

RAPPORT

Vlaamse samenwerking met Oekraïne

Bouwstenen voor een gedeelde
toekomst

Merel Selleslach

vlaams
vredesinstituut

RAPPORT

Vlaamse samenwerking met Oekraïne: Bouwstenen voor een gedeelde toekomst



Colofon

Vlaamse samenwerking met Oekraïne: Bouwstenen voor een gedeelde toekomst

© Vlaams Vredesinstituut, Brussel, 17 juni 2025

ISBN: 9789464074376

Auteur: Merel Selleslach

Coverbeeld: ©BELGA

Nationale solidariteitsdemonstratie met Oekraïne op zaterdag 25 februari 2023 in Brussel, precies een jaar na de Russische invasie van Oekraïne.

Redactie: Annemarie Estor, De Zinnenwinkel

Druk: artoos group

Verantwoordelijke uitgever: Nils Duquet, Leuvenseweg 86, 1000 Brussel

Disclaimer Hoewel het Vlaams Vredesinstituut uiterste zorgvuldigheid heeft betracht bij de redactie van dit document, kan het niet aansprakelijk worden geacht of gesteld voor mogelijke vergissingen of onvolledigheden. Tevens wordt geen enkele vorm van aansprakelijkheid aanvaard voor enig gebruik dat een lezer van dit document maakt.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
1.1	Probleemstelling en onderzoeksvragen	4
1.2	Concepten en definities: postconflictwederopbouw	8
1.3	Methodologie	11
1.4	Opbouw van het rapport	13
2	Situatieschets: Oekraïne	14
2.1	De oorlog laat een pad van verwoesting achter	16
2.2	Prioriteiten voor de wederopbouw	18
2.3	Internationale steun voor de wederopbouw	21
3	Situatieschets: Vlaanderen en België	29
3.1	Wat deed Vlaanderen?	31
3.2	Wat deed de federale overheid?	43
4	Wederopbouw in tijden van oorlog: zijn we te vroeg?	47
4.1	De wederopbouw is al begonnen: investeer in mensen	51
4.2	Een veilig Oekraïne betekent ook een veilig Vlaanderen	53
4.3	Wederopbouw biedt Vlaanderen kansen	57
5	Bouwstenen voor vrede: keuzes voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw	73
5.1	Een inhoudelijke focus voor het Vlaams beleid	74
5.2	Een regionale focus voor het Vlaams beleid	87
5.3	Kiezen met wie samen te werken: de kracht en uitdagingen van lokaal eigenaarschap	96
6	De impact vergroten van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw	107
6.1	Samenwerken op alle niveaus	107
6.2	Klein maar krachtig: budget en capaciteit	116
6.3	Het beleid verankeren in een Ooststrategie	120
7	Conclusie	123
7.1	Vlaanderen steunt Oekraïne politiek, financieel en humanitair	123
7.2	Bouwstenen voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw: keuzes over wat, waar en wie	125
7.3	Impact vergroten en het beleid verankeren	127
8	Bijlagen	129

1

Inleiding

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Vlaanderen is op het internationaal toneel een bijzondere en unieke regio. Dankzij de federale staatsstructuur kan het namelijk als deelstaat een eigen buitenlands beleid voeren. Zo geldt ten eerste het principe *‘in foro interno, in foro externo’* dat de deelstaten verantwoordelijk stelt voor de internationale dimensies van hun eigen bevoegdheden. Bovendien bestaat er geen hiërarchie tussen het deelstatelijk en het federaal niveau. Vlaanderen is met andere woorden soeverein in de gebieden waarvoor het bevoegd is. Dit biedt Vlaanderen tal van mogelijkheden om op basis van de eigen bevoegdheden een sterk buitenlands beleid uit te bouwen.

Voorbij Vlaamse Regeringen hebben dan ook geprobeerd hierop in te zetten door een sterk eigen Vlaams buitenlands beleid te ontwikkelen. Dit hoeft niet te verbazen voor een open regio als Vlaanderen, waar de welvaart sterk afhankelijk is van de internationale economische en politieke context. Uitdagingen zoals geopolitieke spanningen, economische schokken, de effecten van klimaatverandering of gezondheids crises hebben allemaal een directe impact op Vlaanderen. De huidige Vlaamse Regering (2024–2029) ambieert daarom ‘een ambitieus, impactvol en coherent internationaal Vlaams beleid. Om de belangen, de welvaart en het welzijn van de Vlaamse burgers te behartigen. En om de slagkracht en de concurrentiepositie van het Vlaams bedrijfsleven te verdedigen. Het Vlaamse internationale beleid is dan ook het logische en levensnoodzakelijke verlengstuk van het eigen Vlaamse beleid.’¹

Een voorgaande studie van het Vlaamse Vredesinstituut, getiteld *Vlaanderen en vrede in buitenlands beleid* (2023), onderzocht reeds wat de rol van vrede kan zijn in het Vlaams buitenlands beleid.² Er werd toen gekeken naar de mogelijkheden voor Vlaanderen om de vredesoriëntatie in het beleid te expliciteren en versterken. Daaruit bleek dat Vlaanderen, gemotiveerd en geïnspireerd door de eigen oorlogsgeschiedenis, veel kan doen voor vrede. De Vlaamse bevoegdheden kunnen daarbij ingezet worden als

bouwstenen voor (positieve) vrede, zowel in de eigen samenleving als op internationaal niveau.

De internationale context waarin Vlaanderen buitenlands beleid vormgeeft is de voorbije jaren echter ingrijpend gewijzigd. Wereldwijd stijgt het aantal gewapende conflicten. Zo registreerde 2023 het hoogste aantal conflicten^a sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog en is de periode 2021–2023 de meest gewelddadige periode sinds het einde van de Koude Oorlog.³ Het is in deze context dat Rusland op 24 februari 2022 een illegale aanval uitvoerde op Oekraïne met een enorme economische en humanitaire kosten gevolg. De volledige invasie was een verdere escalatie van de Russische bezetting en annexatie van de Krim in 2014. Maar het toenemend geweld was niet alleen te zien en te voelen in Oekraïne, ook Gaza, Oost-Congo en Soedan kregen te maken met bloedige conflicten en met enkele van de zwaarste humanitaire crises in de recente geschiedenis. Het menselijk leed en de verwoesting zijn vaak niet te overzien en doen de spanningen internationaal verder oplopen.

De toenemende spanningen, oorlog en conflict tonen aan dat het belang van vredesopbouw en conflictpreventie in de toekomst enkel zullen toenemen. Dat blijkt ook de Vlaamse Regering niet ontgaan te zijn wanneer het in het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* ‘een waardegedreven en solidair buitenlands beleid dat bijdraagt aan de bevordering van vrede, veiligheid en welvaart elders in de wereld’ ambieert.⁴

De oorlog in Oekraïne laat Vlaanderen niet koud

De illegale Russische invasie van Oekraïne in 2022 en de grootschalige oorlog die daarop volgde lieten Vlaanderen niet koud. Het feit dat er opnieuw een oorlog woedt op Europees grondgebied deed veel Europese leiders verbaasd opkijken. De eigen Europese veiligheid en stabiliteit kwamen in het gedrang en de internationale rechtsregels die Europa, en ook Vlaanderen, proberen uit te dragen, werden stevig uitgedaagd door de illegale acties van Rusland.

Bij het finaliseren van dit rapport is het einde voorlopig nog niet in zicht, ondanks een poging tot onderhandelen tussen de VS, Rusland en Oekraïne die in februari 2025 werd opgestart door het Kabinet-Trump II. Tot op de dag van vandaag worden dagelijks dorpen en steden bestookt met raketten, is een groot deel van de bevolking op de vlucht in eigen land en daarbuiten, en zijn er duidelijke aanwijzingen van oorlogsmisdaden. Behalve aan militaire steun en aan onmiddellijke humanitaire hulp is er nood aan ondersteuning bij de heropbouw van het door oorlog verwoeste land. Daarbij is het niet alleen van belang dat de gewapende strijd gestopt wordt, maar ook dat de samenleving zich kan herstellen en heropbouwen op politiek, sociaal, cultureel en economisch vlak. Zonder kan er maar moeilijk sprake zijn van vrede. Op internationaal niveau neemt de aandacht voor de heropbouw van Oekraïne sterk toe. De Oekraïense overheid zelf zet

a Volgens de definitie van het Uppsala Conflict Data Program gaat het hier over gewapende conflicten waarbij ten minste één betrokken partij een staat is. Bovendien leidde het geweld in dit kalenderjaar tot ten minste 25 doden als rechtstreeks gevolg van de gevechten.

prioritair in op de verdediging van het territorium, maar ook alvast op wederopbouw en herstel van het land.

Net zoals de rest van Europa, voelde Vlaanderen de impact van de oorlog ook in de eigen samenleving. Vlaanderen ving een groot deel van de Oekraïense vluchtelingen op die in ons land aankwamen. Dat vergde een grote inspanning van zowel de bevolking als de overheid, die snel schakelde. Zo richtte de Vlaamse overheid een coördinerende Taskforce Oekraïne op met als opdracht alle relevante beleidsdomeinen samen te brengen om een gecoördineerde, structurele en transversale opvangstrategie uit te werken. Om dit beleid te ondersteunen werd er ook een noodfonds Oekraïne voorzien om waar nodig extra maatregelen te financieren. Daarnaast coördineerde het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken financiële ondersteuning voor humanitaire acties in Oekraïne. Ook gewone burgers in Vlaanderen werden betrokken. Zij ving thuis mensen op, deden vrijwilligerswerk, of zamelden hulpgoederen in om naar Oekraïne op te sturen.

Het Vlaams Parlement reageerde meteen op de illegale invasie door op 24 februari 2022 Resolutie 1167 aan te nemen. Daarmee veroordeelt het parlement in de meest krachtige bewoordingen de Russische aanval op Oekraïne en roept het Rusland op tot de onmiddellijke stopzetting van de vijandelijkheden. Verder steunt het parlement in de resolutie de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne en roept het op tot een vreedzame oplossing van het conflict. Tot slot vraagt het parlement aan de Vlaamse Regering om, onder andere, ‘na te gaan welke humanitaire hulp en andere bijstand Vlaanderen kan bieden’ aan Oekraïne.

De nieuwe Vlaamse Regering maakte Oekraïne na de verkiezingen van juni 2024 een nieuwe prioriteit in het Vlaams buitenlands beleid. Zo vraagt het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* expliciete aandacht voor de wederopbouw van Oekraïne. De regering Diependaele wil namelijk vanuit de verschillende Vlaamse bevoegdheden en expertise gaan inzetten op een ‘sterkere samenwerking met Oekraïne, met het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijke wederopbouw van het land.’⁵ Deze sterkere samenwerking past in het kader van een nieuwe Vlaamse Ooststrategie die wordt ontwikkeld en die ook landen als Belarus en Polen zal behelzen.

Op 12 maart 2025 bevestigde ook het nieuwe Vlaams Parlement opnieuw de steun voor en solidariteit met Oekraïne in Resolutie 247 die unaniem door meerderheid en oppositie werd aangenomen. In de resolutie bevestigt het parlement ‘het belang van blijvende bescherming en opvang van Oekraïense vluchtelingen in afwachting van vrede en heropbouw’ en ‘steunt het de inspanningen van de Vlaamse Regering om concreet bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne’. Bovendien moedigt het samenwerkings tussen Vlaamse en Oekraïense actoren zo veel mogelijk aan.⁶ Het toont aan dat de aandacht en steun voor Oekraïne onder Vlaamse beleidsmakers nog lang niet is gaan liggen ondanks het feit dat de oorlog lang begint te duren en andere conflicten ook onze aandacht vragen.

Onderzoeksvragen

In deze context en in navolging van Resolutie 1167 stelde de Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking en Toerisme van het Vlaams Parlement op 26 maart 2024 officieel de vraag aan het Vlaams Vredesinstituut om:

- 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.
- Bijkomende acties (humanitaire en andere) te identificeren die Vlaanderen vanuit de eigen bevoegdheden kan ondernemen om Oekraïne vanuit een vredesgericht buitenlands beleid te ondersteunen bij de heropbouw.

De concrete vraag van de Commissie stelt ons in staat om de vaststellingen en lessen uit de voorgaande studie over vrede in het Vlaams buitenlands beleid te concretiseren. Deze studie bouwt verder op de voorgaande inzichten en tracht vrede en vredesopbouw in de casus van Oekraïne te concretiseren voor het Vlaams beleid. Met dit rapport willen we de Vlaamse parlementsleden en beleidsmakers de nodige aanknopingspunten geven bij hun beslissingen over de steun aan Oekraïne. Dat doen we met wetenschappelijke inzichten en een gestructureerde verzameling van concrete voorbeelden, inspiratie, en ideeën die werden verzameld in gesprek met Vlaamse en Oekraïense belanghebbenden.

Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van de concrete onderzoeksvragen:

- Welke acties ondernam de Vlaamse Regering als sinds 24 februari 2022 om Oekraïne bij te staan op humanitair vlak en andere vlakken?
 - Welke Vlaamse beleidsdomeinen werden hier wel of niet bij betrokken?
 - Op welke manier werd dit gestructureerd?
- Buitenlands beleid is in Vlaanderen de verantwoordelijkheid van alle beleidsdomeinen. Op welke manier kunnen die concreet ingezet worden om een vredesgericht Vlaams beleid te ontwikkelen ten aanzien van Oekraïne?
 - Wat zijn voor Oekraïne de prioriteiten in de heropbouw van het land? Hoe passen de Oekraïense prioriteiten bij de Vlaamse bevoegdheden en prioriteiten?
 - Hoe kunnen de verschillende Vlaamse beleidsdomeinen en bevoegdheden ingezet worden als bouwstenen voor een vredesbeleid in Oekraïne? Hoe kan dit gestructureerd worden?
 - Welke beperkingen, obstakels of kritische kanttekeningen zijn er voor Vlaamse steun aan Oekraïne?
 - Wat zijn de mogelijkheden voor Vlaamse ondernemers(organisaties) en wat is de rol van het Vlaams handelsagentschap Flanders Investment & Trade (FIT)?

1.2 Concepten en definities: postconflictwederopbouw

Het onderzoeksveld rond postconflictwederopbouw en vredesopbouw is redelijk breed. Het is daarom belangrijk om wat we verstaan onder postconflictwederopbouw duidelijk te definiëren en af te bakenen. In de literatuur bestaat er namelijk geen eenduidige definitie. Concepten als ‘wederopbouw’, ‘herstel’, ‘vredesopbouw’ en ‘ontwikkeling’ worden afwisselend en door elkaar gebruikt en de grenzen tussen deze concepten blijken in de praktijk vaak onscherp. Bovendien bestaat er in de literatuur nog geen stevig onderbouwde theorie over wederopbouw na conflict. Wederopbouw en herstel zijn praktijken en concepten in evolutie.⁷ Toch trachten we een kort overzicht te geven van een aantal lessen en basisprincipes die voor dit onderzoek en de casus van Oekraïne van belang kunnen zijn.^a

Allereerst is het belangrijk op te merken dat men vaak focust op de wederopbouw van een land of regio ná conflict of oorlog, getuige de term ‘postconflictwederopbouw’. De literatuur duidt er niettemin op dat een ‘postconflictperiode’ niet eenduidig te definiëren valt. Vaak gaat men uit van een postconflictsituatie eens er een vredesakkoord of een wapenstilstandsakkoord ondertekend werd of het gewapend conflict volledig tot een einde kwam. Orde en stabiliteit zijn dan basisvoorwaarden om te kunnen werken aan wederopbouw en vrede.⁸ Hoewel veiligheid een belangrijke basisvoorwaarde is om te kunnen werken aan wederopbouw, is de aanwezigheid van een vredesakkoord, hoe vitaal ook, geen garantie voor fysieke veiligheid, en al zeker niet voor een duurzame vrede. Politiek geweld blijft vaak aanwezig in een samenleving, ook nadat het conflict tot een officieel einde kwam, weliswaar op een kleinere schaal.⁹

Het is daarom belangrijk om de overgang van een conflict naar een postconflictsituatie te begrijpen als een complex spectrum dat geen mooi afgelijnde grenzen kent. Men hoeft dan ook niet per se te wachten op het einde van een gewapend conflict om werk te maken van de wederopbouw. Partners in de wederopbouw stellen zich best flexibel op naargelang de conflictcontext en -fase waarin men ondersteuning biedt, ervan uitgaande dat verandering en herstel niet lineair verlopen.¹⁰ Daarbij gaat men grotendeels uit van drie fasen: (1) een eerste reactie waarbij de focus ligt op noodhulp, (2) een tussentijdse herstelfase waarbij men focust op het snelle herstel van kritieke infrastructuur en diensten, (3) een transformatiefase waarbij men de basis legt voor duurzaam herstel en hervormingen.¹¹ Grävingholt, Jörn et al. (2023) wijzen erop dat het Marshall Plan bijvoorbeeld pas drie jaar na het einde van de Tweede Wereldoorlog werd opgestart en daardoor te laat kwam om Europese landen te ondersteunen bij de onmiddellijke noden die zich stelden vlak na de oorlog. Daarom raden zij aan nu al de nodige voorbereidingen te treffen voor ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne, ook al is de oorlog nog actief.¹² We zien momenteel inderdaad dat in Oekraïne de wederopbouw al begonnen is. Hier gaan we in Hoofdstuk 2 dieper op in.

a Met veel dank aan Rani Deleersnijder die een onderzoeksstage deed bij het Vlaams Vredesinstituut en geholpen heeft bij de literatuurstudie die aan de basis ligt van dit deel van het rapport.

Ten tweede baseert men zich in de literatuur vaak op specifieke casussen, waaruit men dan lessen tracht te distilleren. Het is dan ook belangrijk op te merken dat geen enkele conflictsituatie dezelfde is en dat men tracht voorzichtig te zijn met één-op-één-kopieën van wederopbouwstrategieën.¹³ Zo is er een duidelijk verschil tussen het herstel van conflictgebieden na een intrastatelijk conflict, zoals bijvoorbeeld in Soedan of Syrië, en de wederopbouw na interstatelijke conflicten, wat het geval is bij Oekraïne sinds 2022. Niettemin waren er in Oekraïne sinds 2014 ook elementen van een intrastatelijk conflict aanwezig die werden uitgebuit door Rusland om controle te verwerven over de Krim en delen van de provincies Donetsk en Luhansk. Toch kan het onderscheid tussen een intrastatelijk en interstatelijk conflict relevant zijn. Het wijst ons er namelijk op dat we maar beter voorzichtig omspringen met de lessen die getrokken kunnen worden uit de literatuur voor de specifieke context in Oekraïne. Zo wijzen Becker et al. (2022) erop dat Oekraïne wellicht beter te vergelijken is met de context in Europa na de Tweede Wereldoorlog dan met de situatie in Irak of Afghanistan.¹⁴

Hoewel er geen eenduidige definitie is van de termen ‘postconflictwederopbouw’ en ‘postconflictherstel’, zijn er wel enkele activiteiten en sectoren die in de literatuur aan bod komen wanneer men het heeft over wederopbouw:¹⁵

- Hervorming van de **veiligheidssector** (*‘security sector reform’*): de ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders, het tegengaan van proliferatie van kleine en lichte wapens die door het conflict aanwezig zijn, en het hervormen van de politie- en legerdiensten.
- Het heropbouwen van **sterke overheidsinstellingen en politieke transformatie** (*‘good governance’*): overgangsregering, grondwetswijzigingen, verkiezingen en democratisch bestel, mensenrechten, en de ontwikkeling van een rechtsstaat.
- **Sociaaleconomisch herstel**: humanitaire hulp aan de bevolking, re-integratie van ontheemde bevolking, heropbouwen van fysieke infrastructuur en diensten, en economisch herstel.
- **Gerechtigheid en verzoening**: de sociale relaties en het vertrouwen in de samenleving herstellen, en psychologische trauma’s en het mentaal welzijn van de bevolking verzorgen.

Zoals eerder vernoemd springt men met deze indeling best zo voorzichtig mogelijk om. Zo blijkt uit bovenstaand overzicht bijvoorbeeld de focus op *statebuilding* die voornamelijk stamt uit de literatuur over wederopbouw na intrastatelijk conflict. Dat is in het geval van Oekraïne te nuanceren. Zo heeft het land nog steeds een functionerende overheid die een sterke legitimiteit geniet onder de bevolking. Tegelijkertijd heeft Oekraïne historisch te kampen gehad met hoge corruptieniveaus.¹⁶ Daarnaast is de Oekraïense bevolking onderling niet zo sterk verdeeld zoals men dat bij intrastatelijke conflicten waarneemt en is het menselijk kapitaal sterk ontwikkeld met hogere opleidingsniveaus in vergelijking met andere conflictgebieden.¹⁷ Momenteel heerst er saamenhorigheid in de verdediging tegen Rusland, het maatschappelijk middenveld is sterk georganiseerd, en de legitimiteit van de overheid wordt niet in vraag gesteld.¹⁸ Toch zullen ook in Oekraïne gerechtigheid en verzoening wellicht belangrijke elementen zijn van het herstel. Met deze context houdt men dan ook best rekening wanneer men tracht lessen te trekken uit de literatuur.

Hoewel we best voorzichtig zijn met het toepassen van lessen uit het verleden, zijn er toch ook enkele algemeen geldende basisprincipes die best in acht genomen worden voor een duurzame aanpak van wederopbouw en die ook kunnen gelden voor Oekraïne:

- **Conflictpreventie** staat centraal in de wederopbouw. Of een conflict nu ten einde komt door een vredesakkoord, door de overwinning van één partij op de andere, of door een wapenstilstand, het einde is niet altijd gelijkgesteld aan een duurzame positieve vrede. Wederopbouw en herstel hebben ook conflictpreventie als doel om een duurzame vrede te kunnen bewerkstelligen. Door de grondoorzaken van conflict aan te pakken tracht men het risico op terugval in geweld te verkleinen en een samenleving weerbaar te maken tegen gewelddadig conflict in de toekomst.¹⁹ Veel van de literatuur over wederopbouw handelt over burgeroorlogen of interne conflicten, en niet over interstatelijke oorlogen. De grondoorzaken van conflict kunnen sterk verschillen tussen beide contexten en ze zullen dan ook een verschillende aanpak vergen. Niettemin is veiligheid in beide contexten een basisvoorwaarde voor wederopbouw.²⁰ Dat blijkt ook in het geval van Oekraïne. Zo zijn er gesprekken gaande over mogelijke vredestroepen die Oekraïne zouden bijstaan in het bewaren van een staakt-het-vuren met Rusland. Maar ook EU-lidmaatschap voor Oekraïne kan gezien worden als een veiligheidsgarantie. Anderzijds verwacht Rusland ook een aantal veiligheidsgaranties vooraleer het akkoord gaat met een staakt-het-vuren. Veiligheidsgaranties voor beide partijen zullen dan ook onvermijdelijk deel uitmaken van mogelijke vredesonderhandelingen tussen Oekraïne en Rusland.²¹
- Wederopbouw en herstel zijn een **holistisch proces**. Tijdens de wederopbouw maakt men in de literatuur een onderscheid tussen de wederopbouw van 'harde' en herstel van 'zachte' infrastructuur. Het is belangrijk dat er niet enkel gefocust wordt op de heropbouw van fysieke infrastructuur zoals wegen, woningen of energie, maar dat er ook aandacht gaat naar het maatschappelijk herstel, dat eerder bewerkstelligd wordt door een focus op zachte infrastructuur en maatschappijopbouw. Een goede strategie focust daarom niet enkel op de fysieke wederopbouw van infrastructuur maar dekt zo veel mogelijk verschillende soorten activiteiten en sectoren in de samenleving.²²
- Wederopbouw en herstel zijn **complexe langetermijnprocessen**. Aangezien men bij wederopbouw en herstel best zo veel mogelijk alle noden van de samenleving in acht neemt, zowel de 'harde' als de 'zachte', betreft het complexe processen van lange adem.²³ In het verleden is echter gebleken dat donoren maar een korte aandachtsspanne hebben.²⁴ Zo gebeuren steunbeloftes vooral vlak na het einde van een oorlog wanneer er veel (media)aandacht voor is. Op den duur vragen nieuwe noodgevallen of crises om aandacht en richten donoren hun financiering en hulp op andere conflicten.²⁵ Daarom heeft een doordacht plan voor wederopbouw best niet enkel aandacht voor de urgente noden op de korte termijn, maar ook voor het herstel op de (middel)lange termijn. Om een dergelijk complex en lang proces tot een goed einde te brengen, zijn een goede planning, coördinatie en rapportering en evaluatie van cruciaal belang, zeker in een land met historisch hoge corruptieniveaus.²⁶

- Het **belang van het lokale niveau** voor wederopbouw en herstel. Ervaringen met wederopbouw in conflictgebieden de voorbije decennia hebben aangetoond hoe belangrijk het is om rekening te houden met de lokale context. Het blijkt vrucht af te werpen als men de lokale bevolking en beleidsmakers actief betreft bij alle fasen van wederopbouw en herstel. Lokale actoren hebben immers kennis over de eigen lokale noden, prioriteiten, gebruiken, spanningen, enzovoort. Lokaal eigenaarschap, een bottom-up-approach en kennis over de specifieke context en dynamieken zijn cruciaal wanneer men wil vermijden dat een buitenlandse interventie spanningen of ongelijkheden versterkt en ervoor wil zorgen dat het hele proces inbedding vindt in de samenleving die wordt heropgebouwd. Deze driedelige aanpak verhoogt de legitimiteit en de duurzaamheid van de wederopbouw en het herstel.²⁷

Op basis van voornoemde concepten en principes, gebruiken we voor de doelstellingen van deze studie de volgende definitie van postconflictwederopbouw in Oekraïne: 'een complex proces op de lange termijn dat inzet op het herstellen van zowel 'harde' en 'zachte' sectoren in de Oekraïense samenleving (infrastructuur, politiek, gezondheid, onderwijs, economie, veiligheid, ...)' . Het centrale uitgangspunt dat bij de wederopbouw gehanteerd wordt, is steeds conflictpreventie. Door conflictpreventie als uitgangspunt te nemen en te focussen op zowel 'harde' als 'zachte' infrastructuur, kan het herstel en de wederopbouw zo duurzaam mogelijk verlopen en maakt men de Oekraïense samenleving weerbaar voor geweld in de toekomst.

1.3 Methodologie

Om de bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, combineerden we een aantal kwalitatieve onderzoeksmethoden. Allereerst werden enkele inzichten over postconflictwederopbouw verzameld door middel van een literatuurstudie. Op basis van de inzichten uit de literatuur spraken we vervolgens met verschillende betrokken actoren in zowel Vlaanderen als Oekraïne:

- Allereerst voerden we **13 verkennende gesprekken** met in totaal 26 respondenten uit Vlaanderen. Zij zijn voornamelijk vertegenwoordigers van Vlaamse departementen en agentschappen. Een kleiner deel is actief in een organisatie uit het sociaal-cultureel middenveld en in de bedrijfswereld. Deze gesprekken vonden plaats voordat de focusgroepen georganiseerd werden, en dienden om een beter begrip te krijgen van de context in Vlaanderen en van hulpacties en beleidsmaatregelen die al bestonden. Voor een gedetailleerd overzicht van deze verkennende gesprekken verwijzen we naar Bijlage 1 achteraan.
- In een tweede fase organiseerden we **6 thematische focusgroepen^a** met in totaal 28 respondenten uit Vlaanderen. Hierin wilden we op een participatieve manier met diverse belanghebbenden nagaan wat de mogelijkheden en beperkingen

a Met veel dank aan Freke Leene die een onderzoeksstage deed bij het Vlaams Vredesinstituut en ondersteuning geboden heeft bij de organisatie en analyse van de focusgroepen.

zijn voor het Vlaams buitenlands beleid in de heropbouw van Oekraïne. Deze focusgroepen werden thematisch gelinkt aan het economisch herstel, het sociaal herstel, de humanitaire ondersteuning, en de rol van mensenrechten en verzoening. De thema's werden geselecteerd op basis van de prioriteiten die Oekraïne stelt voor het eigen herstel en de inzichten die werden verzameld in de literatuur over wederopbouw en herstel. De groepen werden zo veel mogelijk gemengd samengesteld om een breed scala aan perspectieven samen te brengen en aan elkaar te toetsen. Bovendien vergrootte dit de mogelijkheid tot het ontstaan van nieuwe ideeën en mogelijke acties. Daarbij zorgde de actieve betrokkenheid van zowel overheid als praktijk dat het aspect 'haalbaarheid' steeds in acht genomen kon worden. Zo werden de Vlaamse overheid, het sociaaleconomisch en het sociocultureel middenveld, academici en experts, en humanitaire actoren betrokken. De focusgroepen vonden plaats in oktober en november 2024. Het gesprek vond plaats aan de hand van een topiclijst die op voorhand gedeeld werd met de respondenten. Voor een overzicht van de deelnemers aan de focusgroepen verwijzen we naar Bijlage 2 achteraan. De respondenten werd anonimiteit beloofd bij deelname aan de focusgroep. In het rapport worden citaten dan ook nooit toegewezen aan specifieke respondenten. Wel wordt de focusgroep meegegeven om context te verschaffen.

- Vervolgens organiseerden we ook **twee focusgroepen** gericht op specifieke actoren die een rol kunnen spelen in de wederopbouw, namelijk lokale besturen en de Oekraïense diaspora in Vlaanderen. De keuze werd gemaakt om deze respondenten apart te bevragen omdat uit de prioriteiten van het Oekraïens beleid en de verkennende gesprekken naar voren kwam dat deze actoren mogelijks een unieke rol te spelen hebben in de wederopbouw. De focusgroep over lokale besturen vond plaats in november 2024 en er namen vier respondenten aan deel. Voor een overzicht van deelnemers aan de focusgroep 'Rol van lokale besturen' verwijzen we naar Bijlage 2 achteraan. Voor de focusgroep 'Oekraïense diaspora in Vlaanderen' vermelden we om privacyredenen geen namen of contactgegevens in dit rapport. De focusgroep met mensen uit de Oekraïense diasporagemeenschap in Vlaanderen was divers samengesteld. Van de zeven deelnemers waren er twee geboren en getogen in Vlaanderen maar uit een Oekraïense familie, drie onder hen groeiden op in Oekraïne maar kwamen vóór 2022 voor school of werk naar Vlaanderen, en twee onder hen verlieten Oekraïne in 2022 vanwege de oorlog. Deze focusgroep vond plaats in maart 2025. In beide gevallen vond het gesprek plaats op basis van een topiclijst die op voorhand werd gedeeld met de respondenten. Voor het anonimiseren van respondenten werd dezelfde strategie gebruikt als bij de andere focusgroepen.
- Tot slot voerden we **36 semigestructureerde interviews** met Vlaamse en Oekraïense vertegenwoordigers van de overheid, NGO's, het middenveld, academici en experts, kennisinstellingen, en lokale besturen. We spraken ook met vertegenwoordigers van de federale overheid omdat zij ook in Oekraïne aanwezig zijn en betrokken zijn bij de wederopbouw. Een totaal van 52 respondenten nam deel aan de interviews. De interviews met Oekraïense

respondenten vonden uit praktische overwegingen voornamelijk plaats via Microsoft Teams. Interviews met respondenten in Vlaanderen vonden grotendeels in persoon plaats. De interviews werden opgenomen en getranscribeerd. De interviews werden afgenomen tussen oktober 2024 en januari 2025 en dienden om de ideeën en informatie die uit de focusgroepen naar boven kwamen aan te vullen. Zeker omdat er in de focusgroepen in Vlaanderen geen Oekraïense vertegenwoordigers aanwezig waren, bleek dit een waardevolle aanvulling op de focusgroepen. Voor een volledig overzicht van de respondenten van de interviews verwijzen we naar Bijlage 3 achteraan. Om respondenten van de interviews zo open en vrij mogelijk te laten spreken, hebben we alle informatie die gedeeld werd geanonimiseerd. In het geval van de interviews verwijzen we in de eindnoten naar een nummer. Deze nummering komt niet overeen met de nummering van de interviews achteraan in Bijlage 3.

1.4 Opbouw van het rapport

Het rapport bestaat uit twee delen. In het eerste deel maken we na dit inleidend hoofdstuk een stand van zaken op. In **Hoofdstuk 2** bestuderen we de situatie in Oekraïne vandaag. We kijken naar de impact en de schade van de oorlog op de samenleving. Verder bestuderen we de noden en prioriteiten die gesteld worden door de Oekraïense overheid. Tot slot overlopen we kort de internationale steun die Oekraïne op dit moment al krijgt met het oog op de wederopbouw. In **Hoofdstuk 3** geven we een stand van zaken van de acties die al ondernomen werden door Vlaanderen en door de federale overheid. Daarbij focussen we zowel op acties ondernomen voor de opvang van Oekraïners in Vlaanderen als op hulpacties voor Oekraïne.

In het tweede deel gaan we dieper in op de mogelijkheden en uitdagingen voor Vlaanderen om de wederopbouw in Oekraïne te ondersteunen. In **Hoofdstuk 4** wordt dieper ingegaan op het nut van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw. Immers, verschillende respondenten hadden zorgen over het oorlogsrisico en de timing van het Vlaamse beleid naar Oekraïne toe. Vervolgens behandelen we in **Hoofdstuk 5** de keuzes die Vlaanderen kan maken in een beleid ter ondersteuning van de wederopbouw. Op welke sectoren zetten we best in? Waar in Oekraïne focussen we onze steun? En met wie werken we dan het beste samen? Tot slot onderzoeken we in **Hoofdstuk 6** verder hoe Vlaanderen de eigen impact kan vergroten en welke uitdagingen er nog zijn voor het beleid. In **Hoofdstuk 7** sluiten we het rapport af met een overschouwende conclusie.

2

Situatieschets: Oekraïne

Sinds het opnieuw aantreden van Donald Trump als president van de Verenigde Staten werd de geopolitieke context zeer woelig. Dit heeft ook gevolgen voor Oekraïne en een mogelijk einde van de oorlog. Zo trachtte president Trump gesprekken op te starten tussen Rusland en Oekraïne om de oorlog tot een einde te brengen, maar voorlopig blijft dit zonder resultaat. Het onderzoek en de dataverzameling voor dit rapport vonden plaats vóór het aantreden van Trump en vóór er van onderhandelingen sprake was. Het was toen nog steeds onduidelijk hoe lang de oorlog in Oekraïne zou voortduren of wanneer die tot een einde zou komen. Bovendien begon de oorlog niet met de volledige Russische invasie in 2022, maar met de illegale annexatie van de Krim in 2014. Vervolgens verklaarden pro-Russische separatistische groeperingen aangestuurd en ondersteund door Rusland delen van de provincies Donetsk en Luhansk in het zuidoosten van Oekraïne onafhankelijk. Dat was de start van een aanslepende oorlog in de Donbas die ondanks diplomatieke initiatieven en twee akkoorden^a niet beëindigd kon worden. In 2022 kwam de oorlog in een stroomversnelling toen Rusland de onafhankelijkheid van de zelfverklaarde republieken Donetsk en Luhansk erkende en enkele dagen later, op 24 februari 2022, een grootschalige illegale invasie van Oekraïne startte. Ondanks de sterke weerstand die de Oekraïense strijdkrachten boden tegen de invasie in 2022 en de ambitie om het volledige territorium opnieuw te bevrijden, kwam de oorlog in 2024 in een bloedige patstelling terecht. Ondertussen maakt Rusland opnieuw trage vooruitgang in het oosten van Oekraïne, weliswaar met een hoge menselijke en materiële kost.^b

De steun van westerse partners bleek levensnoodzakelijk voor de verdediging van Oekraïne, maar werd gevangen door een zekere terughoudendheid en ambivalentie. Terwijl Europese leiders de overwinning van Oekraïne voorstonden, werd er maar net

^a Minsk I en Minsk II waren twee akkoorden die in 2014–2015 tussen Oekraïne, Rusland en de separatistische beweging in de Donbas gesloten werden om een einde te maken aan de oorlog. De akkoorden omvatten onder andere een staakt-het-vuren en enkele politieke afspraken. Deze werden echter nooit volledig nagekomen, waardoor de oorlog bleef aanslepen.

^b Voor een gedetailleerder overzicht van de frontlijnwijzigingen verwijzen we door naar het Institute for the Study of War, dat dagelijks updates verschaft over de oorlog: <https://understandingwar.org/background/ukraine-conflict-updates>

voldoende steun geboden om zich te kunnen verdedigen tegen Rusland zonder grote doorbraken. Met die terughoudendheid wilden Europese leiders verdere escalatie vermijden, maar hiermee droegen ze er juist aan bij dat het conflict bleef bestaan.²⁸ Zo toont het Kiel Instituut aan dat bilaterale steun van Europese lidstaten (militair, financieel en humanitair) rechtstreeks aan Oekraïne relatief laag bleef in verhouding tot hun eigen bruto binnenlands product. De onderzoekers geven aan dat de steun voor Oekraïne vaak lager is dan de uitgaven voor nationale subsidieprogramma's zoals die voor bedrijfswagens.²⁹ Daarnaast bleek politieke onenigheid in de EU ook vaak voor onzekerheid te zorgen. Zo wist Hongarije verschillende beslissingen en steunpakketten, militair en anders, te blokkeren.³⁰ En ook in de VS kwam de steun voor Oekraïne onder druk te staan, nog voor Donald Trump aantrad als president. Zo moest Oekraïne in 2023–2024 verschillende maanden wachten op een steunpakket door onenigheid in het congres.³¹

In het voorbije jaar voerde Rusland de aanvallen op de Oekraïense civiele infrastructuur sterk op. Zo werd de energie-infrastructuur een doelwit van systematische en grootschalige Russische aanvallen. Dit heeft een maatschappijbrede impact, met gevolgen voor riolering en sanitaire voorzieningen, verwarming en elektriciteit, onderwijs, gezondheid, en de economie. Veel burgers kwamen daardoor tijdens de wintermaanden in de kou te staan. Verder werden ook ziekenhuizen en scholen steeds meer geïsoleerd door Russische aanvallen. Ook steden en regio's op een afstand van de frontlijn krijgen regelmatig te maken met luchtaanvallen. Sinds 24 februari 2022 rapporteerde de VN-Mensenrechtenmonitoringmissie in Oekraïne meer dan 12.000 burgerdoden. De missie rapporteerde in 2024 ook een stijging van burgerslachtoffers met 30% in vergelijking met het jaar ervoor.³² De impact van de voortdurende oorlog op de Oekraïense samenleving is dan ook groot, zoals we verder aantonen in dit hoofdstuk.

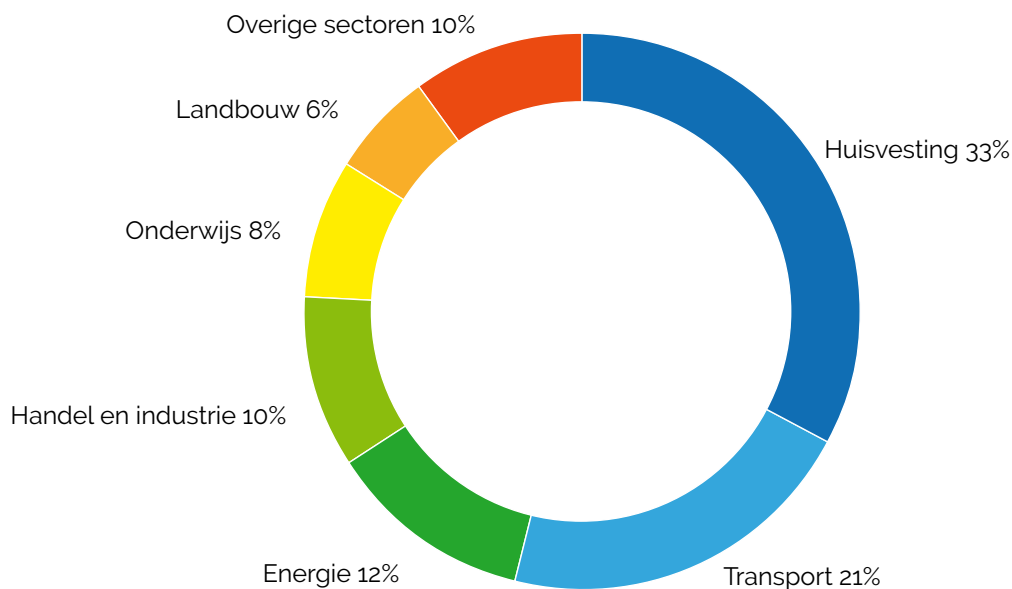
Sinds het aantreden van Donald Trump als president van de VS kwam de oorlog in een nieuwe fase terecht. Terwijl Trump ijvert voor een snelle 'deal' om de oorlog tot een einde te brengen, stellen velen zich vragen bij de manier waarop hij dat doet. In zijn eerste maanden als president maakte Trump publiekelijk ruzie met president Zelenski en noemde hem een dictator, waarna hij Amerikaanse militaire steun aan Oekraïne ook tijdelijk stopte. Toen de militaire steun weer op gang kwam, werd de humanitaire steun via het USAID-agentschap definitief afgeschaft.³³ Verder besloot de VS onderzoek naar oorlogsmisdaden door Rusland niet langer te steunen, stemde het tegen een VN-resolutie dat de verantwoordelijkheid van de oorlog bij Rusland legde, en rapporteren sommige media dat president Trump en zijn omgeving gevoelig lijken te zijn voor Russische desinformatie en propaganda.³⁴ Niettemin uitte Trump ook een aantal keer zijn ongenoegen en ongeduld over de uitstelmanoeuvres van president Poetin, die de gesprekken op de lange baan lijkt te willen schuiven en voorstellen tot staakt-het-vuren en andere compromissen stelselmatig afzwaakt. Ondertussen worden Russische aanvallen op burgers in Oekraïne voortgezet.³⁵ De druk om tot een akkoord te komen neemt toe.

2.1 De oorlog laat een pad van verwoesting achter

Drie jaar oorlog heeft een zware humanitaire en materiële impact op Oekraïne en zijn bevolking. Om het overzicht te bewaren, volgt de Oekraïense overheid in samenwerking met de Wereldbank, de Verenigde Naties en de Europese Unie de materiële schade veroorzaakt door de oorlog op in een rapport dat op regelmatige basis wordt geüpdatet. Daarnaast monitoren diverse thematische VN-agentschappen en andere humanitaire hulporganisaties zoals het Rode Kruis de humanitaire situatie van nabij. We proberen kort samen te vatten wat de omvang van de schade is en welke prioriteiten er zijn voor de wederopbouw.

De totale directe schade aan gebouwen en infrastructuur werd in februari 2025 geschat op €169 miljard.^a Zoals blijkt uit Figuur 1 wordt de grootste schade waargenomen in de sectoren van huisvesting (33%), transport (21%), energie en de grondstoffenindustrie (12%), industrie en handel (10%), onderwijs en onderzoek (8%) en landbouw (6%).³⁶ Vooral de energiesector kreeg het zwaar te verduren in 2024 met bijna een verdubbeling van het aantal aanvallen specifiek gericht op energie-infrastructuur in vergelijking met het jaar ervoor.³⁷

Figuur 1: Voornaamste sectoren met schade 2025



Bron: Rapid Damage and Needs Assessment 4

a Voor de omzetting van wisselkoersen maken we in dit rapport gebruik van de wisselkoers (USD/Euro) die werd vastgelegd door de Europese Centrale Bank op 31 december 2024, namelijk 1.0389. De reden is dat men in het Rapid Damages and Needs Assessment-rapport eveneens gebruikmaakt van wisselkoersen die werden vastgelegd op 31 december 2024.

De oorlog brengt niet alleen directe fysieke schade aan gebouwen en infrastructuur voort, maar ook grote maatschappelijke verliezen, zowel economisch als humanitair. De economische verliezen voor de overheid en voor bedrijven werden in februari 2025 ingeschat op €567 miljard. Terwijl de schade vooral waargenomen wordt in gebieden nabij de frontlijn, zijn de gevolgen van de economische verliezen in de hele samenleving voelbaar. Zo moesten bedrijven hun activiteiten stopzetten of verhuizen en leden ze veel schade aan hun productielijnen en infrastructuur. Daarnaast hebben bedrijven vaak te kampen met een tekort aan mankracht omdat veel mensen op de vlucht gingen of aan de frontlijn meevechten. De Oekraïense economie krimpt met bijna 30% in het eerste jaar van de oorlog. Dit heeft ook een impact op de inkomsten van de overheid, die kleinere budgetten ter beschikking heeft om tegemoet te komen aan de toenemende noden in de samenleving.

Verder is de humanitaire impact op de Oekraïense samenleving dramatisch te noemen. Sinds 2014 vielen er jaarlijks burgerdoden als gevolg van de oorlog, met de grootste concentraties in 2014 en 2022–2024 (≥ 2000 burgerdoden per jaar).³⁸ Sinds 2022 staat de trieste teller van het aantal burgerslachtoffers op meer dan 12.600 mensen, waarvan meer dan 2.400 kinderen. Mogelijks zijn de aantallen hoger door de moeizame verificatie in de eerste dagen en weken na de volledige invasie op 24 februari 2022. Daar bovenop raakten ook nog eens bijna 30.000 burgers gewond.³⁹ In de eerste maanden van 2025 nam, ondanks de gesprekken tussen de VS, Oekraïne en Rusland over een staakt-het-vuren, het aantal burgerslachtoffers toe in vergelijking met dezelfde periode in 2024. Zo lag het aantal burgerdoden in april 2025 84% hoger dan in april 2024.⁴⁰

Door het grote veiligheidsrisico vluchten tot op de dag van vandaag mensen voor het oorlogsgeweld: zij vertrekken naar plaatsen binnen en buiten de landsgrenzen. Zo ontvluchtten 6,8 miljoen mensen Oekraïne. De grote meerderheid van hen verblijft in Europa.⁴¹ Zo'n 3,6 miljoen Oekraïners vertrokken naar andere delen van het land, op de vlucht voor het oorlogsgeweld of voor de bezetting door Rusland.⁴² Zij zijn intern ontheemd. De meerderheid van de binnenlandse vluchtelingen is al meer dan een jaar ontheemd, omdat zij tijdens het eerste jaar van de oorlog op de vlucht sloegen en nog steeds geen perspectief op terugkeer hebben. Van de mensen die achterbleven in het land heeft naar schatting één op de drie nood aan humanitaire hulp. Als gevolg van de oorlog is alle vooruitgang op het vlak van armoedebestrijding ongedaan gemaakt. Zo nam de armoede sterk toe en steeg de voedselonzeekerheid onder de bevolking.⁴³ Kwetsbare groepen, zoals ouderen, vluchtelingen, mensen met een handicap, kinderen en jongeren worden zwaarder getroffen door de negatieve gevolgen van de oorlog.

In het territorium dat nog onder controle is van de Oekraïense regering maken grote humanitaire noden zich kenbaar. Tegelijk leven er naar schatting zo'n 4 à 5 miljoen Oekraïners onder Russische bezetting in de provincies Donetsk, Luhansk, Kherson en Zaporizhzhia, dus niet in gebieden die onder controle zijn van de Oekraïense overheid.⁴⁴ De VN schat in dat hiervan zeker één miljoen mensen behoefte hebben aan humanitaire ondersteuning.⁴⁵ Wat de noden in de bezette gebieden precies zijn, en hoeveel mensen er hulpbehoevend zijn, is voorlopig in het duister tasten omdat er door

Rusland geen transparante data worden vrijgegeven. Bovendien krijgen internationale hulporganisaties moeilijk toegang tot deze gebieden en is het conventioneel humanitair systeem nagenoeg afwezig in deze gebieden.⁴⁶ Het Humanitair Agentschap van de VN (OCHA) is wel nog in de bezette gebieden aanwezig om humanitaire steun te bieden aan de lokale bevolking.

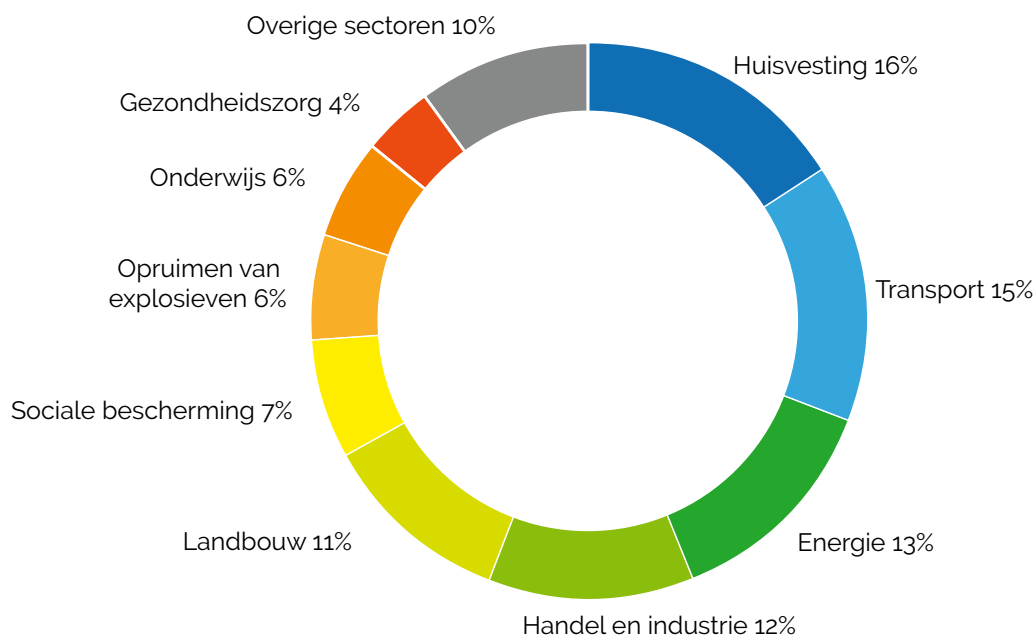
De oorlog slaat niet alleen diepe fysieke, maar ook zware mentale wonden. Enerzijds neemt het aantal mensen met een fysieke beperking toe door de gevolgen van oorlogsverwondingen onder soldaten en de bevolking. De nood aan gespecialiseerde wondzorg en revalidatiezorg neemt toe. Tegelijk is het aantal trauma's en psychologische stoornissen enorm gestegen als gevolg van de oorlog. Zo geeft bijna twee op de drie huishoudens aan te kampen te hebben met ten minste één vorm van mentaal onwelzijn.⁴⁷ Een belangrijke opdracht van herstel zal er dan ook in bestaan om zowel individueel als collectief het maatschappelijk trauma van de oorlog te verwerken.⁴⁸

Bovenop de benoemde schade en verliezen heeft de oorlog een groot deel van het land vervuild met landmijnen en explosieve overblijfselen van de oorlog. Landmijnen en clustermunitie werden ingezet door beide strijdende partijen.⁴⁹ Dit heeft niet alleen een zware impact op de omgeving, maar ook op de veiligheid en de economie. Naar schatting zou bijna 140.000 km² land en 14.000 km² water vervuild zijn.⁵⁰ Zolang deze oppervlaktes niet schoongemaakt worden is de hervatting van landbouw en andere activiteiten niet mogelijk. Bovendien kunnen mensen niet terugkeren naar hun woningen in bevrijde gebieden die nog niet opgeruimd werden. Het is bekend dat landmijnen nog lang na het einde van een conflict slachtoffers blijven maken. De opkuis zal dan ook een belangrijke prioriteit zijn voor de wederopbouw, uit zowel economisch, humanitair als ecologisch oogpunt.

2.2 Prioriteiten voor de wederopbouw

Zonder rekening te houden met de directe militaire en humanitaire noden als gevolg van de oorlog, schat de Oekraïense overheid de kosten om voornoemde verwoesting te herstellen in op meer dan €504 miljard voor de komende tien jaar, dus tot 2035. De belangrijkste noden worden vastgesteld op het vlak van huisvesting (16%), transport (15%), energie en grondstoffen (13%), handel en industrie (12%), landbouw (11%), sociale bescherming en levensonderhoud (7%), en het opruimen van explosieven (6%). Dit is een toename ten opzichte van de geschatte kost in februari 2024 en heeft vooral te maken met de toegenomen noden in de energiesector, in het onderwijs en in de wetenschap.⁵¹

Figuur 2: Behoeften wederopbouw 2025



Bron: Rapid Damage and Needs Assessment 4

Hoewel er veel geschreven en geanalyseerd wordt over de lessen die getrokken kunnen worden uit de wederopbouw na andere conflicten, is er een belangrijk verschil met de situatie na intrastatelijke conflicten. Oekraïne heeft namelijk nog steeds een functionerende overheid die diensten verleent aan zijn burgers. Bovendien neemt de Oekraïense overheid zelf de leiding in handen voor de wederopbouw van het land. De regering bepaalt jaarlijks de prioriteiten voor het herstel, mobiliseert de nodige financiële middelen en betreft internationale partners en donoren bij het herstelproces. Meteen bij aanvang van de grootschalige oorlog begon de Oekraïense overheid de wederopbouw al te plannen. In juli 2022 presenteerde het de eerste plannen in het *National Recovery Plan* tijdens de Ukraine Recovery Conference in Lugano.⁵² Daarbij benadrukte Oekraïne de noodzaak om zo snel mogelijk aan de wederopbouw te beginnen en niet te wachten op het einde van de oorlog.

Om de coördinatie en de opvolging van het wederopbouwbeleid te verzekeren werd een specifieke ministerspost in het leven geroepen. De vice-eerste-minister voor Herstel leidt het ministerie voor de Ontwikkeling van Gemeenschappen en Gebieden van Oekraïne, dat instaat voor het herstelbeleid van de verschillende Oekraïense regio's en gebieden. Dit doet het in coördinatie met de andere thematische ministeries. Het Herstelagentschap is verantwoordelijk voor de grootste infrastructuurprojecten op nationaal niveau, terwijl de regionale en lokale overheden verantwoordelijk zijn voor hun eigen herstelplannen en de implementatie ervan.⁵³

Tijdens de Ukraine Recovery Conference in Lugano werden ook enkele principes als leidraad voor de wederopbouw aangenomen door Oekraïne en zijn internationale

partners, waaronder België.⁵⁴ Plannen kunnen sterk verschillen van partner tot partner, maar een aantal leidende principes vormen de basis voor de wederopbouw:

- De wederopbouw wordt geleid door Oekraïne in partnerschap met zijn internationale partners.
- Het herstel focust op hervormingen met het oog op EU-lidmaatschap voor Oekraïne. Het is de bedoeling om niet enkel te herstellen wat werd verwoest, maar ook in te zetten op een versterkt en modern Oekraïne.
- De wederopbouw verloopt eerlijk en transparant door middel van een versterking van de rechtsstaat en de bestrijding van corruptie.
- Het herstel is een inspanning van de hele samenleving en verloopt op een democratische manier.
- De wederopbouw waarborgt de betrokkenheid van meerdere belanghebbenden, zowel nationaal als internationaal, inclusief de privésector, academici, het middenveld, en lokale besturen.
- Het herstel is inclusief en waarborgt gendergelijkheid en mensenrechten.
- De wederopbouw is duurzaam en integreert de groene transitie.

Meer specifiek identificeert de Oekraïense overheid in 2025 **drie prioritaire sectoren** in het kader van de meest recente analyse van de noden voor de wederopbouw:⁵⁵

1. Sociale infrastructuur: herstellen van huisvesting, onderwijs- en onderzoeksinstellingen, medische infrastructuur en zorgvoorzieningen, en voorzieningen en systemen van sociale bescherming voor kwetsbare groepen (bijvoorbeeld veteranen en intern ontheemden).
2. Herstel van fysieke infrastructuur: herstel en bescherming van energie- en mijninfrastructuur, transportinfrastructuur, watertoevoer, sanitair, irrigatie en afvalbeheer.
3. Ontmijnen en civiele bescherming: het opruimen van explosieve oorlogsresten voor de veiligheid, het voorzien van grootschalige schuilplaatsen en het versterken van civiele bescherming.

Voor de wederopbouw in 2025 is Oekraïne nog op zoek naar een budget van ongeveer €10 miljard.⁵⁶ In bilaterale contacten met donoren en partners voorziet de Oekraïense overheid ook in meer gespecificeerde overzichten voor een concrete sector waarop men wil werken. Op die manier tracht de overheid ook zo veel mogelijk met bilaterale partners af te stemmen op basis van hun kennis en expertise.⁵⁷

Naast de jaarlijkse analyse van noden en prioriteiten voor de wederopbouw, stelde de Oekraïense overheid het *Oekraïneplan* op. Dit plan werd in samenspraak met de Europese Commissie en na consultatie van allerlei maatschappelijke actoren (bedrijven, middenveldorganisaties, denktanks, politici en beleidsmakers) geschreven. Het plan kadert in de oprichting van de 'Oekraïnefaciliteit' door de Europese Unie. Deze faciliteit voorziet een budget van 50 miljard euro aan financiële steun over de periode 2024–2027 om het land te ondersteunen bij de wederopbouw.^a Het *Oekraïneplan* voorziet niet alleen

a Onder 2.3.2. De EU steunt de wederopbouw van Oekraïne wordt een gedetailleerder overzicht gegeven van de faciliteit zelf.

in het herstel van het land, maar heeft ook de expliciete doelstelling het land klaar te stomen voor EU-lidmaatschap. Het *Oekraïneplan* focust hoofdzakelijk op drie zaken:⁵⁸

1. Basishervormingen die noodzakelijk zijn voor een snel en sterk herstel: een hervorming van de overheid, financieel management van de overheid, versterking en hervorming van justitie, en de strijd tegen corruptie.
2. Economische hervormingen noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling en welvaart van het land: het moderniseren van de financiële sector, het publiek vermogensbeheer verbeteren, de terugkeer van Oekraïners stimuleren en ondersteunen, het ondernemingsklimaat verbeteren, decentraliseren en de capaciteit van de regio's versterken.
3. Focus op een aantal centrale groeisectoren: energie, transport en export, agrifood, kritieke grondstoffen, ondersteuning van ondernemerschap en ontwikkeling van kmo's, informatietechnologieën, de groene transitie en milieubescherming.

De voorgestelde hervormingen zijn erop gericht het land in overeenstemming te brengen met het Europees Acquis. De hervormingen zullen ook een invloed hebben op de wederopbouw en het herstel. De vooruitgang van de hervormingen wordt op regelmatige tijdstippen gerapporteerd aan de EU om een nieuwe schijf aan financiering te kunnen ontvangen.⁵⁹

Bovenop het *Oekraïneplan* stelde de regering ook een hervormingsmatrix op om het proces te begeleiden en de implementatie van de hervormingen beter op te volgen. De matrix houdt rekening met aanbevelingen van de Europese Commissie (in het kader van EU-lidmaatschap), van de Wereldbank, van het IMF, en die in het *Oekraïneplan*.⁶⁰

2.3 Internationale steun voor de wederopbouw

Oekraïne ontving sinds de start van de oorlog een continue stroom aan internationale steun. Die steun concentreert zich voornamelijk op drie vlakken: militair, financieel, en humanitair. Het Kiel Institute for the World Economy ontwikkelde een specifieke databank om de bilaterale steun van 41 donorlanden^a aan Oekraïne op te volgen.⁶¹ In december 2024 stond de teller voor alle donorlanden samen op een totaal van 267 miljard euro aan ondersteuning voorzien voor Oekraïne.⁶² In wat volgt geven we een kort overzicht van de bilaterale Europese steun voor de eerste drie jaar van de oorlog. Vervolgens belichten we de verschillende steunmechanismen van de Europese Unie, waarna we ook enkele multilaterale steuninitiatieven trachten samen te vatten.

2.3.1 Bilaterale steun aan Oekraïne

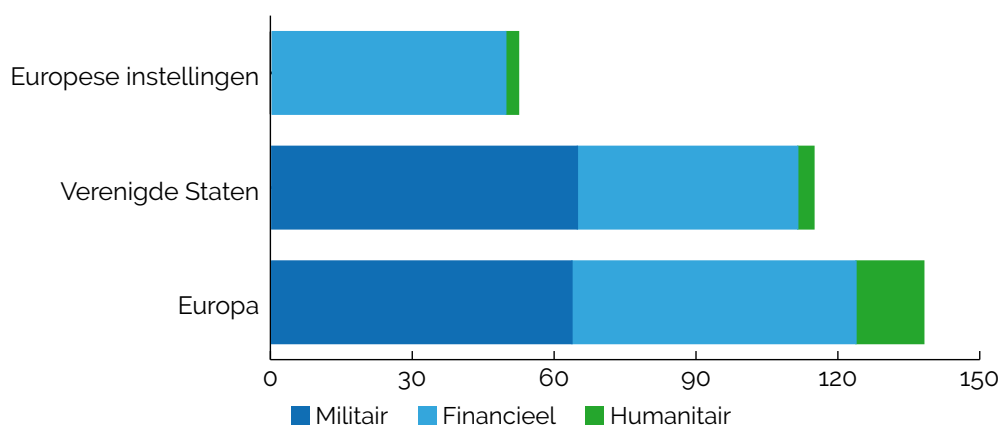
Sinds de start van de oorlog heeft Europa^b een totaal van 138 miljard euro voorzien aan bilaterale steun voor Oekraïne. Dit houdt zowel militaire, financiële als humanitaire

a De landen die worden gemonitord in de Ukraine Support Tracker zijn de 27 EU-lidstaten, andere G7-landen, Australië, China, India, IJsland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Taiwan, Turkije, Zuid-Korea, en Zwitserland. Daarnaast monitort het ook de steun die geboden wordt door de Europese instellingen zelf.

b Europa wordt hier geïnterpreteerd als de 27 EU-lidstaten, IJsland, Noorwegen, het VK, en Zwitserland.

steun in. De totale bilaterale steun geboden door Europa bedraagt ondertussen 23 miljard euro meer dan de VS. De bilaterale steun door Europese landen is voornamelijk militair (63 miljard euro) en financieel (60 miljard euro) van aard, aangevuld met humanitaire steun (14 miljard euro). Daar bovenop kwam ook de steun van de Europese Unie via leningen en subsidies. De Europese instellingen (Europese Commissie, Europese Raad, en Europese Investeringsbank) focussen voornamelijk op financiële budgetsteun (49 miljard euro) en een klein beetje humanitaire steun (2,7 miljard euro).⁶³

Figuur 3: Bilaterale steun (miljard euro)



Bron: Ukraine Support Tracker-Kiel Institute for the World Economy⁶⁴

Er zijn grote verschillen tussen de Europese landen als het gaat om de hoeveelheid bilaterale steun die aan Oekraïne geboden wordt. Zo gaven de Baltische en Scandinavische landen naar verhouding van hun BBP het meeste uit aan bilaterale ondersteuning van Oekraïne. De top drie (Estland, Denemarken en Litouwen) geven meer dan 2% van hun BBP uit aan bilaterale steun. Aan het andere uiterste geven Duitsland en het VK 0,4–0,5% van hun BBP uit aan bilaterale steun, terwijl Frankrijk, Italië en Spanje slechts 0,1–0,2% van hun BBP uitgeven. België geeft ongeveer 0,3% van het eigen BBP aan bilaterale steun aan Oekraïne.⁶⁵

In Figuur 3 voegden we ook de bilaterale steun van de VS toe omdat het in absolute aantallen de belangrijkste bilaterale donor van Oekraïne is. Sinds het opnieuw aantreden van Donald Trump als president van de VS werd de steun aan Oekraïne echter gepauzeerd. Voormalig president Biden keurde op 9 januari 2025 het laatste steunpakket goed, maar sindsdien werd er geen enkele nieuwe steun meer door de VS aangekondigd of goedgekeurd. Dit heeft een grote impact op het land, niet alleen voor de militaire verdediging tegen Rusland, maar ook op financieel en humanitair vlak. Zo voorzag de VS een humanitair budget van 3,41 miljard euro in de periode 2022–2024.⁶⁶ De sluiting van het USAID-agentschap dat al vanaf de jaren 1990 aanwezig was in Oekraïne en dat de humanitaire steun aan Oekraïne beheerde en implementeerde, heeft dan ook een impact op het tegemoetkomen aan humanitaire noden en de wederopbouw.

De bezuinigingen treffen energie–infrastructuurprojecten, het economisch herstel, het gezondheidssysteem, de media, lokaal bestuur en het maatschappelijk middenveld.⁶⁷ Daarnaast zal het wegvallen van de financiële budgetsteun ook voor de Oekraïense overheid een belangrijke impact hebben omdat de VS voornamelijk subsidies voorzag terwijl de EU meer gebruikmaakt van leningen.⁶⁸

Het gat dat wordt achtergelaten door de stopzetting van de steun uit de VS is een existentiële uitdaging voor Oekraïne. Europese landen zijn dan ook op zoek naar manieren om het zo snel mogelijk te dichten. Dit zal grote inspanningen vragen van Europa. Aanvankelijk focust de Europese reactie zich op het opvoeren van de militaire steun aan Oekraïne en het versterken van de Europese defensie via het *ReArm Europe Plan/Readiness 2030* van de voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen.⁶⁹ Daarnaast zal Europa een tandje moeten bijsteken om het financiële en humanitaire gat op te vullen dat de VS achterlaat. Dat zal niet gemakkelijk zijn, maar is volgens het Kiel Instituut niet onmogelijk. Daarvoor kijkt het voornamelijk naar meer financiële steun van grote donoren zoals de EU, Duitsland, het VK, Frankrijk, Italië en Spanje.⁷⁰

Om de toenemende internationale steun aan Oekraïne beter te coördineren richtte de overheid van Oekraïne in samenwerking met de G7–landen, de Europese Unie en internationale financiële instellingen^a het Ukraine Donor Platform op. Het platform is actief sinds 2023 en voorziet een internationaal samenwerkingsmechanisme dat de financiële steun aan Oekraïne coördineert. Op die manier verzekert men zich ervan dat de internationale steun in overeenstemming is met de herstellprioriteiten en de nodige hervormingen van Oekraïne zoals opgesteld in de *Rapid Damages and Needs Assessment* en het *Oekraïneplan*. Verder tracht het platform ondersteuning te bieden bij de efficiënte planning en leveringen van hulp om duplicatie zo veel mogelijk te vermijden.⁷¹

Het Donorplatform wordt bestuurd door een stuurgroep bestaande uit permanente leden (Oekraïne, de EU, en G7–landen) en tijdelijke leden (Denemarken, Nederland, Noorwegen, Zweden en Korea). Daarnaast werden er negen waarnemers aangeduid, waaronder België.⁷² Het secretariaat van het platform, dat administratieve ondersteuning en coördinatie biedt, bevindt zich in Kyiv en Brussel. In 2024 richtte het platform ook een Business Advisory Council op om advies en expertise te verlenen over de bevordering van het investeringsklimaat in Oekraïne en het aantrekken van investeringen uit de private sector.

a De Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds, de Europese Investeringsbank, en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling.

Ukraine Recovery Conference

De Ukraine Recovery Conference is een jaarlijks politiek evenement op hoog niveau, dat gericht is op de wederopbouw en het herstel van Oekraïne. Tijdens de conferentie komen overheden, internationale organisaties, financiële instellingen, bedrijven, regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld samen om hun rol en engagement in het herstelproces van Oekraïne te bespreken. De conferentie baseert zich op de Lugano-principes die werden afgesproken tijdens de eerste editie in 2022. De conferentie focust zich hoofdzakelijk op vier thema's die van belang zijn voor de wederopbouw:

- Business Dimension: het mobiliseren van de privésector voor de wederopbouw en het economisch herstel
- Human Dimension: sociaal herstel en het belang van mensen voor de toekomst van Oekraïne
- Local & Regional Dimension: het herstel en de rol van lokale besturen en regio's
- EU Dimension: EU-lidmaatschap en de nodige hervormingen

In 2024 namen meer dan 3.400 deelnemers deel, die verschillende sectoren vertegenwoordigden. Zo werden projecten voorgesteld, nieuwe kansen voor bedrijven verkend, en ervaringen en resultaten uitgewisseld. Er werden meer dan 110 nieuwe akkoorden gesloten, waaronder tientallen B2B-akkoorden, goed voor 16 miljard euro aan steun. De volgende editie vindt plaats in Italië op 10–11 juli 2025.

2.3.2 De EU steunt de wederopbouw van Oekraïne

De Europese Unie steunt Oekraïne op verschillende manieren. Zo trof de EU een hele reeks economische sancties, individuele sancties, diplomatieke maatregelen en visummaatregelen tegen Rusland, met het doel Rusland zo veel mogelijk onder druk te zetten opdat het de oorlog niet langer zou kunnen voortzetten. Over het succes van de sancties bestaat veel debat, getuige de discussie over de voortgezette invoer van Russisch gas en LNG ondanks de oorlog.⁷³ Daarnaast voorzag de EU in militaire steun van 6 miljard euro aan Oekraïne via de Europese Vredesfaciliteit. Ook faciliteert de EU de gezamenlijke aankoop van munitie voor Oekraïne, en traint zij Oekraïens militair personeel.⁷⁴ Verder verwelkomde de EU een groot aantal vluchtelingen uit Oekraïne. In februari 2025 stonden er 4,3 miljoen Oekraïners met tijdelijke bescherming geregistreerd in de EU.⁷⁵ Tot slot, zoals blijkt uit Figuur 3, voorzag de EU ook in humanitaire en financiële steun. Gezien de doelstelling van dit onderzoek concentreren we ons in wat volgt specifiek op de financiële steun die de EU biedt aan Oekraïne met het oog op herstel en wederopbouw.

De Europese Unie ondersteunt de wederopbouw van Oekraïne voornamelijk via financiële budgetsteun. Bij aanvang van de oorlog in 2022–2023 deed het dit nog via het Macro-Financial-Assistance-programma (MFA) dat erop gericht is budgetsteun

te bieden aan partnerlanden van de EU in de vorm van leningen op de middellange en lange termijn. Het is een mechanisme waar Oekraïne ook eerder al mee bekend was. Zo ontving het in de periode 2014–2021 5 miljard euro budgetsteun via MFA. Na het uitbreken van de grootschalige oorlog in 2022 kreeg Oekraïne 7,2 miljard euro aan MFA. In 2023 werd dit verder uitgebreid naar 18 miljard euro aan gunstige leningen voor budgetsteun via het MFA+-programma.⁷⁶

Echter, om de wederopbouw van Oekraïne meer gestructureerd te ondersteunen besloot de Europese Commissie om de Oekraïne-faciliteit op poten te zetten. Het is een hulppakket van 50 miljard euro voorzien voor de periode 2024–2027. Het grootste deel hiervan (33 miljard euro) betreft leningen tegen goede voorwaarden, het overige betreft subsidies (17 miljard euro). De doelstelling van de faciliteit is om de economische stabiliteit van Oekraïne te waarborgen, de wederopbouw te ondersteunen, structurele hervormingen te stimuleren, investeringen uit de privésector aan te trekken, en uiteindelijk Oekraïne te begeleiden op zijn pad richting EU-lidmaatschap.⁷⁷ In april 2025 werd al de helft van het budget (25 miljard euro) toegekend, verdeeld over drie betalingen die plaatsvonden sinds mei 2024.⁷⁸

De faciliteit bestaat uit drie pijlers:⁷⁹

1. Budgettaire steun op basis van het *Oekraïneplan* (€38 miljard)

Door budgetsteun te bieden aan Oekraïne kan de overheid basisdiensten blijven voorzien aan de eigen burgers en kunnen de lonen en pensioenen van het overheidspersoneel uitbetaald worden. Zoals bovenaan beschreven stelde Oekraïne in samenwerking met de Europese Commissie een *Oekraïneplan* op dat de nodige hervormingen en investeringen bevat met het oog op EU-lidmaatschap. Op basis van dit plan en het behalen van bepaalde doelstellingen en mijlpalen betaalt de EU een nieuwe schijf van het budget uit. Om corruptie en misbruik te voorkomen wordt de vooruitgang van dichtbij gemonitord.

2. Investeringskader (€7 miljard)

Onder de tweede pijler voorziet de EU steun in de vorm van begrotingsgaranties en een mix van subsidies en leningen om publieke en private investeringen aan te trekken voor de wederopbouw. De focus ligt daarbij op infrastructuurprojecten, energiezekerheid, groene investeringen en de ondersteuning van kmo's. Betrokken actoren zijn onder andere de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling.

3. Technische bijstand en capaciteitsopbouw (€5 miljard)

Tot slot spitst de laatste pijler zich toe op het verlenen van technische bijstand over EU-wetgeving en structurele hervormingen aan de Oekraïense overheid. Op die manier kunnen de gevraagde hervormingen voor het EU-lidmaatschap correct geïmplementeerd worden. De technische bijstand verloopt bijvoorbeeld door middel van opleidingen voor ambtenaren, lokale besturen, enzovoort. Een andere doelstelling

van deze pijler is het versterken en ondersteunen van het maatschappelijk middenveld, bijvoorbeeld voor onafhankelijke media.

Tot slot kwam er in 2024 nog een nieuw instrument bij: Extraordinary Revenue Acceleration (ERA). De EU verleent daarmee, in samenwerking met partners van de G7, financiële steun aan Oekraïne via voordelige leningen. Deze leningen worden echter niet terugbetaald door Oekraïne zelf, maar door toekomstige opbrengsten uit de winsten op bevroren Russische staatsactiva, voornamelijk beheerd door Euroclear in Brussel.⁸⁰ Op die manier voorziet de EU in 2025 nog een bijkomende lening van 18 miljard euro bovenop de Oekraïnefaciliteit voor budgetsteun en de wederopbouw van het land.⁸¹

2.3.3 Multilaterale steun via internationale organisaties

Ook op multilateraal niveau wordt er actie ondernomen ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. In wat volgt overlopen we kort de inspanningen die gedaan worden door internationale financiële instellingen enerzijds, en andere internationale organisaties anderzijds. Het overzicht dat we kort bespreken is niet volledig maar is eerder een aanzet om een idee te geven van de actoren die een rol spelen bij de wederopbouw en het herstel van Oekraïne.

Internationale financiële instellingen

Internationale financiële instellingen spelen een cruciale rol in de wederopbouw van Oekraïne. Ze richten zich zowel op noodhulp als op de ondersteuning en ontwikkeling op de lange termijn. De belangrijkste spelers zijn het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Europese Investeringsbank (EIB) en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD).

Het **IMF** voorziet in leningen aan de Oekraïense overheid om de macro-economische stabiliteit van het land te waarborgen. Daarnaast dienen de leningen voor de uitbetaling van noodzakelijke overheidsuitgaven, zoals lonen, pensioenen en sociale voorzieningen. Daarvoor startte het IMF in 2023 een vierjarig hulpprogramma op ter waarde van ongeveer €15 miljard. In maart 2025 ontving Oekraïne hiervan al €10 miljard.⁸² Verder biedt het IMF technische ondersteuning om Oekraïne te helpen bij economische en financiële hervormingen.⁸³

De **Wereldbank** ondersteunt Oekraïne en donoren bij het prioriteiten stellen voor het herstel, door mee te werken aan de jaarlijkse analyse van de noden in het *Rapid Damages and Needs Assessment*-rapport. Daarnaast haalde de Wereldbank sinds de invasie €74 miljard op aan financiële steun voor Oekraïne. De overgrote meerderheid daarvan wordt gefinancierd door partnerlanden, waaronder België.⁸⁴ Via het specifieke Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund (URTF) financiert de Wereldbank met behulp van donoren projecten rond landbouw, gezondheid, huisvesting, onderwijs, transport, infrastructuur en energie.⁸⁵ Op die manier combineert het onmiddellijke noodhulp en de wederopbouw op de langere termijn.

De **Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (ERBD)** is een ontwikkelingsbank die focust op het ontwikkelen van een land door middel van een sterke privésector. De bank is de belangrijkste institutionele investeerder in Oekraïne met investeringen ter waarde van 6 miljard euro sinds de start van de oorlog in 2022. Daarbij focust het hoofdzakelijk op financiering van de energiesector, infrastructuur, voedselzekerheid en handelsfinanciering. Bovenop financiering ondersteunt de bank ook de nodige hervormingen in Oekraïne voor een beter investeringsklimaat.⁸⁶

Tot slot financierde de **Europese Investeringsbank** projecten die zich richten op waterbeheer, energie en transport. Verder ondersteunt deze bank het herstel van ondernemingen en van de sociale infrastructuur.

Multilaterale organisaties

Naast de internationale financiële instellingen zijn er ook andere internationale en multilaterale organisaties actief in Oekraïne voor humanitaire ondersteuning enerzijds en ter ondersteuning van de wederopbouw op de langere termijn anderzijds. Deze programma's zijn afhankelijk van de bijdragen van donorlanden en internationale organisaties. Zonder volledig te zijn, bespreken we kort enkele van die multilaterale actoren.

Allereerst is de VN zeer actief aanwezig in Oekraïne. VN-programma's worden gefinancierd door donorlanden en financiële instellingen. Naar aanleiding van de illegale invasie op 24 februari 2022 werd het noodfonds van de VN, het Central Emergency Response Fund (CERF), geactiveerd om humanitaire organisaties te ondersteunen in het tegemoetkomen aan de meest dringende humanitaire noden als gevolg van de oorlog.⁸⁷ Daarnaast staat het Ukraine Humanitarian Fund van de VN in voor het verlenen van extra financiering voor humanitaire acties in Oekraïne.⁸⁸ Het VN-agentschap voor humanitaire ondersteuning (OCHA) monitort de humanitaire situatie met maandelijkse updates en analyses. Vorig jaar bereikte het agentschap 8,4 miljoen mensen, in 2025 plant het opnieuw 6 miljoen mensen in nood te helpen.

Naast OCHA zijn nog 22 andere thematische VN-agentschappen actief in Oekraïne,⁸⁹ waaronder een heel aantal partners waar Vlaanderen reeds mee samenwerkt, zoals FAO, ILO, UN Women, UNAIDS, UNESCO, UNICEF, WHO, enzovoort. Veel VN-agentschappen openen een lokaal kantoor in Oekraïne om de steun efficiënt te coördineren. De Vlaamse diplomatieke vertegenwoordigers in Genève, Parijs, en Wenen volgen de activiteiten van verschillende van deze agentschappen in de hoofdkantoren van dichtbij op. Ook hier heeft de terugtrekking van de VS een grote impact, aangezien veel van de VN-agentschappen voor hun werking deels afhankelijk waren van financiering door de VS.

Ook de Raad van Europa ondersteunt Oekraïne, en in bredere zin strekt die steun zich uit naar andere landen die onder Russische druk staan: Georgië, Moldavië en de Wit-Russische oppositie. Aangezien Rusland de statuten van de Raad van Europa schond door een ander land illegaal aan te vallen en op die manier zijn verplichtingen

inzake het vredevol oplossen van disputen en het respect voor de rechtsstaat en mensenrechten onmogelijk kon nakomen, besloot de Raad van Europa bijna onmiddellijk om Rusland als lid te schrappen.⁹⁰ In 2023 startte de Raad van Europa het programma Resilience, Recovery and Reconstruction, dat er specifiek op gericht is om Oekraïne bij te staan in de wederopbouw. Het programma loopt over de periode 2023–2026 en focust op de versterking van de democratie, de rechtsstaat en het respect voor mensenrechten. Daarbij gaat er ook speciale aandacht naar de rol van jeugd en jeugdwerking in Oekraïne.⁹¹ Vlaanderen volgt de werking en activiteiten van de Raad van Europa op via de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging bij de multilaterale instellingen in Parijs in samenwerking met de vakdepartementen.

Tot slot heeft ook de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een specifiek landenprogramma voor Oekraïne. Als erfgenaam van de heropbouw in Europa onder het Marshallplan na de Tweede Wereldoorlog zet de organisatie wereldwijd in op duurzame economische ontwikkeling als bron van welvaart. Oekraïne is geen lid van de OESO maar de organisatie heeft sinds 2023 wel een specifiek landenprogramma voor het land om ondersteuning te bieden bij de wederopbouw met het oog op EU- en OESO-lidmaatschap. Het doet dit door technisch advies en analyse te verlenen over zaken als onderwijs, goed bestuur en corruptiebestrijding, en duurzame en groene economische ontwikkeling.⁹² Daartoe opende het een kantoor in Kyiv om deze ondersteuning beter te coördineren. Ook zetelt de OESO mee in het Ukraine Donor Platform om de nodige ondersteuning te bieden voor de hervormingen die in het kader van de wederopbouw zullen worden doorgevoerd.



3



Situatieschets: Vlaanderen en België

De voorbije jaren werd er op internationaal niveau al veel steun geboden aan Oekraïne. Hoewel deze bij aanvang van de oorlog voornamelijk militair en humanitair van aard was, kwam al snel het besef dat men ook zal moeten investeren in het herstel en de wederopbouw van het land. Dit werd ook door de Oekraïense regering gestimuleerd, getuige de insteek van de Ukraine Recovery Conference in Lugano op 4 en 5 juli 2022.⁹³

Echter, niet alleen op internationaal niveau werd er voor Oekraïne actie ondernomen. De Vlaamse en federale regeringen schakelden snel om te kunnen reageren op de gevolgen van de oorlog in Oekraïne én in eigen land. De oorlog had namelijk ook een grote impact op de eigen samenleving. Zo vangt ons land sinds de uitbraak van de oorlog in 2022 Oekraïense vluchtelingen op. Daarnaast hadden de energiecrisis en het onzekere ondernemingsklimaat ten gevolge van de Russische invasie een impact op de economie.⁹⁴

Door het uitbreken van de oorlog in Oekraïne ontvluchtten 6,8 miljoen mensen Oekraïne op zoek naar veiligheid. Van hen verblijven er 4,26 miljoen in de Europese Unie.⁹⁵ Uit vrees dat de asielsystemen van EU-lidstaten overladen zouden geraken door de grote toename aan asielaanvragen, activeerde de Raad van de Europese Unie op 4 maart 2022 voor het eerst het 'statuut van tijdelijke bescherming'. De richtlijn werd origineel aangenomen in 2001 in de nasleep van de Joegoslavië-oorlogen om beter voorbereid te zijn op een 'massale toestroom van ontheemden'.⁹⁶ De Russische invasie van Oekraïne was de eerste aanleiding om de richtlijn te activeren en op die manier onmiddellijk tijdelijke bescherming te bieden aan Oekraïners.

Door het activeren van de richtlijn moesten Oekraïense ontheemden niet de normale asielprocedure doorlopen, maar kregen ze onmiddellijk een tijdelijke verblijfsvergunning die hen toegang gaf tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en onderwijs in de EU-lidstaten waar ze verblijven. De beslissing was aanvankelijk bedoeld als een tijdelijke maatregel die maximaal drie jaar zou gelden, maar ondertussen besloot de raad om het beschermingsstatuut voor Oekraïners tot 4 maart 2026 te

verlengen. Wat nadien zal gebeuren met Oekraïners die tijdelijke bescherming krijgen in Europa is nog onduidelijk.

In december 2024, stonden er 91.806 Oekraïense ontheemden geregistreerd bij de Dienst Vreemdelingenzaken in België.⁹⁷ De meesten onder hen arriveerden hier in 2022 bij het uitbreken van de oorlog, maar ook in de loop van 2023 en 2024 bleven er mensen toestromen. Het is aannemelijk dat er een groter aantal Oekraïners verblijft in België, omdat niet iedereen zich registreerde onder het tijdelijk beschermingsstatuut.⁹⁸ De eerste opvang en registratie werd georganiseerd door de Dienst Vreemdelingenzaken in Brussel, in samenwerking met Fedasil en het Belgische Rode Kruis. Daarna werd er gezocht naar meer permanente verblijfsoplossingen in samenwerking met de deelstaten en lokale besturen.⁹⁹

De registratie van asielzoekers bij de Dienst Vreemdelingenzaken en de dispatching naar opvangplaatsen in de gemeenten via Fedasil zijn federale bevoegdheden. Het onthaal en de inburgering en integratie van asielzoekers en migranten zijn dan weer bevoegdheden van de deelstaten. Bovendien kregen Oekraïners arbeids-, sociale, medische en andere rechten volgens de Europese richtlijn die het statuut van tijdelijke bescherming regelt.¹⁰⁰ Deze rechten vallen grotendeels onder de Vlaamse bevoegdheden werk, welzijn, wonen en onderwijs.

De maatregelen die werden genomen waren tweeledig. Enerzijds trachtte men de impact van de oorlog op de eigen samenleving zo goed mogelijk op te vangen. Zo werd er een specifiek opvang- en integratiebeleid uitgewerkt voor Oekraïners die naar België kwamen. Anderzijds werd er ingezet op steun aan Oekraïne zelf. Deze hulp was aanvankelijk voornamelijk militair en humanitair van aard. Meer recent begon men ook verder na te denken over ondersteuning bij de wederopbouw van het land, getuige de wens van de Vlaamse Regering om de samenwerking met Oekraïne te versterken 'met het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijke wederopbouw van het land'.¹⁰¹ Ook op federaal niveau werd het BE-RELIEVE-programma ter ondersteuning van duurzame wederopbouw goedgekeurd in 2024.¹⁰²

In dit hoofdstuk ontleden we de acties die ondernomen werden ter ondersteuning van Oekraïne. Daarbij kijken we zowel naar het Vlaamse als het federale niveau. Zoals zal blijken is de steun die geboden werd door de verschillende bestuursniveaus afhankelijk van de eigen bevoegdheden, budgetten en capaciteit.

3.1 Wat deed Vlaanderen?

3.1.1 Opvang van Oekraïners in Vlaanderen

De opvang wordt gecoördineerd door een Vlaamse Taskforce

Vlaanderen verbond zich er bij het begin van het uitbreken van de oorlog toe, om 60% van de Oekraïense ontheemden die aankomen in België op te vangen.¹⁰³ Deze mensen hadden niet alleen huisvesting nodig, maar ook begeleiding richting de arbeidsmarkt, onderwijs, zorg, enzovoort. Om de opvang en begeleiding van een grote groep ontheemden in goede banen te leiden, besloot de Vlaamse Regering in te zetten op een geïntegreerde en gecoördineerde aanpak van de opvang van Oekraïners door het aanstellen van een Vlaamse Taskforce Opvang die de ‘beleidscoördinatie van de vluchtelingen-uitdaging in Vlaanderen’ op zich zou nemen. Daarnaast werd het Crisiscentrum van de Vlaamse overheid geactiveerd om de link te leggen met het Nationaal Crisiscentrum en duidelijke communicatie te realiseren over de getroffen maatregelen.¹⁰⁴

De Taskforce bestaat uit de leidende ambtenaren van de Vlaamse departementen en agentschappen die de relevante beleidsdomeinen vertegenwoordigen, namelijk:

- Agentschap Binnenlands Bestuur, beleidsdomein Binnenlands Bestuur
- Agentschap Wonen, beleidsdomein Omgeving
- Agentschap voor Onderwijsdiensten, beleidsdomein Onderwijs
- Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, gelijknamig beleidsdomein
- VDAB, beleidsdomein Werk en Sociale Economie
- Agentschap Integratie en Inburgering, beleidsdomein Binnenlands Bestuur
- Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, gelijknamig beleidsdomein
- Departement Financiën en Begroting, gelijknamig beleidsdomein
- Agentschap Overheidspersoneel, Crisiscentrum Vlaamse overheid
- Het Facilitair Bedrijf

De Vlaamse Regering gaf de Taskforce de opdracht om:¹⁰⁵

- Het lokale aanbod aan huisvestingsmogelijkheden actueel en accuraat in kaart brengen en te vergroten.
- Praktische afspraken te maken met de federale overheid over de toewijzing van personen in functie van de lokale realiteit en draagkracht.
- Voor de Vlaamse bevoegdheden: de beleidsdomeinen bij te staan om tijdelijke maatregelen uit te werken en samen met de daaraan gekoppelde behoeften in kaart te brengen.
- Relevante informatie te verzamelen en ontsluiten voor de lokale besturen, de Vlaamse beleidssectoren en het federale niveau.

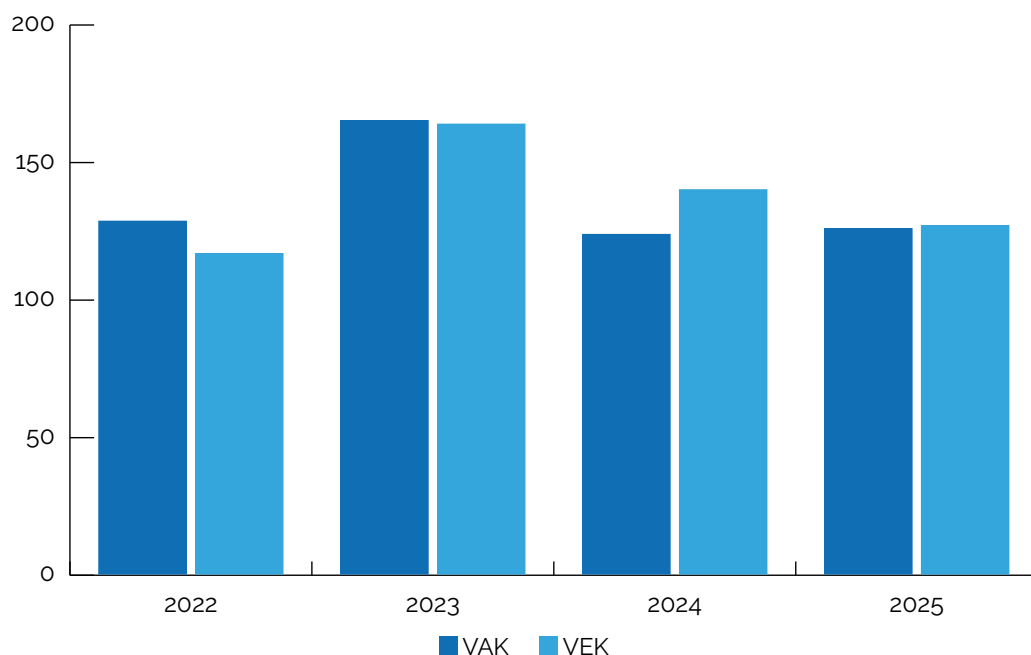
De Taskforce speelde niet alleen een coördinerende rol over beleidsdomeinen heen, maar fungeerde ook als centraal aanspreekpunt voor maatschappelijke belanghebbenden. Zo had hij de taak om zo veel mogelijk andere belanghebbenden bij de opzet en de uitrol van het beleid te bevragen en te betrekken, denk aan lokale besturen, middenveldorganisaties, bedrijven en andere bestuurlijke niveaus. Op die manier trachtte men ook het draagvlak voor het beleid te verzekeren.¹⁰⁶

Noodfonds Oekraïne

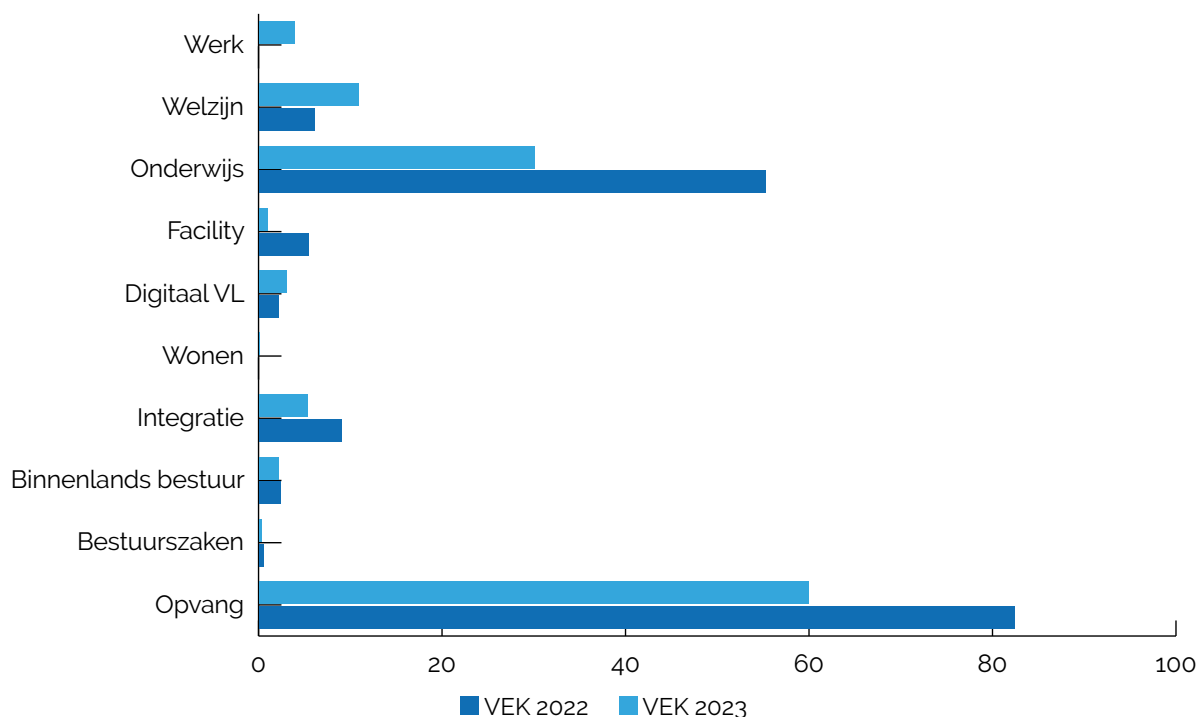
De Taskforce was niet louter een administratieve oefening. Er werd voor Oekraïne ook een noodprovisie van 200 miljoen euro ingeschreven in het budget van 2022.¹⁰⁷ In de begroting van 2023 werd een budget van 225 miljoen euro voorzien voor de noodprovisie. Vanuit deze provisie werd vervolgens budget herverdeeld over de nodige bevoegdheidsdomeinen, om ervoor te zorgen dat de extra inspanningen en maatregelen die genomen werden ook de nodige financiële ondersteuning kregen. De herverdeling van de nodige budgetten uit het noodfonds Oekraïne worden in de onderstaande figuur per jaar weergegeven.^a In het overzicht houden we enkel rekening met de extra middelen die worden ingezet vanuit de noodprovisie, zonder rekening te houden met de inspanningen die de departementen mogelijks deden op basis van hun eigen budget.¹⁰⁸

a De cijfers voor 2022 en 2023 komen uit de Beleids- en Begrotingstoelichting (BBT) voor de respectievelijke begrotingsuitvoering. Omdat de BBT voor de begrotingsuitvoering van 2024 op het moment van schrijven nog niet beschikbaar was, baseerden we ons op de cijfers van de toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting ingediend bij het Vlaams Parlement op 8 november 2024. Voor 2025 baseren we ons op de begrotingsopmaak voor de uitgavenbegroting van 2025 die werd goedgekeurd door het Vlaams Parlement op 20 december 2024. In de begroting maakt men gebruik van twee kredietsoorten: vastleggingskredieten (VAK) en vereffeningskredieten (VEK). VAK zijn de kredieten ten belope waarvan bedragen tijdens het begrotingsjaar vastgelegd kunnen worden op grond van verbintenissen die ten laste komen van de Vlaamse deelstaatoverheid. VEK zijn kredieten ten belope waarvan bedragen tijdens het begrotingsjaar kunnen worden vereffend op grond van rechten die verworven zijn ten laste van de Vlaamse deelstaatoverheid.

Figuur 4: Noodprovisie Oekraïne 2022-2025 (in miljoen euro)



Figuur 5: Herverdeling noodprovisie Oekraïne 2022-2023 (in miljoen euro)



Uit Figuur 5 hierboven blijkt meteen ook dat een aantal bevoegdheidsdomeinen prioritair waren voor de goede organisatie van de opvang en bescherming van Oekraïners in Vlaanderen: opvangcapaciteit, onderwijs, welzijn, en integratie en

inburgering. De Vlaamse Taskforce stelde voor 2022 en 2023 een gedetailleerd jaaroverzicht op met de herverdeling van budgetten en de doelen waarvoor die werden ingezet.^a

Zoals blijkt uit het overzicht was versterking van de opvangcapaciteit een van de prioritaire acties die werd ondernomen. Aanvankelijk konden heel wat mensen terecht bij gastgezinnen, maar dit bleek geen duurzame oplossing. De Vlaamse overheid vroeg aan lokale besturen om meer duurzame opvangplaatsen (minstens 3 maanden) ter beschikking te stellen. Daarvoor kregen de lokale besturen financiële ondersteuning via forfaitaire subsidies voor iedere gecreëerde plek.¹⁰⁹ Daarnaast werden er Vlaamse ondersteuningsteams (VLOT) opgericht die de lokale besturen ondersteunen bij de opvang en begeleiding van tijdelijk ontheemden.¹¹⁰ Ook de provinciegouverneurs kregen versterking bij de zoektocht naar duurzame opvangplaatsen. Tot slot werden er drie tijdelijke nooddorpen opgericht in Antwerpen, Mechelen en Gent, gefinancierd door de Vlaamse overheid. Om het aanbod van alle opvangplaatsen in kaart te brengen en matchmaking tussen vraag en aanbod te coördineren ontwikkelde de Vlaamse overheid een online huisvestingstool.¹¹¹

Een tweede belangrijke uitgavenpost bleek onderwijs te zijn.^b Zo werden de omkaderings- en werkingsmiddelen in het basis- en secundair onderwijs verhoogd naargelang het aantal bijkomende Oekraïense kinderen enerzijds en andere anderstalige nieuwkomers anderzijds. Er werd ook ingezet op extra schoolinfrastructuur waar nodig. CLB's kregen extra middelen en ondersteuning bij het onthaal en de begeleiding van Oekraïense kinderen op Vlaamse scholen. Voor Oekraïense studenten met een tijdelijk beschermingsstatuut werd een studietoelage voor het academiejaar 2022-2023 voorzien. Daarnaast werd het volwassenenonderwijs versterkt voor de organisatie van een extra NT2-aanbod. Bovenop de extra middelen voorzien in het onderwijs werd er op 3 juni 2022 ook een nieuw decreet aangenomen dat de toegang tot onderwijs en de opleiding van Oekraïense kinderen en volwassenen met een tijdelijk beschermingsstatuut moest vergemakkelijken.¹¹²

Een derde belangrijke uitgavenpost voorzag in extra ondersteuning voor integratie en inburgering om de nieuwe toestroom van een groot aantal Oekraïners op te vangen. Daarmee werd voorzien in vertaaldiensten voor de betrokken beleidsdomeinen en lokale besturen, en in sociale tolk- en vertaaldiensten. Er werd een informatie-app ontwikkeld voor tijdelijk ontheemden, en via Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd een hulplijn opgezet voor Oekraïners en burgers die Oekraïners opvangen. De juridische hulpverlening van het Agentschap Inburgering en Integratie (Agii) werd versterkt, alsook de individuele begeleiding van volwassenen die tijdelijk ontheemd zijn. Daarnaast organiseerde Agii algemene en thematische infosessies 'Welkom in Vlaanderen'. Verder kreeg Vluchtelingenwerk Vlaanderen de opdracht om

a De Taskforce stelde gedetailleerde voortgangsrapporten op voor de jaren 2022 en 2023. Het voortgangsrapport voor 2024 was nog in opmaak tijdens het schrijven van dit rapport. Voor een meer gedetailleerd overzicht verwijzen we dan ook graag naar de Taskforce: <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraine/taskforce-oekraine>

b Voor een volledig en gedetailleerd overzicht van de maatregelen die werden getroffen in het onderwijs verwijzen we door naar <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/oekrainecrisis/oekrainecrisis-basis-en-secundair-onderwijs>

burgerinitiatieven te faciliteren en coördineren. Tot slot werden de nodige diensten van de betrokken agentschappen tijdelijk versterkt.

Tot slot zette het beleidsdomein Welzijn in op tijdelijke versterking van het departement zelf door een extra VTE aan te werven die binnen de Taskforce de afstemming met andere departementen diende op te volgen. Daarnaast zette men in op een tijdelijke versterking van de Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW) en de Centra voor Geestelijke Gezondheid in het kader van psychosociale ondersteuning voor Oekraïense ontheemden en gastgezinnen. Ook de regierol van lokale besturen binnen de samenwerkingsverbanden Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO) werd versterkt. Verder werd ingezet op extra ondersteuning van kinderen en gezinnen via de pleegzorg en jeugdhulpdiensten, en via verbeterde toegang tot het groeppakket. Er werd ingezet op traumaverwerking bij vluchtelingen via een subsidie voor de gespecialiseerde vzw Solentra. Tot slot werd er een preventief zorgaanbod ontwikkeld rond TBC-screenings en vaccinaties.¹¹³

De Vlaamse Regering bevestigde met de verlenging van het statuut voor tijdelijke bescherming tot maart 2026 dat de Taskforce zijn taken voort zou zetten, weliswaar met verminderde capaciteit.¹¹⁴ De regelmaat waarmee de verschillende werkgroepen van de Taskforce samenkomen is minder intensief dan aan het begin van de invasie en het aantal werkgroepen werd ook afgebouwd.¹¹⁵ Daarnaast werd de uitfasering van het Vlaamse opvangbeleid ook financieel ingezet. Een belangrijk element hierbij is de uitfasering van de financiële ondersteuning voor de verhoging van de opvangcapaciteit. Zo krijgen lokale besturen vanaf 2025 geen subsidies meer voor nieuw gecreëerde opvangplaatsen.¹¹⁶ Tevens sloten de nooddorpen in Antwerpen en Mechelen de deuren. Enkel het nooddorp van Gent zal met 600 slaapplekken actief blijven tot 2026. De bedoeling is dat Oekraïense ontheemden zo veel mogelijk naar de reguliere huurmarkt worden geleid.

Voor de sectorale maatregelen gaat men in de begroting van 2025 uit van een status quo of wordt er een lichte toename verwacht door de stabiele instroomcijfers die hoger blijven dan de uitstroom.¹¹⁷ Verschillende respondenten gaven bovendien aan dat de ondersteuning voor Oekraïense ontheemden ondertussen steeds vaker opgevangen wordt met de reguliere werking. Daardoor is er minder nood aan extra financiële ondersteuning vanuit de noodprovisie.¹¹⁸

Niettemin heerst er bezorgdheid over de verminderde opvang voor Oekraïense vluchtelingen in Vlaanderen. De voorbije maanden kwam er steeds meer berichtgeving over Oekraïners die geen opvangplaatsen meer konden krijgen en in de noodopvang of op straat belandden. Vluchtelingenwerk Vlaanderen ijvert er samen met Caritas en Orbit bij de Vlaamse Regering voor dat steeds voldoende opvangcapaciteit voorzien blijft, zeker aangezien België al met een algemene opvangcrisis te kampen heeft. Daarnaast wijzen de organisaties op de noodzaak om zo snel mogelijk duidelijkheid te bieden over het verblijfsstatuut van Oekraïners in Vlaanderen, en breder in de EU.¹¹⁹ Het is een bezorgdheid die ook geuit werd in Resolutie 247 van 12 maart 2025 in het

Vlaams Parlement waarbij men ‘het belang van blijvende bescherming en opvang van Oekraïense vluchtelingen in afwachting van vrede en heropbouw’ onderschrijft.¹²⁰

Evaluatie van de Taskforce

Uit de gesprekken die wij voerden bleek dat de Taskforce, ondanks de uitdagingen die er ook waren, overwegend positief geëvalueerd werd. Eén respondent gaf aan dat de Taskforce een mooie casus was waarbij de Vlaamse overheid echt transversaal te werk ging en op een gecoördineerde manier snel en krachtig gereageerd heeft. Dat zorgde dan weer voor veel dynamiek op verschillende beleidsdomeinen.¹²¹ Andere respondenten beaamden het positieve gevoel over de samenwerking binnen de Taskforce. Door de urgentie van de situatie en de eensgezindheid dat er iets moest gebeuren, kon men snel schakelen en over de beleidsdomeinen heen gecoördineerd samenwerken. Daarbij bleek politieke wil van essentieel belang te zijn.¹²² Voorlopig werd er overigens nog geen officiële opdracht gegeven tot evaluatie van de werking van de Taskforce.

Er bleek veel mogelijk te zijn met de politieke wil en de wind van solidariteit die door het land waaide tijdens de nasleep van de Russische invasie. Niettemin waarschuwen enkele respondenten voor het gevoel van dubbele standaarden. Daarbij ving men geluiden op in de publieke opinie dat er soms een wrang gevoel leeft of vragen zijn over de sterke aandacht en solidariteit voor Oekraïne, terwijl er veel andere conflicten zijn waar we als Vlaanderen veel minder voor doen. Toch merken onze respondenten dat conflicten als de oorlog in Gaza en het geweld in Oost-Congo ook sterk leven in de samenleving.¹²³ Daarmee wil men niet gezegd hebben dat de ondersteuning voor Oekraïners niet van belang was. Men geeft veeleer aan dat het belangrijk is om ook rekening te houden met andere internationale conflicten die onze burgers zorgen baren. Het is een belangrijke evenwichtsoefening om ondersteuning te bieden aan Oekraïne en tegelijkertijd de rest van de wereld niet uit het oog te verliezen. Het is dus belangrijk om het maatschappelijk draagvlak van het beleid in de gaten te houden. Er wordt aangegeven dat een sterke link met lokale besturen daarbij van belang is.¹²⁴

3.1.2 Vlaamse steun aan Oekraïne

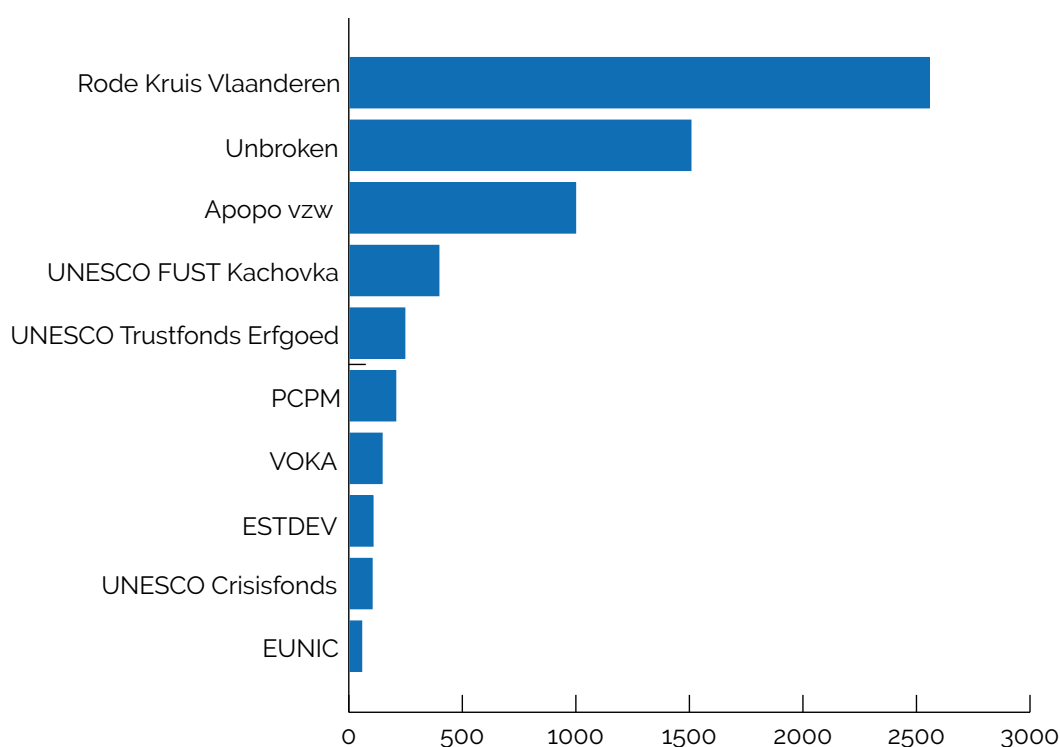
Het is belangrijk op te merken dat Vlaanderen als regio een andere slagkracht heeft op internationaal niveau dan de federale regering. Dit heeft ook een weerslag op de wijze waarop Vlaanderen Oekraïne ondersteunde tot nu toe. Aanvankelijk was de internationale steun aan Oekraïne militair en humanitair van aard. Aangezien defensie een exclusief federale bevoegdheid is, kon Vlaanderen militair weinig bijdragen. Bovendien is Vlaanderen in tegenstelling tot België geen rechtstreeks lid van multilaterale organisaties, en zetelt het dus ook niet in de internationale fora voor wederopbouw in Oekraïne, zoals het Multi-Agency Donor Platform.¹²⁵ Respondenten geven te kennen dat Vlaanderen op dit vlak best zo veel mogelijk afstemt met alle mogelijke partners op federaal, bilateraal, Europees en multilateraal niveau. Dat is ook wat het Vlaams Regeerakkoord bevestigt, door de Europese Unie te benoemen als krachtigste hefboom voor een impactvol Vlaams buitenlands beleid.¹²⁶

Vanuit de eigen bevoegdheden zette Vlaanderen in op de humanitaire ondersteuning van Oekraïne en op ondersteuning van sectoren die aansluiten bij de eigen bevoegdheden, zoals cultuur, handel en onderwijs. De budgetten die Vlaanderen kan inzetten op het buitenlands beleid zijn vaak niet te vergelijken met de budgetten die de federale overheid of internationale partners ter beschikking hebben.

Humanitaire en andere steun gecoördineerd door DKBUZA

Aanvankelijk werd er vanuit Vlaanderen gefocust op de humanitaire noden die in Oekraïne ontstonden na de Russische invasie. Daarvoor coördineerde het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA) een aantal subsidies voor humanitaire actie voor Oekraïne. Tegelijk werd ingezet op andere sectoren en activiteiten die essentieel zijn voor de wederopbouw en het herstel van Oekraïne. In Figuur 6 hieronder geven we een overzicht van de Vlaamse humanitaire en andere steun.

Figuur 6: Humanitaire en andere steun 2022-2024 (in duizenden euro)



De humanitaire steun werd voornamelijk verleend via subsidies aan drie organisaties: het Rode Kruis Vlaanderen (RKV), Apopo vzw en het Pools Centrum voor Internationale Hulp (PCPM). De belangrijkste humanitaire partner bleek RKV te zijn, dat een aantal subsidies voor humanitaire ondersteuning in Oekraïne kreeg. Bij het uitbreken van de oorlog steunde Vlaanderen met een budget van 200.000 euro een programma voor de bescherming van en hulpverlening aan de burgerbevolking. Later ontving het Rode Kruis Vlaanderen ook een budget van 2.000.000 euro voor hulpgoederen die kaderen in het winterprogramma van het Oekraïense Rode Kruis (generatoren, dekens,

powerbanks, ...). Dat budget werd herverdeeld vanuit het noodfonds Oekraïne in 2023.¹²⁷ In 2024 ontving het Rode Kruis Vlaanderen ook nog een subsidie van 150.000 euro voor mobiele schuilplaatsen in de regio's Kherson en Zaphorizia. Tot slot kondigde minister-president Matthias Diependaele in januari 2025 nog een bijkomende steun van 200.000 euro aan het Rode Kruis Vlaanderen aan, om sensibilisering en training te organiseren rond de risico's van niet-ontplofte projectielen, zoals mijnen en ander oorlogsmateriaal in Oekraïne.¹²⁸

Bij aanvang van de Russische invasie in 2022 steunde Vlaanderen ook PCPM met een budget van 200.000 euro. De organisatie voorzag in humanitaire hulp voor Oekraïense vluchtelingen in Oekraïne en Polen. Daarnaast ondersteunde de Vlaamse overheid humanitaire ontminning via een subsidie van 1.000.000 euro aan de vzw APOPO in het kader van een project dat honden opleidt voor ontminning.¹²⁹ In eerste instantie is de ontminning belangrijk vanuit een humanitair perspectief, namelijk om levens te redden door ervoor te zorgen dat burgers niet op onontplofte mijnen stoten. Landmijnen maken namelijk veel burgerslachtoffers lang nadat de oorlog voorbij is. Ontminning zal ook nodig zijn om de wederopbouw mogelijk te maken.

Vlaanderen bood niet alleen humanitaire hulp, maar steunde ook bepaalde sectoren. Een eerste sector waarop werd ingezet is cultuur. Dit gebeurde volgens toenmalig minister-president Jan Jambon vanuit het besef dat ook cultuur in tijden van oorlog van levensbelang is, een idee dat door respondenten beaamd werd tijdens de gesprekken die we voerden.¹³⁰ Vlaanderen droeg met 50.000 euro bij aan het Culture of Solidarity EUNIC Ukraine Fund dat werd geopend op initiatief van de European Cultural Foundation en het netwerk van nationale instellingen voor cultuur in de EU (EUNIC). Het doel van het fonds is om meer zichtbaarheid te geven aan de Oekraïense cultuur in Europa en om culturele samenwerking tussen Oekraïense en Europese kunstenaars aan te moedigen.¹³¹ Verder ondersteunde Vlaanderen in 2023 via het Vlaams Audiovisueel Fonds de oprichting van een Europees solidariteitsfonds om de Oekraïense filmindustrie te ondersteunen en coproducties aan te moedigen.¹³²

Om de erfgoedsector in Oekraïne te ondersteunen, zette Vlaanderen in op de bescherming van het cultureel erfgoed via UNESCO. Via het Vlaams Unesco Trustfonds werd in 2022 een bedrag van 96.000 euro overgemaakt op de bijzondere rekening voor crisissituaties. Daarbij werd gespecificeerd dat het geld ingezet diende te worden voor de levering van essentiële materialen en uitrusting voor de noodbescherming van het cultureel erfgoed in Oekraïne.¹³³ Daarnaast werd via het Vlaams Unesco Trustfonds ingezet op de digitalisering van het Oekraïense erfgoed. Daarvoor werd een budget van 240.000 euro voorzien voor de periode 2024–2026. Het zet daarbij niet enkel in op de dringende bescherming van het cultureel erfgoed, maar ook op capaciteitsopbouw van de Oekraïense erfgoedsector door middel van training en opleiding.¹³⁴

Het Vlaamse Trustfonds ter ondersteuning van wetenschappelijke activiteiten van UNESCO (FUST) zet in op een project in het kader van de verwoeste Kachovka-dam. Het project is enerzijds bedoeld om een beter zicht te krijgen op de langetermijneffecten van de verwoesting. Anderzijds zet het project in op de verbetering van het beheer van

water en andere natuurlijke hulpbronnen ter ondersteuning van de wederopbouw en het herstel van het land. Voor de periode 2024–2027 wordt hiervoor een budget van 390.000 euro ingezet. Het project wordt uitgevoerd door UNESCO en enkele Vlaamse partners wier expertise actief betrokken wordt: VITO, VUB en Antea Group Belgium.¹³⁵

In de sector onderwijs werd er samengewerkt met het Estse ontwikkelingsagentschap (ESTDEV). De Vlaamse overheid steunde met een subsidie van 100.000 euro een project ter modernisering van voor- en vroegschoolse educatie in het Oekraïense onderwijs door training te voorzien voor kleuteronderwijzers rond het efficiënt beheer van processen, moderne leeromgevingen en onderwijsmethoden en -hulpmiddelen.¹³⁶ Volgens respondenten werd hiermee niet enkel bijgedragen aan de wederopbouw in Oekraïne, maar kon Vlaanderen ook de bilaterale relaties met Estland en het Estse Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking aanhalen.¹³⁷

In de sector welzijn en gezondheid droeg Vlaanderen bij aan de bouw van een multidisciplinair gezondheids- en revalidatiecentrum in Lviv. Met een projectsubsidie van 1.500.000 euro gefinancierd via het noodfonds Oekraïne steunde Vlaanderen de ngo Unbroken. De organisatie werd opgericht na de Russische invasie in 2022 en zet in op medische en psychosociale hulp aan oorlogsslachtoffers opdat zij opnieuw kunnen integreren in de maatschappij. De subsidie kaderde in de ontwikkeling van een site in Lviv voor gespecialiseerde zorgfaciliteiten in de omgeving van het bestaande St. Panteleimon-ziekenhuis.¹³⁸

Tot slot ondersteunde de Vlaamse overheid ook een project rond economisch herstel en samenwerking tussen Vlaanderen en Oekraïne. Met een projectsubsidie van 140.000 euro werd het Vlaams netwerk van ondernemingen VOKA gesteund om een matchmakingproject op poten te zetten in samenwerking met regionale kamers van koophandel in Oekraïne. Het project liep in de periode 2023–2024. Door Vlaamse en Oekraïense ondernemingen met elkaar in contact te brengen, versterkt het project naast handel ook netwerking, kennisoverdracht en ervaringsuitwisseling. Op die manier vergroot men de marktopportunities voor Oekraïense bedrijven, wat een positieve weerslag kan hebben op het economisch herstel van het land.¹³⁹

Dat brengt de Vlaamse humanitaire en andere steun aan Oekraïne op 6,266 miljoen euro, voornamelijk verdeeld door middel van subsidies en trustfondsen. Dit is in vergelijking met de hoge noden voor de wederopbouw en vergeleken met de internationale hulp die Oekraïne reeds ontvangen heeft een relatief beperkte bijdrage. Niettemin gaven respondenten aan dat de budgetten die werden ingezet door Vlaanderen aanzienlijk waren in vergelijking met wat Vlaanderen normaal gezien inzet op humanitaire ondersteuning.¹⁴⁰ Verschillende gesprekspartners geven aan dat Vlaanderen de eigen kracht niet mag onderschatten, en dat het een gewaardeerde partner is die flexibiliteit en snelheid aan de dag legt, wat in crisissituaties zeer geapprecieerd wordt.¹⁴¹ Toch zullen samenwerking en coördinatie met andere initiatieven belangrijk zijn, wil Vlaanderen impact hebben. We gaan hier dieper op in onder Hoofdstuk 6.

Ook andere Vlaamse departementen en agentschappen dragen bij

Behalve DKBZA zetten ook andere departementen en agentschappen zich in voor de ondersteuning van Oekraïne. Het Team Jeugd bij het Departement Cultuur, Jeugd en Media ondertekende bijvoorbeeld een Memorandum of Understanding met het Oekraïense ministerie voor Jeugd en Sport voor een nauwere samenwerking in de toekomst. Daarbij nam de Adviseur Europees en internationaal Jeugdbeleid voor het Departement Cultuur, Jeugd en Media van de Vlaamse Overheid ook actief deel aan activiteiten over jeugdwerk in tijden van oorlog in het kader van de Raad van Europa.¹⁴²

Een ander voorbeeld is de levering van 3.000 ton strooizout naar Oekraïne om er de wegen ijsvrij te maken tijdens de wintermaanden. Dit gebeurde via een samenwerking tussen Vlaanderen, via het Agentschap Wegen & Verkeer, dat het strooizout schonk, en de federale overheid, die de logistiek op Europees niveau en het transport via het B-FAST-mechanisme coördineerde.¹⁴³

Een laatste voorbeeld is een samenwerking tussen het departement Zorg en de federale overheidsdienst Volksgezondheid die op vraag van de Oekraïense overheid een project uitwerken ter ondersteuning van de gezondheidssector in Oekraïne. De FOD Volksgezondheid ondertekende in april 2025 een Memorandum of Understanding met Oekraïne om de ziekenhuissector van Oekraïne te ondersteunen en versterken. Enerzijds is het project gericht op de wederopbouw, en anderzijds bleek er interesse vanuit Oekraïne om aan capaciteitsopbouw te doen binnen de gezondheidssector in het kader van een EU-toetreding. Zowel het Departement Zorg als de VLIR worden betrokken om samen met de Vlaamse universitaire ziekenhuizen te bekijken wat de mogelijkheden zijn om hier vanuit Vlaanderen aan bij te dragen.¹⁴⁴

Versterking van het Vlaams diplomatiek netwerk

Vlaanderen heeft twaalf diplomatieke vertegenwoordigingen in het buitenland en een permanente vertegenwoordiging bij de EU. Op dit moment is er echter geen fysieke diplomatieke vertegenwoordiging in Oekraïne. Alles inzake Oekraïne wordt opgevolgd door de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging in Polen. Het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* vermeldt een versterking van het diplomatieke netwerk in het buitenland en van de diplomatieke post in Warschau met het oog op de verdere uitbouw van de Ooststrategie. Daarbij ligt de nadruk voor de nieuwe Ooststrategie enerzijds op een nauwere samenwerking met Oekraïne om het land te ondersteunen in de wederopbouw.¹⁴⁵ Anderzijds wordt er ook gekeken naar een sterkere economische samenwerking met Polen en de Wit-Russische democratische oppositie.¹⁴⁶

Vlaanderen heeft momenteel geen fysieke aanwezigheid in Oekraïne. Daarom werd de Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging in Polen al sinds april 2022 versterkt met een voltijdse beleidsmedewerker die onder andere input geeft voor de uitwerking van de Ooststrategie en de nauwere samenwerking met Oekraïne meer specifiek. De denkoefening voor de nieuwe Ooststrategie gebeurt ook in nauw overleg met de diplomatieke post in Wenen die bevoegd is voor centraal Europa (nl. Hongarije, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, en Tsjechië). Een aantal respondenten merkt op dat het

niettemin belangrijk is om een fysieke aanwezigheid in Oekraïne na te streven indien men impact wil hebben. Het is vanuit Warschau namelijk moeilijk concurreren met andere internationale partners die wel aanwezig zijn in Oekraïne.¹⁴⁷ Daarnaast merkt men op dat het Vlaams buitenlands beleid nog steeds een sterke economische insteek heeft. Toch is het belangrijk om in Oekraïne de economische insteek te combineren met andere sectoren die van belang zullen zijn voor de zogenaamde zachte wederopbouw.¹⁴⁸

Versterking van de economische samenwerking via FIT

Omdat buitenlandse handel een regionale bevoegdheid is, heeft Vlaanderen niet enkel een netwerk van diplomatieke vertegenwoordigers in het buitenland, maar telt wereldwijd ook 80 kantoren van het Flanders Investment & Trade agentschap dat verantwoordelijk is voor export, buitenlandse handel en investeringen. FIT heeft momenteel 37 Vlaamse economische vertegenwoordigers aangesteld in de buitenlandkantoren. Zij beschikken ook over een diplomatiek statuut.¹⁴⁹

Net zoals bij de diplomatieke vertegenwoordiging van Vlaanderen heeft FIT geen fysiek kantoor in Oekraïne omwille van veiligheidsoverwegingen. FIT is normaal gezien niet actief in conflictzones of landen met een hoog financieel risico. Toch werd er besloten dat het belangrijk was om specifiek op Oekraïne en de wederopbouw in te zetten ondanks de uitdagende context. In het FIT-kantoor van Warschau volgt de VLEV daarom niet enkel het ambtsgebied Polen op, maar ook alles wat te maken heeft met de wederopbouw van Oekraïne. Het team werd in februari 2025 versterkt met een medewerker die Oekraïens spreekt en als opdracht heeft Vlaamse bedrijven met interesse in de Oekraïense markt te adviseren en ondersteunen, al dan niet in het kader van de heropbouw van het land. Er wordt ook regelmatig uitgewisseld en samengewerkt met de collega's van de andere regio's en van het federaal niveau via de ambassade in Kyiv, Enabel en het hoofdbestuur in Brussel.¹⁵⁰

Eén van de focuspunten van de VLEV voor Oekraïne is het versterken en uitbouwen van een netwerk met relevante partijen die betrokken zijn bij de wederopbouw. Daarbij is het belangrijk op te merken dat FIT focust op economische samenwerking en dus geen aandacht schenkt aan humanitaire en andere hulp die in het kader van de wederopbouw ook nodig zullen zijn. Op die manier tracht FIT de economische relaties tussen Vlaanderen en Oekraïne te versterken, en toegang voor Vlaamse bedrijven tot wederopbouwactiviteiten te bewerkstelligen.¹⁵¹ Om Vlaamse bedrijven te ondersteunen richtte FIT in 2024 een online eventplatform op waarop geïnteresseerde bedrijven zich kunnen aanmelden met een korte beschrijving van hun activiteiten in het Engels en Oekraïens. Op die manieren kunnen ze zich voorstellen aan Oekraïense bedrijven. In maart 2025 waren 88 geïnteresseerde Vlaamse bedrijven aangemeld op het platform.¹⁵²

Het platform bleek al succesvol in het uitbouwen van een lokaal netwerk in Oekraïne, vooral via lokale overheden die op hun beurt het platform aanbieden aan lokale ondernemers in hun regio. Het netwerkaspect wordt dan ook sterk benadrukt door FIT. Het is namelijk belangrijk om een sterk netwerk uit te bouwen in Oekraïne om de wederopbouw goed te kunnen voorbereiden. Zo niet, vreest men, zullen de

Vlaamse bedrijven moeilijk kunnen deelnemen eens de activiteiten in het kader van de wederopbouw echt van start gaan.¹⁵³

De prioritaire sectoren waar FIT voornamelijk op focust in de bijdrage aan de wederopbouw van Oekraïne zijn agro-industrie en dieren, bouw en infrastructuur, energie, ICT, en logistiek en transport. De keuze voor deze sectoren gebeurde op basis van Oekraïense prioriteiten en Vlaamse expertise en ervaring in die sectoren maar is dynamisch. Op basis van lokale noden kunnen er sectoren toegevoegd of verwijderd worden.¹⁵⁴ Om Vlaanderen extra in de kijker te zetten, nam FIT in de voorbije jaren ook deel aan de internationale conferentie 'Rebuild Ukraine' in Warschau. Deze conferentie zet specifiek in op het aantrekken van de privésector voor de wederopbouw van Oekraïne en is een belangrijke plaats om te netwerken met Oekraïense bedrijven.

Daarnaast brengt FIT alle initiatieven van internationale organisaties en financiële instellingen in kaart, zoals de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds, de Europese Unie via de Oekraïenefaciliteit, en de verschillende agentschappen van de VN. Dit informatiedossier wordt op regelmatige tijdstippen geüpdatet om zo Vlaamse bedrijven te sensibiliseren over de mogelijkheden om betrokken te worden via bestaande multilaterale initiatieven en om hen te helpen, export- of investeringssteun te verkrijgen.¹⁵⁵

Andere actoren in Vlaanderen die zich inzetten voor Oekraïne

Het centrale beleid werd gestuurd vanuit de Vlaamse overheid, maar ook andere actoren namen initiatieven ter ondersteuning van Oekraïne. Hieronder gaan we in op 3 actoren: lokale besturen, maatschappelijk middenveld en universiteiten en kennisinstellingen.

De lokale besturen waren heel actief betrokken in de opvang van Oekraïense ontheemden in Vlaanderen zoals eerder beschreven. Ook hebben enkele lokale besturen in Vlaanderen het initiatief genomen, een stedenband aan te gaan met een Oekraïense stad of gemeente. Vandaag hebben of werken vijf Vlaamse steden en gemeenten aan een band met een Oekraïense tegenhanger: Brugge, Essen, Edegem, Leuven en Mechelen. Aanvankelijk is de samenwerking gericht op het verlenen van humanitaire en materiële steun, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, maar de verschillende lokale besturen geven aan dat er ook interesse is om in te zetten op lokale democratie en zelfbestuur, economische ontwikkeling, cultuur en jeugdwerk, onderwijs en onderzoek, afvalbeheer, erfgoed, toerisme en sport. Hoewel er een grote solidariteitsgolf was aan het begin van de oorlog, bleek het toch niet altijd gemakkelijk voor lokale besturen om een samenwerkingsverband op te starten. Daarom ondersteunt de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) geïnteresseerde besturen via informatiedeling, uitwisseling van goede praktijken en het opzetten van samenwerkingen waar mogelijk.¹⁵⁶

Vanuit het maatschappelijk middenveld vonden er ook veel hulpacties plaats. Vluchtelingenwerk Vlaanderen kreeg van de Vlaamse overheid de opdracht om deze in kaart te brengen en waar mogelijk te coördineren.¹⁵⁷ Ook de cultuursector organiseerde acties, gaande van de inzameling van hulpgoederen en beschermingsmateriaal voor

museumcollecties tot culturele activiteiten en samenwerkingen die de Oekraïense cultuur in de kijker zetten.¹⁵⁸

Tot slot zetten verschillende Vlaamse universiteiten zich in voor Oekraïne via de oprichting van noodfondsen ter ondersteuning van studenten en onderzoekers, het voorzien van psychosociale begeleiding, het organiseren van infosessies en events over Oekraïne, enzovoort.¹⁵⁹ Daarnaast verbraken Vlaamse universiteiten en het FWO alle banden met en toegang tot financiering voor Russische universiteiten en onderzoeksinstituten.¹⁶⁰ Daarbij werd benadrukt dat het gaat over institutionele banden, maar dat men de banden met individuele onderzoekers niet wil loslaten. Het FWO staat overigens ook in nauw contact met de Oekraïense tegenpool, de National Research Foundation of Ukraine, ter ondersteuning.¹⁶¹ VLIR-UOS organiseert de ontwikkelingssamenwerking van de Vlaamse universiteiten en zet zo in op capaciteitsopbouw in Afrika, Latijns-Amerika en Azië. Er wordt vooralsnog niet ingezet op Oekraïne omdat het geen partnerland is en buiten de scope van het VLIR-UOS-programma valt.¹⁶²

De Vlaamse onderzoeksinstituten VITO ontwikkelde ook een aantal concrete projecten ter ondersteuning van Oekraïne, meer specifiek gericht op de wederopbouw van het land. Een eerste project draait om het recyclen van puin en afval uit de mijn- en staalindustrie om daarmee betaalbare bouwmaterialen zoals cement te produceren in een logica van circulaire economie.¹⁶³ Een tweede project wordt uitgevoerd in opdracht van de Food and Agriculture Organization van de VN (FAO). Hierbinnen doet men bodemanalyses van conflictgebieden om de bodemvervuiling als gevolg van oorlog in kaart te brengen. Het project zet ook in op capaciteitsopbouw door Oekraïense experts een opleiding te geven in samenwerking met SCK CEN, de Koninklijke Militaire Academie en de faculteit Gembloux Agro-Bio Tech van de Universiteit van Luik.¹⁶⁴ VITO ontwikkelde ook technologie om op basis van satellietbeelden de toestand van landbouwgronden in kaart te brengen.¹⁶⁵ Diezelfde technologie wordt nu ingezet in het kader van het Vlaamse UNESCO-project rond de impact van de aanval op de Kachovka-dam in Oekraïne. Aan dat project nemen ook andere Vlaamse (onderzoek) partners deel, zoals de VUB.¹⁶⁶ Alle technologieën die VITO ontwikkelt in het kader van de ondersteuning van Oekraïne zouden ook ingezet kunnen worden in andere conflictgebieden.

3.2 Wat deed de federale overheid?

Op federaal niveau zien we eenzelfde tweedeling in de steun die geboden werd aan Oekraïne. Enerzijds gaat het over de ondersteuning en noodopvang van Oekraïense ontheemden in ons land via de Dienst Vreemdelingenzaken en Fedasil. Anderzijds werd er bilateraal en internationaal ingezet op de ondersteuning van Oekraïne via militaire, humanitaire, politieke en diplomatieke steun. Behalve het registreren van nieuwe aanmeldingen voor tijdelijke bescherming en noodopvang heeft het federaal niveau in het kader van de opvang van Oekraïense vluchtelingen niet veel bevoegdheden of beleidsruimte. Omdat we voor Vlaanderen al uitvoerig ingingen op het opvangbeleid van Oekraïners focussen we hier vooral op het tweede luik, namelijk de internationale

ondersteuning die de federale overheid aan Oekraïne biedt. Bovendien is dit relevant voor een toekomstig Vlaams beleid, wil het zich kunnen afstemmen op het bestaande federale beleid.

Sinds de Russische invasie in februari 2022 leverde de federale overheid steun aan Oekraïne ter waarde van 2,2 miljard euro.¹⁶⁷ In 2022–2023 kwam dat neer op een budget van bijna 500 miljoen euro. In 2024 richtte de Belgische federale regering met dit geld een Oekraïenefonds ter waarde van 1,7 miljard euro op ‘voor de aankoop van militaire uitrusting, voor humanitaire steun en voor de financiering van de Belgische bijdrage aan de wederopbouw’.¹⁶⁸ Dat budget werd voornamelijk geput uit de meerwaardebelasting op geblokkeerde Russische tegoeden bij Euroclear als gevolg van de Europese sancties die werden afgekondigd in reactie op de Russische invasie van Oekraïne in 2022.¹⁶⁹ Dat zou de Belgische staatskas in 2023 een opbrengst van 1,1 miljard euro opgeleverd hebben, en in 2024 een opbrengst van 1,7 miljard euro.¹⁷⁰

De Belgische steun nam verschillende vormen aan. Er werd voornamelijk op drie domeinen ingezet: militaire, civiele en politieke steun. De verdere samenwerking werd ook vastgelegd in een bilateraal veiligheidsakkoord. Dat werd in mei 2024 ondertekend door toenmalig premier De Croo en president Zelenski, en zal geldig zijn voor tien jaar.¹⁷¹ In wat volgt overlopen we in meer detail de maatregelen en steun die werden geboden aan Oekraïne.

3.2.1 Militaire ondersteuning aan Oekraïne

De militaire steun bestond voornamelijk uit de aankoop en donatie van materiaal, bijvoorbeeld gepantserde ambulances, helmen, generatoren, vrachtwagenonderdelen, en wapens en munitie voor de Oekraïense strijdkrachten. Daarnaast wordt er ingezet op de ondersteuning van de verdere uitbouw van de Oekraïense strijdkrachten op de lange termijn. Zo wordt onder andere ingezet op opleidingen voor gevechtspiloten en onderhoudstechnici van F-16's. De federale overheid ging ook het engagement aan om 30 afgeschreven F-16's te leveren aan Oekraïne tegen 2028. Daarnaast neemt het Belgische leger deel aan verschillende coalities, in het kader van de Ukraine Defence Contact Group ter ondersteuning van Oekraïnes militaire capaciteiten (maritiem, ontminning, luchtafweer, munitie, IT).¹⁷²

Verder zet het Belgische leger zich in voor de opleiding en training van Oekraïense militairen, zowel bilateraal als in het kader van de EU Military Assistance Mission (EUMAM). Op die manier hielp België bij de training van meer dan 3.000 Oekraïense militairen. Ook bood men ondersteuning op het vlak van ontminning, op het land en in zee, wat niet enkel noodzakelijk is voor de veiligheid van militair personeel en burgers, maar ook een noodzakelijke voorwaarde is voor de wederopbouw.¹⁷³

In het Veiligheidsakkoord tussen België en Oekraïne zet men daarenboven ook in op een nauwere samenwerking met en ondersteuning bij de verdere ontwikkeling van de Oekraïense defensie-industrie. Andere prioriteiten voor samenwerking zijn cybersecurity, inlichtingenuitwisseling en het remediëren van de risico's van massavernietigingswapens (chemisch, biologisch en nucleair).¹⁷⁴

3.2.2 Civiele ondersteuning van Oekraïne

De civiele steun aan Oekraïne focust voornamelijk op humanitaire ondersteuning, wederopbouw en economische samenwerking. Aanvankelijk voorzag de federale overheid in urgente humanitaire hulp door middel van leveranties van noodgoederen via B-FAST. Verder werd er ingezet op hulp als medische bijstand, familiehereniging, sensibilisering over de risico's van niet-ontplofte explosieven, en scholing en psychosociale begeleiding voor en rondom kinderen. De federale ondersteuning verliep zowel rechtstreeks als via internationale humanitaire organisaties (ICRC, Norwegian Refugee Council) en VN-agentschappen (vb.: UNICEF, OCHA, UNHCR, IOM, WFP, UNFPA).¹⁷⁵ Verder werd de wereldwijde impact van de oorlog in Oekraïne bestreden met financiële steun aan het initiatief 'Grain from Ukraine', dat graan levert aan landen die kwetsbaar zijn voor voedselonzeekerheid. In 2024 zette de federale overheid de humanitaire ondersteuning voort met een budget van 15 miljoen euro dat verdeeld werd over een specifiek landenfonds van het VN-Coördinatiebureau voor Humanitaire Zaken (OCHA) en het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC).¹⁷⁶

Om de veerkracht van Oekraïne en de toekomstige integratie bij de EU te ondersteunen, ontwikkelde de federale overheid ook een beleid voor de wederopbouw en het herstel van Oekraïne met aandacht voor de psychosociale aspecten van de wederopbouw. Acties die al werden ondernomen zijn het herstel van ziekenhuizen via het IOM (10 miljoen euro), de levering van zonnepanelen, het herstel van scholen en ziekenhuizen voor revalidatie van veteranen, acties voor het behoud van cultureel erfgoed, steun aan de Internationale Arbeidsorganisatie (1,5 miljoen euro). Verder kwam er op dit gebied steun vanuit de Europese Investeringsbank (6 miljoen euro), de Wereldbank (2 miljoen euro), en het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (1 miljoen euro).

Daarnaast biedt de federale overheid financiële steun aan specifieke programma's voor de wederopbouw van Oekraïne. Zo droeg men met een budget van 10 miljoen euro bij aan de SPUR-faciliteit (Special Program for Ukraine's Recovery and Crisis Response) van de Wereldbank, 9 miljoen euro voor de wederopbouw van kritieke energie-infrastructuur via het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP), en 2 miljoen euro voor ontmijning via UNDP en FAO.¹⁷⁷

De federale regering leverde niet alleen bijdragen via internationale instellingen en agentschappen, maar gaf in 2024 ook de opdracht aan het Belgisch ontwikkelingsagentschap Enabel om een programma uit te werken dat specifiek gericht zou zijn op de wederopbouw van Oekraïne. Hiervoor werd een budget van 150 miljoen euro uitgetrokken. Enabel opende vervolgens een kantoor in Kyiv en het BE-RELIEVE programma ging van start op 1 januari 2025 met een looptijd van 4 jaar. De thematische focus van het programma ligt op onderwijs, gezondheid, infrastructuur, energie-efficiëntie en groene energie met als regionale focus de Kyiv en Tsjernihiv.¹⁷⁸

Op vlak van economisch herstel werden ook een aantal specifieke maatregelen getroffen. Zo dekt het exportkredietagentschap Credendo opnieuw exporttransacties met Oekraïne, en dit namens de Belgische staat. Daarvoor wordt 100 miljoen euro voorzien. De Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO)

maakt ook 18 miljoen euro beschikbaar, waarvan 10 miljoen voorzien door de federale overheid, om te investeren in de lokale economie en privésector met een focus op kmo's door leningen te voorzien aan gunstige voorwaarden.¹⁷⁹ Daarnaast voorziet de federale overheid nog eens 10 miljoen euro voor het Economic Resilience Action Program van de Wereldbank dat de Oekraïense privésector ondersteunt.

3.2.3 Politieke en diplomatieke steun

Naast de militaire en civiele ondersteuning kwam er ook een politiek en diplomatiek signaal van steun en solidariteit met Oekraïne. Zo versterkte de federale overheid de eigen diplomatieke capaciteit in Oekraïne en stelde het een Belgische Speciale Gezant voor Oekraïne aan. De federale overheidsdienst buitenlandse zaken organiseert op regelmatige basis interdepartementale coördinatievergaderingen met de verschillende betrokken beleidsniveaus en actoren (DKBUZA, FIT, VBO, AWEX, ...) om informatie uit te wisselen aangezien niet alle bevoegdheden federaal zijn en andere beleidsniveaus en -actoren op die vlakken meer in te brengen hebben (vb.: internationale handel, onderwijs, cultuur, ...).

Omwille van de financiële steun die België voorziet aan Oekraïne kreeg ons land in 2024 ook het statuut van waarnemer in de stuurgroep van het Multi-Agency Donor Coordination Platform for Ukraine, een coördinatieplatform van donoren opgericht door de G7-landen.¹⁸⁰

Op internationaal niveau bevestigde de federale overheid ook opnieuw het belang van respect voor het internationaal recht door steun te verlenen aan het Internationaal Strafhof. Met steun aan de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bij de VN en de OVSE wordt de naleving en het respect voor mensenrechten in het conflict gemonitord. Daarnaast ondersteunde de federale overheid ook verschillende initiatieven die zich inzetten voor de bestrijding van seksueel geweld.¹⁸¹

4



Wederopbouw in tijden van oorlog: zijn we te vroeg?

Op het moment van schrijven blijft het uitermate onzeker wat er uit de diplomatieke onderhandelingen tussen de VS, Oekraïne en Rusland zal komen en of dit effectief tot een duurzame vrede zal leiden. Niettemin maakten de eerste maanden van 2025 al duidelijk dat een overwinning en de bevrijding van het volledige territorium zowel militair als geopolitiek onder de huidige omstandigheden voor Oekraïne geen realistische optie meer is. Aangezien een volledige overwinning van een van de twee partijen ondertussen onmogelijk blijkt, lijken ten minste twee scenario's voor de toekomstige evolutie van de oorlog het meest waarschijnlijk. In een eerste scenario blijft een akkoord over een staakt-het-vuren uit en laat een vredesonderhandeling op zich wachten. De gevechten kunnen zich dan voortzetten; de oorlog wordt niet beëindigd. Zo zullen we een situatie krijgen van aanslepende instabiliteit en dreiging. In een tweede scenario slaagt de VS erin om een staakt-het-vuren en een akkoord te onderhandelen tussen Oekraïne en Rusland om de oorlog te beëindigen. Niettemin waarschuwen experts ervoor dat dit niet per se gelijk zal staan aan een duurzame vrede voor Oekraïne. Immers, de voorstellen die gelekt werden eind april 2025 tonen aan dat de huidige frontlijn bevroren wordt en Oekraïne grote concessies zal moeten doen. Na de Minsk-akkoorden in 2014–2015 gingen de gevechten ook verder, al was dit op kleinere schaal. Met de mislukking van de Minsk-akkoorden in gedachten blijft het uiterst onzeker of een dergelijk akkoord ook zal leiden tot een duurzame vrede op lange termijn aangezien het vereist dat beide partijen te goeder trouw het akkoord uitvoeren.¹⁸²

Na meer dan drie jaar volledige oorlog is de bereidheid van de Oekraïense bevolking om toegevingen te doen steeds groter geworden. Een opiniepeiling in oktober 2024 gaf aan dat een meerderheid van de Oekraïners (52%) ondertussen een snel en onderhandeld einde van de oorlog wenst. Een minderheid van 38% wil blijven doorvechten tot de overwinning. Dit is een sterke verandering tegenover 2022, toen een grote meerderheid (73%) vond dat Oekraïne moest doorvechten tegenover een minderheid van 22% die voor een onderhandeld einde van de oorlog pleitte.¹⁸³ De oorlog woedt voorlopig verder. Tijdens de gesprekken die we voerden voor dit onderzoek bestond er consensus

over de nood om Oekraïne te ondersteunen, maar tegelijkertijd bleek er onzekerheid en onenigheid te bestaan over het nut van onmiddellijke Vlaamse steun voor de wederopbouw van Oekraïne gezien de onzekerheid van de oorlogssituatie.¹⁸⁴

Verschillende respondenten stelden zich de vraag of men niet beter kon wachten tot de gevechten stoppen. Immers, een land dat niet meer dagelijks geconfronteerd wordt met geweld en vernieling kan beter focussen op herstel en wederopbouw. Er werd daarom geopperd dat de prioriteit misschien eerder zou moeten liggen op het beëindigen van de oorlog, alvorens te investeren in wederopbouw.¹⁸⁵ Respondenten keken daarvoor vooral naar het internationaal diplomatiek toneel. In het kader van internationale vredesgesprekken was men niet altijd zeker welke rol Vlaanderen zou kunnen spelen bij het beëindigen van de oorlog.¹⁸⁶ In gesprekken met Oekraïense respondenten werd vaak verwezen naar militaire steun in de vorm van wapenleveringen of militaire samenwerking, en naar het blijvende belang van veiligheid en defensie voor het herstel en de wederopbouw van het land.¹⁸⁷

‘Allereerst hebben we echt luchtverdediging en wapens nodig. Het is een beetje onverwacht voor mij om als econoom hiermee te beginnen. Maar het is echt essentieel, omdat je in feite geen duurzame wederopbouw en herstel kunt realiseren als je niet kunt beschermen wat je aan het herbouwen bent. Volgens enquêtes onder bedrijven in Oekraïne blijkt dat 60 tot 70% van de ondernemingen veiligheidskwesties als het grootste obstakel zien voor hun ontwikkeling. Het gaat dus niet om economie, maar om veiligheid. Dit [veiligheid] is het belangrijkste waarbij internationale donoren en partners ons kunnen helpen’¹⁸⁸

Behalve militaire steun voor Oekraïne, bleek ook diplomatieke steun voor het vredesplan en het overwinningsplan van president Zelenski van belang voor een rechtvaardige en duurzame vredessituatie in Oekraïne.¹⁸⁹ Verder bleek ook steun voor Oekraïens lidmaatschap van de EU en de NAVO een belangrijk element van steun voor Oekraïense respondenten.¹⁹⁰

Verschillende respondenten waren bezorgd over het voortdurende oorlogsgeweld, en wezen tevens op het feit dat Vlaanderen een relatief kleine regio met beperkte mogelijkheden is. Het is dan ook belangrijk dat de investeringen die men wil doen niet verspilld worden. Als men ondersteuning wil bieden aan een land dat nog in conflict is, en dus weinig stabiliteit of veiligheid kan verzekeren, bestaat het risico dat de gedane investeringen opnieuw vernietigd worden, zeker gezien de toenemende Russische aanvallen op civiele infrastructuur in het voorbije jaar.¹⁹¹ Met 13% van de huizen, 10% van de onderwijsinfrastructuur, en 16% van zorginfrastructuur die verwoest of beschadigd werden is dit een reële bezorgdheid.¹⁹² Daarbij lijken de Vlaamse budgetten een druppel op een hete plaat te zijn voor een wederopbouw, die volgens de meest recente schattingen van de Oekraïense overheid 504 miljard euro zal kosten in de komende tien jaar.¹⁹³ Toch werd er in onze gesprekken met Vlaamse respondenten ook aangegeven dat de budgetten die voor Oekraïne werden vrijgemaakt naar Vlaamse normen best aanzienlijk zijn.¹⁹⁴ En ook internationale partners gaven aan dat Vlaanderen wel degelijk slagkracht kan hebben met de projecten die het financiert in Oekraïne en elders. Vlaanderen hoeft zichzelf dus zeker niet te onderschatten volgens een aantal van onze respondenten.¹⁹⁵

De onzekerheid over het verdere verloop en het einde van de oorlog zorgt er bovendien voor dat de overheid en veel andere actoren in Vlaanderen de kat uit de boom kijken. Voorzichtigheid blijft over het algemeen de regel. Dit geldt zeker voor bedrijven. Toch zijn er heel wat respondenten die ervoor pleiten om nu alvast in te zetten op wederopbouw en herstel (de verschillende redenen waarom lichten we verder in dit hoofdstuk toe).¹⁹⁶ We zien bovendien dat sommige actoren in Vlaanderen al samenwerkingsactiviteiten met Oekraïne hebben opgestart. Een voorbeeld hiervan is het uitwisselingsprogramma van VITO, dat via opleiding en expertise-uitwisseling inzet op capaciteitsopbouw van bodemexperts uit Oekraïne die nodig zullen zijn voor de heropbouw van het land.^a Een ander voorbeeld is het B2B-programma van VOKA, dat inzet op uitwisseling tussen Oekraïense en Vlaamse ondernemers via de lokale netwerken van kamers van koophandel.^b Beide voorbeelden tonen aan dat Vlaanderen ondanks de moeilijke oorlogssituatie nu reeds kwaliteitsimpuls geeft die de wederopbouw van het land op de lange termijn ten goede kunnen komen.

Tot slot werd tijdens de gesprekken geopperd dat het ook een keuze kan zijn om prioritair in te zetten op de onmiddellijke humanitaire noden van de bevolking, omdat die het meest urgent en concreet zijn. Nadien kan men beginnen nadenken over een strategie voor de wederopbouw op de middellange en lange termijn. Het is volgens respondenten namelijk moeilijk op voorhand in te schatten wat de precieze noden voor de wederopbouw zullen zijn en hoe die verder zullen evolueren.¹⁹⁷

Dit zijn allemaal relevante vragen en belangrijke kanttekeningen bij een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne. Immers, het is Vlaams belastinggeld dat wordt ingezet voor humanitaire en andere steun aan Oekraïne. Dit betekent ook dat er keuzes gemaakt moeten worden: een euro uitgegeven aan Oekraïne zal immers niet kunnen uitgegeven worden aan Vlaams beleid voor Vlaanderen. Verschillende respondenten onderstrepen het belang van publiek draagvlak voor de steun aan Oekraïne, zowel wanneer het gaat over de steun voor Oekraïners in eigen land als voor de wederopbouw van Oekraïne zelf.¹⁹⁸ Dit komt overeen met de literatuur die onderstreept dat steun vanuit de publieke opinie belangrijk is voor donorlanden om Oekraïne te ondersteunen bij de wederopbouw in het komende decennium.¹⁹⁹ De perceptie van een uitzichtloze oorlog met hoge materiële en menselijke kosten kan ervoor zorgen dat het draagvlak voor steun aan Oekraïne krimpt. Niettemin blijft het budget dat Vlaanderen aan steun voor Oekraïne uitgaf over de voorbije drie jaar (ongeveer €6 miljoen) relatief bescheiden in vergelijking met de volledige Vlaamse uitgavenbegroting in 2025 (ongeveer €66 miljard).

Er bestaan geen of weinig peilingen die nagaan wat de Vlaamse burger denkt over de steun voor Oekraïne. Daarom baseren we ons op enkele peilingen waarin wordt nagegaan wat de Belgische burger denkt over de steun voor Oekraïne. Zo geeft de meest recente algemene Eurobarometer uitgevoerd in oktober 2024 aan dat een grote

a Zie kader op p. 64.

b Zie kader op p. 61.

meerderheid (85%) van de Belgen akkoord is met het verlenen van humanitaire hulp.²⁰⁰ Een meerderheid (64%) gaat ook akkoord met het verlenen van financiële steun aan Oekraïne. De kwestie van EU-lidmaatschap voor Oekraïne krijgt dan weer wat minder steun, met 54% van de Belgen die hiermee akkoord gaan. Verder ondersteunde in oktober 2024 nog 57% van de Belgen wapenleveringen aan Oekraïne. Een meer recente peiling uitgevoerd door Eupinions in maart 2025 laat een verandering zien: in maart 2025 steunt een minderheid van de Belgen (48%) Belgische wapenleveringen aan Oekraïne, terwijl een kleine meerderheid (53%) akkoord gaat met Europese wapenleveringen aan Oekraïne. Volgens dezelfde Eupinions-peiling geeft een meerderheid van de Belgen (75%) aan dat het aan Oekraïne zelf is om te beslissen of het wil doorvechten of een einde van de oorlog wil onderhandelen. Tot slot geeft de Eupinions-peiling ook een daling weer van 84% bij het uitbreken van de oorlog in 2022 tot 59% in maart 2025 in de bereidheid van Belgen om Oekraïense vluchtelingen op te vangen in ons land. Het is een daling die ook waar te nemen is in de rest van de EU waar een gemiddelde van 64% akkoord gaat met de verdere opvang van Oekraïense vluchtelingen.²⁰¹

Eén van de respondenten vindt dat politici en beleidsmakers een verantwoordelijkheid dragen voor het creëren van een specifieke sfeer en het hanteren van een bepaald discours in de samenleving, die ook de steun voor Oekraïne, zowel positief als negatief, kan beïnvloeden.²⁰² Ook onderzoek toont aan dat de media en het politieke discours de perceptie van de bevolking en de solidariteit met en steun voor Oekraïne onder druk kunnen zetten.²⁰³ Zeker op een moment van budgettaire krapte en hernieuwde investeringen in defensie, zal publieke steun voor het beleid een belangrijke impact hebben.

Het publiek is terecht bezorgd over de blijvende onzekerheid van de oorlogssituatie en de impact daarvan op de Vlaamse steun aan de wederopbouw. De publieke opinie is allesbehalve onbelangrijk. Daarom gaan we in wat volgt dieper in op de vraag waarom het toch zinvol kan zijn, in te zetten op de wederopbouw en het herstel van Oekraïne, ongeacht de timing van een mogelijk vredesakkoord. De Vlaamse Regering heeft immers duidelijk in haar regeerakkoord laten blijken dat zij wil inzetten op 'een sterkere samenwerking met Oekraïne, met het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijke wederopbouw van het land'.²⁰⁴ Daarnaast herhaalde het Vlaams Parlement zijn steun voor 'de inspanningen van de Vlaamse Regering om concreet bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne' en 'onderschrijft het belang van blijvende bescherming en opvang van Oekraïense vluchtelingen in afwachting van vrede en heropbouw' in een resolutie die op 12 maart 2025 door het volledige parlement, meerderheid én oppositie, werd goedgekeurd.²⁰⁵ De politieke steun voor de wederopbouw van Oekraïne blijft in Vlaanderen dus wel sterk aanwezig te zijn.

In de literatuur en de gevoerde gesprekken worden enkele argumenten genoemd voor wederopbouw voorafgaand aan het einde van de oorlog. Deze betreffen niet louter liefdadigheid of de normatieve plicht om een volk in nood te ondersteunen; ook geven ze blijk van een weloverwogen eigenbelang bij de wederopbouw van dit land.

Hoofdzakelijk kwamen er drie belangrijke argumenten naar voren, die we hieronder verder uitdiepen:

1. De wederopbouw is al begonnen: investeer in mensen.
2. Een veilig Oekraïne betekent ook een veilig Vlaanderen.
3. Wederopbouw zet Vlaanderen op de kaart.

4.1 De wederopbouw is al begonnen: investeer in mensen

Zoals reeds vermeld in de inleiding, is het in de literatuur niet altijd duidelijk of eenduidig wanneer wederopbouw en herstel best van start gaan. Sommige auteurs vinden dat het gewapend conflict eerst helemaal beëindigd moet zijn om te kunnen beginnen met wederopbouw en herstel.²⁰⁶ Volgens hen zijn orde en stabiliteit basisvoorwaarden om duurzaam aan vredesopbouw te kunnen werken.²⁰⁷ In dat geval kunnen wederopbouw en herstel pas echt beginnen nadat een wapenstilstand overeengekomen is en een vredesakkoord getekend werd. Toch is de aanwezigheid van een vredesakkoord, hoe vitaal ook, geen garantie op fysieke veiligheid of op een langdurige en duurzame vrede. Vrede en oorlog zijn geen simpele binaire categorieën; ze bevinden zich veeleer op een spectrum. Het einde van een gewapend conflict is daarom vaak moeilijk aan te duiden met een precies tijdstip.²⁰⁸ Sommige onderzoekers vinden dus dat men best niet wacht op de ondertekening van een vredesakkoord als officieel einde van een conflict om herstel en wederopbouw al voor te bereiden en op te starten.²⁰⁹

In Oekraïne zien we ook dat de wederopbouw ondanks de timing-discussie in de praktijk allang begonnen is, ook al is er nog geen sprake van een vredesakkoord of een einde van de oorlog.²¹⁰

‘Er wordt voortdurend heropgebouwd. Nu ook al hè? Met een blik op de toekomst. Dus om sterk te staan, moet dat land functioneren en moet er gebouwd worden, ook al loopt men inderdaad het risico dat het de week daarna kapot wordt geschoten. Maar het land moet voortdoen en blijft investeren.’²¹¹

Zo was het transportnetwerk bijvoorbeeld van levensbelang voor de toevoer van humanitaire hulpmiddelen en de bevoorrading van de troepen aan het front. Maar ook daarbuiten wordt er al volop ingezet op wederopbouw en herstel van de brede samenleving. Ondanks de grote uitstroom van vluchtelingen, leefden in 2024 volgens schattingen van de VN ongeveer 38 miljoen mensen in Oekraïne.²¹² Oleksiy Chernyshov, Oekraïens Minister van Nationale Eenheid verantwoordelijk voor de Oekraïense diaspora en re-integratie van de bezette gebieden, schat in dat er vandaag nog 32 miljoen mensen leven in Oekraïne.²¹³ Velen konden of wilden niet vertrekken, denk aan ouderen, mensen met een kwetsbaar profiel, mannen in de dienstplichtleeftijd (18–60 jaar). Net zoals mensen in Vlaanderen hebben ook zij nood aan onderwijs, jobs, huisvesting, gezondheidszorg, enzovoort.²¹⁴

Hoewel infrastructuur en gebouwen gemakkelijk verwoest worden door een nieuwe aanval, kan men altijd in mensen blijven investeren.²¹⁵ Dat wordt ook bevestigd door inzichten uit de literatuur. Oorlog en conflict hebben een hoge menselijke, economische en maatschappelijke kost. Het is daarom belangrijk om zo veel mogelijk in te zetten op alle verschillende facetten van wederopbouw, zowel de harde als de zachte. Zo focust men best niet enkel op de heropbouw van fysieke infrastructuur zoals wegen, woningen of energievoorzieningen (ook wel 'harde infrastructuur' genoemd), maar is er ook aandacht nodig voor het sociaal herstel van de samenleving.²¹⁶ Door een mensgerichte aanpak te hanteren kan men nog voor het officiële einde van een conflict een positieve bijdrage leveren aan de wederopbouw van een conflictregio. Voorbeelden uit andere landen tonen aan dat dit een toekomstig vredesproces zou kunnen bevorderen.²¹⁷

Door te investeren in mensen kan er volgens respondenten dus wel al ingezet worden op wederopbouw, ondanks de voortdurende vernieling van infrastructuur. De mensen die nog steeds in Oekraïne verblijven, willen namelijk zo veel mogelijk een normaal leven leiden. Wederopbouw is voor hen geen keuze, maar een noodzaak. Veilige huisvesting is daarvoor een eerste basisvoorwaarde. Maar ook de mogelijkheid om te blijven werken, hobby's uit te oefenen om zich te ontplooien, naar school te gaan, en toegang tot gezondheidszorg bleken belangrijke voorwaarden voor mensen om te blijven.²¹⁸ Bovendien is inzetten op de wederopbouw voor hen een belangrijk signaal van solidariteit: zij worden niet zomaar aan hun lot overgelaten.²¹⁹

Een meerderheid van Oekraïners die vertrokken bij het uitbreken van de oorlog vindt dat bepaalde delen van de wederopbouw, zoals huisvesting, ontmijning, werkgelegenheid, ziekenhuizen, onderwijs, schuilkelders, en ondersteuning voor mentaal welzijn van de bevolking met specifieke aandacht voor veteranen, alvast kunnen beginnen.²²⁰ Vlaanderen heeft enkele bevoegdheden die hier goed bij kunnen aansluiten, zoals onderwijs, tewerkstelling, gezondheidszorg en jeugdbeleid.

Terwijl de internationale gemeenschap aanvankelijk met wat scepticisme en ongeloof reageerde op het idee om aan wederopbouw te werken terwijl de oorlog nog gaande is, tonen voorbeelden in de noordelijke en centrale regio's rond Kyiv die bevrijd werden dat het wel mogelijk is. De stad Bucha in de buitenwijken van Kyiv is een van de internationaal best gekende voorbeelden van die wederopbouw.²²¹ Bij de start van de Russische invasie werd de stad 33 dagen bezet. Nadat het Oekraïense leger de stad wist te bevrijden, bleek ze sterk verwoest te zijn. Bovendien was er bewijs van marteling, mishandeling, executies van burgers, en allerlei schendingen van mensenrechten en misdaden tegen de menselijkheid. President Zelenski kondigde meteen aan dat de wederopbouw niet zou wachten tot het einde van de oorlog. Dankzij de internationale aandacht die de stad kreeg, kon ze zich bijna volledig herstellen. Veel van de geëvacueerde inwoners keerden ondertussen ook terug naar de stad.²²²

Zo gaf een van de Oekraïense respondenten uit de regio van Bucha aan dat ze aanvankelijk naar Duitsland vluchtte bij de start van de invasie, maar na een aantal maanden opnieuw naar Oekraïne terugkeerde omdat ze in Oekraïne haar kind dezelfde kansen kon bieden als in Duitsland (fysiek onderwijs, sport en hobby's). Dit was

mogelijk omdat in de gemeente waar de familie vandaan kwam, de infrastructuur meteen zo veel mogelijk hersteld werd. Zo focuste het lokale bestuur op het herstellen van schoolgebouwen en het voorzien van schuilkelders, zodat kinderen fysiek naar school konden gaan. Dankzij die snelle wederopbouw kon de familie een relatief normaal leven voortzetten in Oekraïne.²²³ Verschillende andere respondenten in Oekraïne geven aan dat zij niet wachten op het einde van de oorlog om hun huis te herstellen, omdat ze hun leven in Oekraïne weer zo normaal mogelijk willen oppakken.²²⁴

Maar ook de relatief veilige provincies in het Westen van Oekraïne staan voor nieuwe uitdagingen als gevolg van de oorlog. Hoewel ze verder weg liggen van de frontlijn, krijgen ook deze regio's af en toe te maken met Russische aanvallen. Toch is hun grootste uitdaging niet het gevaar van de Russische aanvallen. Zij hebben te maken met de toestroom van een grote groep intern ontheemden, op de vlucht voor het actieve oorlogsgeweld aan de frontlijn in de oostelijke en zuidelijke provincies. In februari 2025 waren 3,7 miljoen mensen intern ontheemd in Oekraïne.²²⁵ Deze mensen hebben nood aan huisvesting, onderwijs, jobs, zorg, enzovoort. Dit zet extra druk op de aanwezige infrastructuur in het Westen, dat hier niet op voorzien is. Door in te zetten op herstel en ontwikkeling van andere delen van het land, kan men ook zulke noden in en druk op de westelijke provincies deels helpen lenigen. Bovendien biedt het aantrekken van nieuwe mensen ook kansen voor de verdere ontwikkeling van bevrijde en herstellende regio's. Op deze manier zet men zowel in op de urgente behoeften van de intern ontheemde bevolking als op de wederopbouw op de langere termijn.²²⁶

Oekraïense respondenten toonden tijdens onze gesprekken begrip voor de bezorgdheden over het reële oorlogsrisko. Toch gaven ze aan dat het risico niet overal even groot is en er een duidelijk verschil in risico en noden bestaat tussen regio's, afhankelijk van hun afstand tot de frontlijn.²²⁷ De regio's die bezet worden of aan de frontlijn liggen, zijn vanzelfsprekend meer risicovol of onbereikbaar. Maar je hebt ook regio's die al bevrijd werden, of regio's die nooit bezet werden en relatief veilig zijn gebleven, zoals de westelijke. Respondenten geven aan dat men via differentiatie tussen de verschillende regio's, noden en risico's eigenlijk al kan beginnen aan wederopbouw en herstel. In grote mate gebeurt dit ook al door verschillende internationale partners. Zo werkt België bijvoorbeeld via het BE-RELIEVE programma aan wederopbouw in de regio's Kyiv en Tsjernihiv.²²⁸ Ook andere Europese lidstaten doen dit. Zo zet Denemarken zich in voor de wederopbouw van de provincie Mykolaiv, en zet de Italiaanse regio Abruzzo in op wederopbouwactiviteiten in de provincie Sumy.²²⁹

4.2 Een veilig Oekraïne betekent ook een veilig Vlaanderen

Bijdragen aan de wederopbouw is niet enkel een blijk van solidariteit, maar ook een daad van weloverwogen eigenbelang. De veiligheid en stabiliteit van Oekraïne zijn namelijk onlosmakelijk verbonden met onze eigen veiligheid en stabiliteit. Zo zorgt een sterk en stabiel Oekraïne ook mee voor een sterk en stabiel Europa, en dus ook Vlaanderen. De Russische invasie van Oekraïne is namelijk een flagrante schending

van de internationale rechtsorde met een negatieve impact op de internationale vrede en veiligheid. Tegelijkertijd zet ze ook de stabiliteit en veiligheid van de Europese Unie zwaar onder druk en daagt ze de Europese waarden en democratie uit. Tijdens onze gesprekken kwamen beide bezorgdheden aan bod. Ten eerste is de oorlog niet enkel een existentieel risico voor Oekraïne zelf, maar vormt hij ook een breder veiligheidsrisico voor de internationale gemeenschap. Ten tweede is de oorlog niet enkel een oorlog om land en territorium, maar ook een strijd om democratische waarden.

Dit erkent ook het Vlaams Parlement in Resolutie 1167 van 24 februari 2022 naar aanleiding van de Russische invasie ‘die niet alleen een flagrante inbreuk op de soevereiniteit en integriteit van Oekraïne beteken[t], maar ook een bedreiging voor de vrede, stabiliteit en veiligheid binnen en buiten Europa.’²³⁰ Op 12 maart 2025 herbevestigde het Vlaams Parlement in Resolutie 247 zijn steun aan Oekraïne en gaf het aan dat het ‘samen met zijn Europese partners, blijft ijveren voor de bescherming van de democratische waarden en de internationale rechtsorde’. Eén van onze respondenten verwoordde het als volgt:

‘Ik denk dat het nu belangrijk is, omdat het echt een strijd is voor de democratie, voor de Europese waarden, die we in Oekraïne voeren. Het is erg belangrijk dat mensen dit begrijpen omdat er elke dag Russische aanvallen plaatsvinden. Dit zijn flagrante schendingen van verschillende internationale verdragen alsook van het internationaal humanitair recht. [...] het vormt ook een grote uitdaging voor veiligheid in de bredere zin’²³¹

4.2.1 Internationale stabiliteit en veiligheid in het gedrang

De Russische aanval op de Oekraïense territoriale integriteit is een flagrante schending van het internationaal recht. Rusland maakt er geen geheim van dat het uit is op een hertekening van het internationaal systeem en de huidige internationale rechtsorde in vraag stelt.²³² Net daarom is de oorlog in Oekraïne een gevaarlijk precedent. Als de Russische invasie onbeantwoord zou blijven, vrezen velen dat dit een signaal zou zijn naar de rest van de wereld dat zulke flagrante schendingen van het internationaal recht zonder gevolgen blijven. Het zou de internationale rechtsorde en normen van territoriale integriteit en politieke onafhankelijkheid volledig ondermijnen.²³³ Op die manier leidt de oorlog in Oekraïne ook tot meer onzekerheid en instabiliteit op internationaal niveau.²³⁴ Zo stelt Oleksandra Matviichuk, directeur van de Oekraïense Nobelprijzslaureaat, het Centre for Civil Liberties, dat de oorlog in Oekraïne mogelijk werd juist omdat de internationale gemeenschap nooit doortastend tussengekomen is toen Rusland oorlogsmisdaden beging in Georgië, Libië, Syrië of Tsjetsjenië.²³⁵

De impact van de oorlog in Oekraïne op de internationale rechtsorde is ook van belang voor Vlaanderen. Als een kleine maar zeer open en geïnternationaliseerde regio is Vlaanderen namelijk sterk afhankelijk van een goed functionerend internationaal systeem gebaseerd op regels om de internationale vrede en veiligheid te waarborgen. Zeker in de huidige gespannen geopolitieke context is dit van levensbelang. Dat is ook waarom Vlaanderen in het eigen buitenlands beleid sterk inzet op multilaterale samenwerking en dialoog, en het belang van de internationale rechtsorde via het eigen beleid zo veel mogelijk promoot.²³⁶

In een geglobaliseerde wereld hebben oorlog en geweld bovendien een internationale weerslag. Bij het uitbreken van de oorlog in Oekraïne werd de impact op de rest van de wereld meteen duidelijk. Een combinatie van stijgende voedselprijzen en energieprijzen als gevolg van de oorlog veroorzaakten in veel delen van de wereld een koopkrachtcrisis door de stijgende kosten van levensonderhoud.²³⁷ Voor de oorlog was het namelijk een groot exportland van graan en energie. Uit gesprekken blijkt dat Oekraïne de ambitie heeft om opnieuw een belangrijk exportland te worden op die gebieden.²³⁸ Oekraïne zal dus van belang zijn voor de bredere veiligheid op het vlak van voedsel- en energiezekerheid in de toekomst.

Ook in Vlaanderen voelden we de prijsstijgingen als gevolg van de oorlog. De sancties tegen Rusland in combinatie met stijgende energieprijzen en een snel groeiende inflatie hadden ook een impact op de Vlaamse economie en op de bevolking. Dat hoeft niet te verbazen aangezien Vlaanderen een van de meest open en geïnternationaliseerde economieën wereldwijd is. Schokken op internationaal niveau voelen we in Vlaanderen dan ook meteen. Op die manier zorgde de oorlog in Oekraïne voor grote bezorgdheid binnen onze eigen samenleving. De drie belangrijkste bezorgdheden van de Belgische bevolking bij het uitbreken van de oorlog waren dan ook de stijgende prijzen en inflatie, een grote economische crisis als gevolg van de oorlog, en dat de oorlog zich zou verspreiden naar andere landen in Europa.²³⁹

Indien Oekraïne er niet in slaagt zich te herstellen en een onafhankelijke koers te varen ondanks de Russische dreiging, zal dit een negatieve impact hebben, zowel op de internationale veiligheid en stabiliteit als op die van Vlaanderen. De veiligheid en stabiliteit in onze eigen regio zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met een veilig en stabiel Oekraïne. Het is volgens respondenten dan ook evident dat de verdediging van Oekraïne en het winnen van de oorlog niet enkel van belang zijn voor het land zelf, maar ook voor de rest van Europa. Die verdediging gebeurt volgens hen niet enkel militair, maar ook via de onmiddellijke ondersteuning voor de wederopbouw en herstel. Immers, een sterke en weerbare Oekraïense samenleving is beter in staat zich te verdedigen. Bovendien is het een belangrijk politiek signaal dat men Oekraïne niet zomaar in de steek laat.²⁴⁰

4.2.2 Oorlog en wederopbouw als strijd om democratische waarden

Verskillende respondenten wijzen erop dat de oorlog in Oekraïne niet enkel een oorlog is tussen twee landen of een strijd om territorium. Ook gaat het niet alleen om de internationale vrede en veiligheid, en om de verdediging van internationale rechtsnormen; deze strijd is er ook een om democratische normen en waarden:

‘Omdat het echt een strijd is voor democratie en Europese waarden die we hooghouden, en we hebben daar nu veel steun voor nodig.’²⁴¹

‘Daarom benadrukken we dat we een democratisch land zijn. We behouden onze democratie zelfs tijdens de oorlog, ook zonder verkiezingen, en we zijn gericht op het behouden van die democratie. Want [...] dáár draait onze verdediging om: het behouden van democratie.’

*Zo veel mensen kozen tussen zich gewoon overgeven aan Rusland en geen oorlog hebben, of vechten – zelfs met het risico hun leven te verliezen – omdat het gaat om democratie en vrijheid. Veel Oekraïners herinneren zich nog hoe het was onder de Sovjet-Unie. En dat is zelfs erger dan oorlog. Daarom zijn we zo sterk gericht op onze EU-integratie en op democratische ontwikkeling*²⁴²

Volgens Europese leiders verdedigt Oekraïne ‘onze gedeelde waarden van vrijheid en democratie. [...] Oekraïne behoort tot onze Europese familie.’²⁴³ Rusland voert namelijk een cultuuroorlog en een ideologische strijd in Oekraïne, tegen de normen en waarden van het liberale Westen.²⁴⁴ Daarvoor gaat Rusland trouwens ook partnerschappen aan met andere autocratische regimes zoals Noord-Korea, dat soldaten en wapens leverde, Iran, dat het Russische leger van goedkope drones voorzag en China, dat Rusland stilzwijgend voorzag van economische steun.

Verskillende respondenten benadrukken daarom dat Oekraïne niet enkel een slachtoffer is van een illegale aanval, maar ook de beschermer is van Europese vrijheden en democratie.²⁴⁵ Oekraïne heeft geen liefdadigheid nodig. Eerder is het belangrijk dat landen in solidariteit met de Oekraïense strijd voor vrijheid en democratie alle mogelijke ondersteuning bieden aan het land om te overwinnen.²⁴⁶ Respondenten geven bovendien aan dat ondersteuning bij de wederopbouw, gelinkt aan Europees lidmaatschap en integratie, een beslissende rol kan spelen in het versterken van de Oekraïense democratie.

Oekraïne kreeg sinds de uitbraak van de oorlog het statuut van kandidaat-lidstaat bij de EU. Het land zou lid mogen worden van de EU op voorwaarde van institutionele hervormingen. Verschillende respondenten uitten wat dit betreft hun bezorgdheid over de corruptie in het land.²⁴⁷ Indien men niks doet aan de corruptie, zou dit ook de wederopbouw negatief kunnen beïnvloeden. Het is een breed gedeelde bezorgdheid. Uit enquêtes blijkt ook dat Oekraïners in binnen- en buitenland anticorruptiemaatregelen en institutionele hervormingen als topprioriteiten zien voor het succes van de wederopbouw.²⁴⁸

Bovendien zien we dat Rusland er een bewuste strategie van heeft gemaakt om zo veel mogelijk politieke onenigheid te zaaien in Europa en op verschillende manieren tracht om de democratie te ondermijnen, ook in Vlaanderen.²⁴⁹ Ook in ons land vinden regelmatig Russische cyberaanvallen en andere vormen van sabotage en spionage plaats die de nationale veiligheid en weerbaarheid in het gedrang brengen.²⁵⁰ Een aantal respondenten waarschuwt voor de verspreiding van Russische propaganda en desinformatie in onze eigen samenleving.²⁵¹ Dit kan er niet alleen toe leiden dat het publieke draagvlak en de steun voor Oekraïne negatief beïnvloed wordt, maar ook dat interne conflicten op de spits gedreven worden en op die manier onze democratie ondermijnen. Zo waarschuwden de Belgische veiligheidsdiensten voor desinformatiecampagnes die erop gericht waren de verkiezingen in juni 2024 te beïnvloeden.²⁵² Tijdens de lokale verkiezingen in november 2024 vond ook een aantal Russische cyberaanvallen plaats, onder andere op websites van media, het Vlaams Parlement en andere overheden, en de haven van Antwerpen. Dit waren

vergeltingsacties van Russische hackers voor de Belgische militaire steun aan Oekraïne.²⁵³ Op het vlak van cyberveiligheid kan Oekraïne een sterke partner zijn voor Vlaanderen en Europa.

Kortom, harde veiligheid is dan wel een basisvoorwaarde voor vrede, maar de oorlog gaat om meer dan territorium alleen. Uit de gesprekken die we voerden blijkt namelijk dat Vlaamse steun voor de wederopbouw van Oekraïne niet alleen belangrijk is voor Oekraïne zelf, maar ook de internationale veiligheid en stabiliteit helpt versterken, het belang van de internationale rechtsorde beschermt, en de eigen democratie en vrijheid weerbaar maakt. Dit zijn allemaal zaken die ook voor een weerbare vrede van belang zijn. Een sterk, democratisch en vrij Oekraïne is verbonden met onze eigen democratie, vrijheid en veiligheid. Door Oekraïne te steunen versterken we ook onze eigen democratie tegen de toenemende aanvallen en sabotagepraktijken vanuit Rusland. Oekraïne is op dat vlak een sterke partner aangezien het door de oorlog in de voorbije jaren sterke cyberveiligheidspraktijken ontwikkelde.²⁵⁴

4.3 Wederopbouw biedt Vlaanderen kansen

Uit het voorgaande blijkt dat bijdragen aan de wederopbouw van Oekraïne niet louter een daad van liefdadigheid is, maar ook onze eigen veiligheid ten goede komt. Tegelijk biedt de wederopbouw kansen aan Vlaanderen, zowel op economisch als op diplomatiek vlak. Door nu al te investeren in de wederopbouw van Oekraïne kan Vlaanderen zich internationaal verder op de kaart zetten. Investeren in de wederopbouw wordt dan ook door veel respondenten gezien als een belangrijke versterking van het Vlaams buitenlands beleid.²⁵⁵

4.3.1 Economische opportuniteiten voor Vlaanderen

De oorlog deed de Oekraïense economie sterk krimpen. Dit kwam door drie factoren: de verslechterde veiligheidssituatie, de voortdurende Russische aanvallen op de energie-infrastructuur, en het grote tekort aan werkkrachten. Ondanks voorzichtig economisch herstel en een hernieuwde groei van 5,3% in 2023 en 2,9% in 2024 blijft de economie nog steeds 20% lager steken dan voor de oorlog in 2021.²⁵⁶ Voor de komende jaren voorspelt de Nationale Bank van Oekraïne een groei van ongeveer 4% per jaar in tegenstelling tot een voorspelde groei van 1,5% in Vlaanderen.²⁵⁷ In vredetijd schat men de mogelijke economische groei voor Oekraïne op 7%.²⁵⁸ Zowel deelname aan de grootschalige wederopbouw als het economisch groeipotentieel van Oekraïne bieden mogelijkheden.²⁵⁹

Momenteel gaat het grootste deel van het Oekraïense overheidsbudget naar defensie en veiligheid voor de verdediging van het land. Om de overheid draaiende te houden is het land daarom sterk afhankelijk van buitenlandse financiële ondersteuning. Het uitbetalen van ambtenarenlonen en -pensioenen en de sociale zekerheid zijn aandachtspunten. Veel van de verstrekte internationale steun betreft leningen die terugbetaald dienen te worden. Deze doen dus de schuldgraad stijgen.²⁶⁰ Voor de wederopbouw van het land wordt dus een groot beroep gedaan op de private sector, als

aanvulling op publieke investeringen. Volgens schattingen van de International Finance Corporation bij de Wereldbank zou de private sector mogelijks tot een derde van de totale wederopbouwbehoeften kunnen dekken.²⁶¹

De Oekraïense overheid ziet de wederopbouw bovendien niet enkel als een kans om wat werd verwoest te herstellen, maar ook om het land volledig te hervormen en te moderniseren met het oog op een weerbare, duurzame en inclusieve maatschappij. Daarvoor maakt men gebruik van een *Build-Back-Better*-strategie.²⁶² Op economisch vlak betekent dit dat men wil evolueren naar een duurzame, digitale en open economie die zich op termijn kan integreren met de Europese eenheidsmarkt.²⁶³ En ook hier kunnen buitenlandse ondernemingen een rol spelen. Oekraïne plant namelijk de beoogde hervorming te verwezenlijken door expertise en technologie uit het buitenland aan te trekken. Dit zou tevens voor jobcreatie en economische groei kunnen zorgen.

Kortom, Oekraïne heeft een groot economisch potentieel, met kansen voor zowel Oekraïense als internationale bedrijven, dus ook voor een sterk geïnternationaliseerd bedrijfsleven als dat van Vlaanderen. Hoewel Oekraïne slechts een klein aandeel bestrijkt in de mondiale Vlaamse import en export, geven verschillende respondenten aan dat er een groot economisch en investeringspotentieel gepaard gaat met de wederopbouw van het land.²⁶⁴ Echter, wanneer we kijken naar de publieke opinie in Vlaanderen geeft 45% van de Vlamingen in december 2023 aan dat ze de wederopbouw van Oekraïne als een economische opportuniteit zien, terwijl 55% denkt dat de wederopbouw een economische last zal zijn.²⁶⁵

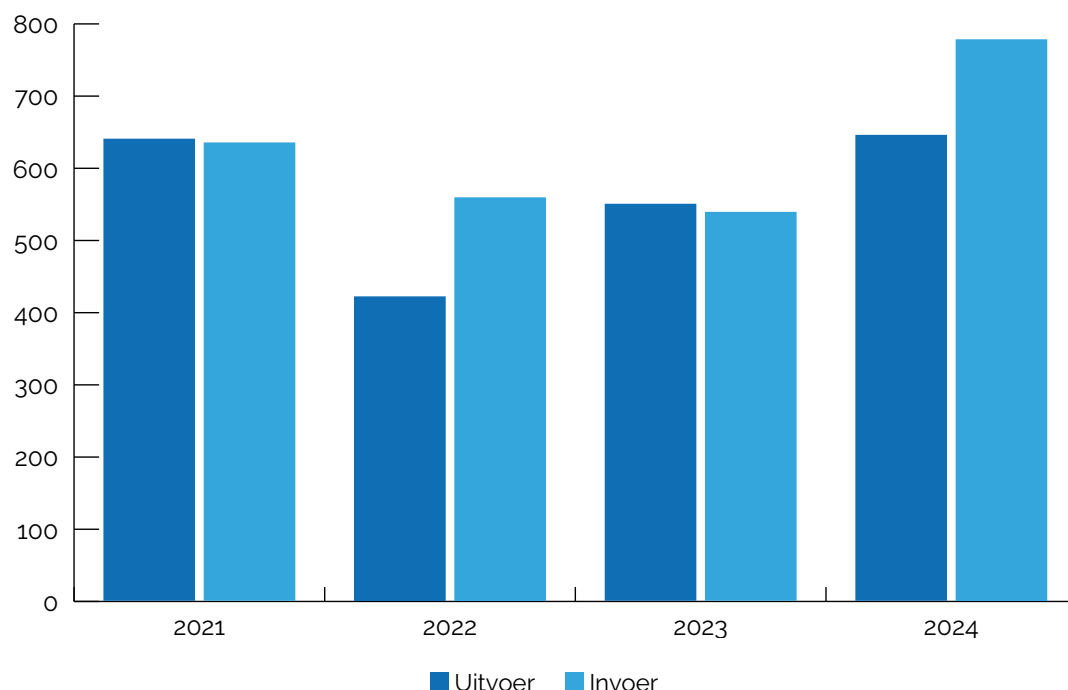
In wat volgt gaan we eerst dieper in op de bestaande handelsrelaties tussen Oekraïne en Vlaanderen om dan de economische opportuniteiten voor Vlaanderen meer in detail te bespreken. Ondanks deze kansen blijven er ook heel wat uitdagingen bestaan voor de handel en economische samenwerking met Oekraïne. Daar gaan we nadien verder op in.

Handelsrelaties tussen Vlaanderen en Oekraïne

De Oekraïense economie is hoofdzakelijk gestoeld op kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Zij spelen een cruciale rol bij de wederopbouw en het sociaaleconomisch herstel van het land. Ondernemerschap en de ontwikkeling van kmo's is voor de Oekraïense overheid dan ook een prioriteit.²⁶⁶ Door de heersende onzekerheid in Oekraïne zetten bedrijven bovendien steeds meer in op buitenlandse markten die stabiel en voorspelbaarder zijn.²⁶⁷ Internationale handel speelt dan ook een belangrijke rol voor Oekraïne:

*'Hoe meer die bedrijven daar [in Oekraïne] goederen kunnen verkopen, hoe meer ze hun mensen ter plaatse kunnen blijven tewerkstellen en hoe makkelijker of hoe realistischer het wordt om het land draaiende te houden'*²⁶⁸

Figuur 7: Handelsrelaties met Oekraïne (miljoen euro)



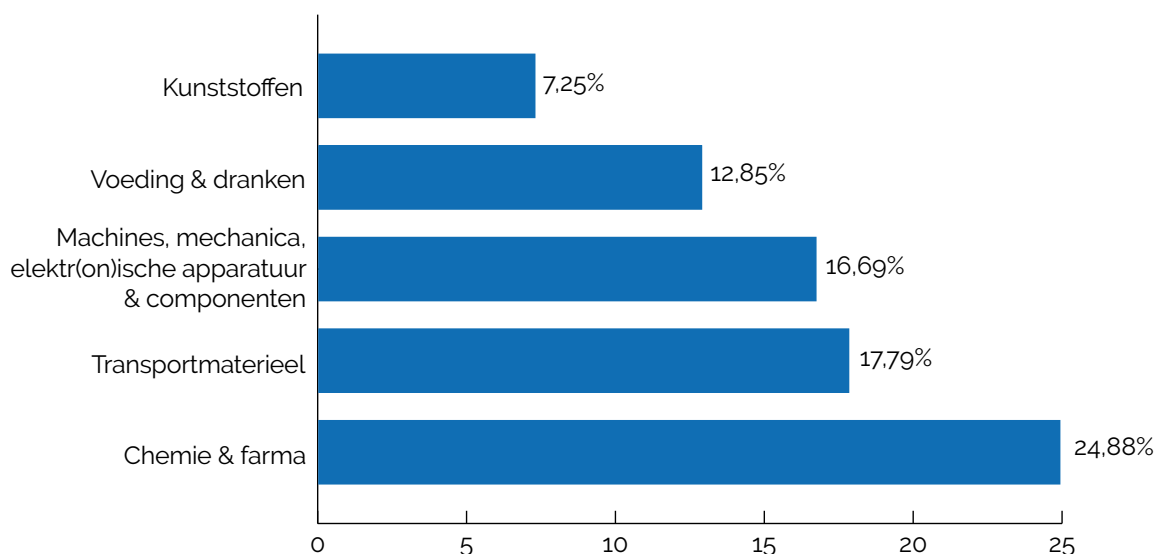
Bron: FIT

In 2024 exporteerde Vlaanderen voor 643 miljoen euro naar Oekraïne. Dat is een toename van 17% ten opzichte van het jaar daarvoor, en ongeveer hetzelfde niveau als in 2021, vóór de oorlog. Dit komt overeen met een aandeel van 0,15% in de Vlaamse jaaruitvoer 2024. Aan Oekraïense zijde voorzag Vlaanderen in 0,93% van de totaalimport in 2023.²⁶⁹

De invoer uit Oekraïne ligt in 2024 met 775 miljoen euro 44% hoger dan het jaar ervoor en overstijgt de invoer van de jaren vóór de oorlog. Dit komt overeen met 0,19% van de Vlaamse jaarinvoer 2024. Vlaanderen was in 2023 goed voor 1,61% van de totaaluitvoer van Oekraïne.²⁷⁰

Binnen België beslaat Vlaanderen het grootste deel van de totale Belgische uitvoer naar (88%) en invoer uit (96%) Oekraïne.²⁷¹

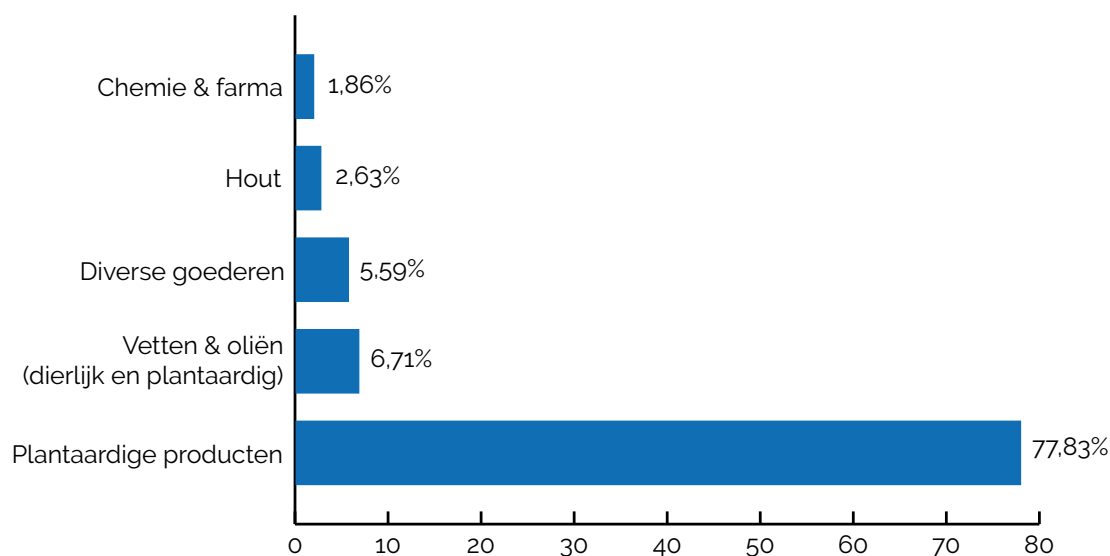
Figuur 8: Top 5 uitvoersectoren 2024 (in % totaal)



Bron: FIT

De voornaamste uitvoersectoren naar Oekraïne waren chemie & farma, transportmaterieel, machines, mechanica, elektr(on)ische apparatuur en componenten, voeding en dranken, en kunststoffen. De voornaamste invoersectoren uit Oekraïne waren plantaardige producten, vetten en oliën (dierlijk & plantaardig), diverse goederen, hout, chemie en farma.²⁷²

Figuur 9: Top 5 invoersectoren 2024 (in % totaal)



Bron: FIT

Het precieze aantal Vlaamse ondernemingen dat nog actief is in Oekraïne is niet gekend, maar FIT schat dat dit zo'n 20 tot 30 bedrijven zouden zijn. De Vlaamse bedrijven die reeds actief waren in Oekraïne vóór 2022 blijven dat vandaag nog steeds, ondanks de oorlog.²⁷³ Voorbeelden zijn onder andere bedrijven in de IT- & technologiesector zoals Materialise (3D-printing) en Melexis (semi-conductoren), bedrijven in de logistiek zoals Ahlers Logistiek, bedrijven in de agrifoodsector zoals ABInbev, bedrijven in de industriële sector zoals Steelforce, en bedrijven in de bouwsector zoals Frisomat en Etex Gyproc.²⁷⁴

Vlaamse en Oekraïense ondernemingen werken samen in tijden van oorlog²⁷⁵

Vlaanderen steunde in 2023–2024 een B2B-matchmakingproject met Oekraïense ondernemingen uitgerold door VOKA Antwerpen–Waasland dat de handelsrelaties met Oekraïne versterkte. Via samenwerking met lokale kamers van koophandel in Oekraïne kon VOKA 263 handelsprofielen van Oekraïense bedrijven voorleggen aan meer dan 1.600 Vlaamse bedrijven in de sectoren agrifood, IT-diensten, textiel, speelgoed, industriële apparatuur, staalproducten, plastic, keramiek, glasproducten, transport en logistiek, en hernieuwbare energie. Daarnaast vonden 18 werkbezoeken plaats van Oekraïense kamers van koophandel bij VOKA Antwerpen–Waasland.

De Oekraïense kamers van koophandel bleken enthousiast over de samenwerking en toonden alvast interesse in een voortzetting van het project. Behalve het bevorderen van handel en samenwerking tussen Vlaamse en Oekraïense bedrijven, bleek er in Oekraïne ook interesse in kennisoverdracht en ervaringsuitwisseling. Zo is er interesse in expertise-uitwisseling op het vlak van Europese handelswetgeving en certificering om toegang te krijgen tot de Europese markt (het zogenaamde '*acquis communautaire*'). Daarnaast is er vraag om nog meer regio's en bedrijven te betrekken alsook uitwisseling te organiseren over vrouwelijk ondernemerschap.

Economische opportuniteiten voor Vlaanderen in Oekraïne

De economische kansen bij de wederopbouw van Oekraïne zijn tweërlei. Een eerste manier voor Vlaamse ondernemingen om rechtstreeks deel te nemen aan de wederopbouw in Oekraïne is deelname aan publieke aanbestedingen en overheidsopdrachten voor de fysieke wederopbouw van verwoeste infrastructuur. De directe schade aan gebouwen en infrastructuur wordt in februari 2025 geraamd op 169 miljard euro. Dat is een toename met 15,5% ten opzichte van het jaar daarvoor. De Oekraïense overheid focust daarbij vooral op het herstel van huisvesting, industriële infrastructuur, onderwijsinfrastructuur, medische infrastructuur, energie-infrastructuur, en transportnetwerken en -infrastructuur als prioriteiten voor de wederopbouw in 2025.²⁷⁶ Vlaamse ondernemingen kunnen meedingen naar openbare aanbestedingen via internationale organisaties actief in Oekraïne zoals de Wereldbank of de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, via projecten gefinancierd

door de EU en de Europese Oekraïnefaciliteit, of via de Oekraïense overheid zelf.^a Er worden ook tijdens de oorlog al verschillende aanbestedingen uitgeschreven voor de fysieke wederopbouw van infrastructuur.

Verskillende respondenten waarschuwen evenwel dat Vlaanderen daarbij best zo veel mogelijk op strategische niches focust waarin het specifieke expertise kan aanleveren die elders niet beschikbaar is. Zo niet, zullen Vlaamse ondernemingen snel weggeconcentreerd worden door lokale en internationale bedrijven die goedkopere alternatieven bieden. Zo zullen Vlaamse bouwbedrijven bijvoorbeeld moeilijk kunnen concurreren met een Turks bouwbedrijf dat al aanwezig is in Oekraïne. Tegelijkertijd hebben sommige Vlaamse bouwbedrijven wel specifieke expertise en innovatieve bouwtechnieken te bieden die elders minder beschikbaar zijn.²⁷⁷ Denk bijvoorbeeld aan specifieke kraantechnologie of modulair bouwen.

Bovenop de fysieke wederopbouw, biedt Oekraïne ook andere economische opportuniteiten voor Vlaanderen. Verschillende respondenten duiden op enkele strategische sectoren die van belang zullen zijn voor de wederopbouw waarin Vlaamse ondernemingen en expertise een belangrijke rol kunnen spelen. Zo identificeerde Oekraïne zelf vijf prioritaire groeisectoren voor de wederopbouw en het herstel: energie, transport, agrifood, kritieke grondstoffen en informatietechnologie.²⁷⁸ De respondenten die we spraken halen veelal dezelfde sectoren aan en voegen hier nog enkele aan toe: circulariteit, expertise- en adviesverlening, gezondheidstechnologie en defensie.²⁷⁹

Energie

Oekraïne zet bij de wederopbouw van het land sterk in op een verduurzaming van economie en maatschappij. De Europese Green Deal is daarbij een belangrijke leidraad in het kader van het Oekraïens EU-lidmaatschap. Door de voortdurende aanvallen op energie-infrastructuur zijn alternatieve energiebronnen voor het land bovendien van levensbelang. Oekraïne investeert daarom actief in de ontwikkeling van koolstofarme technologieën zoals groene waterstof en nucleaire technologie. Verder zet men in op de verduurzaming van de energiemix door het uitbouwen van hernieuwbare energiecapaciteiten zoals zonne- en windenergie, biogas en biomethaan.²⁸⁰

Vlaamse bedrijven en kennisinstellingen hebben kennis van en ervaring met de infrastructuur en technologie op het vlak van groene energie. Zo doen VITO, IMEC en UHasselt onderzoek naar groene waterstof en is het SCK-onderzoekscentrum in Mol een wereldleider op het vlak van nucleaire technologie.²⁸¹ Vlaanderen kan voortbouwen op ervaring die het elders in de wereld al opdeed. Zo zijn de haven van Antwerpen en de Vlaamse overheid betrokken in een partnerschap met Namibië op het vlak van groene waterstof en ammoniak.²⁸²

a In Hoofdstuk 2 wordt er dieper ingegaan op de bestaande internationale inspanningen voor de wederopbouw van Oekraïne zoals de Europese Oekraïnefaciliteit.

Transport en logistiek

Vlaanderen is een logistiek kruispunt in Europa. Daardoor vergaarde het belangrijke expertise en kennis op het vlak van transport, logistiek en distributie. Daarnaast is Vlaanderen de thuisbasis van de tweede grootste haven van Europa en staat het sterk op het vlak van waterbeheer en binnenvaart. De ontwikkeling van de binnenvaart, het multimodaal transport en de zeehavens hebben nog veel potentieel in Oekraïne. Vlaamse expertise en investeringen kunnen op dit vlak bijdragen aan het herstel en de verdere economische ontwikkeling van het land.²⁸³ In het verleden bestonden er al banden tussen de haven van Antwerpen en Odessa, leverde Oekraïne steevast een groot aantal studenten voor het APEC-studieprogramma van de haven van Antwerpen, en werd er samengewerkt rond de privatisering en ontwikkeling van havens in Oekraïne.²⁸⁴ Daarnaast heeft de Vlaamse overheid, bijvoorbeeld het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, ook heel wat kennis en expertise op het vlak van de ontwikkeling van de binnenvaart.

Landbouw en agrifood

Oekraïne is een groot landbouwland. Vlak voor de oorlog was het wereldwijd nog een van de topproducenten van graan, maïs, gerst en plantaardige zaadoliën. De landbouwsector was goed voor 10% van het Oekraïense BBP, 14% van de werkgelegenheid en 41% van de export die plaatsvond vanuit Oekraïne.²⁸⁵ Ook de Vlaamse agro-voedingssector is, zowel aan de producerende als aan de verwerkende zijde, sterk afhankelijk van de Oekraïense landbouw. Oekraïne produceert namelijk veel gewassen waar we niet zelfvoorzienend in kunnen zijn. De blokkering van de exportroutes via zeehavens aan de Zwarte Zee waren niet enkel nadelig voor de wereldwijde voedselzekerheid maar ook voor onze eigen economie. Het Europese initiatief Solidarity Lanes maakte het mogelijk om Oekraïense landbouwproducten toch, via alternatieve routes, te kunnen exporteren. Op die manier creëerde men een win-winsituatie: gunstig en noodzakelijk voor de landbouwsector in Oekraïne en voor de Vlaamse voedselverwerkende sector.²⁸⁶

De sector landbouw en voedselverwerkende industrie wordt door respondenten geïdentificeerd als een belangrijke sector om op in te zetten. Door samen te werken en te investeren in de Oekraïense landbouw- en voedingsindustrie kan men het land ondersteunen bij de modernisering en optimalisering van de sector. Zo wordt er gekeken naar voedselverwerking en technieken om de houdbaarheid van landbouwproducten te verlengen door onder meer verpakking, transport, opslag, enzovoort.²⁸⁷

Vlaanderen helpt Oekraïense bodem en water herstellen

Veel landbouwgronden werden door oorlogsvervuiling onbruikbaar. De Oekraïense overheid stelt dat naar schatting 138.503 km² land en 14.000 km² water vervuild zijn door landmijnen en andere explosieve oorlogsresten. Dit heeft een zware ecologische, economische en sociale impact op de samenleving. Zonder ontminning en sanering van de vervuilde bodem en water zal Oekraïne zich niet kunnen herstellen. Vlaanderen maakt via verschillende projecten rond het herstel van gezonde bodem en water in Oekraïne het herstel van landbouw en andere economische activiteiten weer mogelijk.

Apopo vzw werd door Vlaanderen gesteund met een subsidie om hun activiteiten in Oekraïne op te starten. De vzw richt zich op het opruimen van landmijnen met dieren en bouwde wereldwijd ervaring en expertise op in landen zoals Cambodja, Azerbeidzjan en Mozambique. In Oekraïne leidt de organisatie honden op om landmijnen op te sporen. Op die manier slaagt men er snel in om gebieden waarvan men vermoedt dat zij vervuild zijn door landmijnen zo precies mogelijk af te bakenen en te verkleinen vooraleer de ontminning zelf kan beginnen. De innovatieve technologie maakt het mogelijk om grote delen land opnieuw vrij te geven.²⁸⁸

Behalve de hoeveelheid landmijnen is ook de oorlogsvervuiling van de bodem en het water niet te onderschatten. Vlaamse partners zoals **VITO, VUB en Antea Group Belgium** zetten via het **Vlaamse FUST-fonds** bij UNESCO in op de waterkwaliteit en het waterbeheer van het Dnipro-bekken als gevolg van de verwoesting van de Kachovka-dam.²⁸⁹ Dit gebeurt vooral op basis van vrij beschikbare satellietbeelden van het Europese Copernicusprogramma en met geo-intelligence-technologie die werd ontwikkeld in Vlaanderen. Met diezelfde technologie bracht **VITO** de impact van de oorlog op de Oekraïense landbouw in kaart.²⁹⁰

Omdat de bodemsanering van Oekraïne nog lang na de oorlog zal blijven voortduren, werkt **VITO** tot slot ook samen met de VN-landbouworganisatie FAO om Oekraïense bodemexperts op te leiden in bodemanalyse opdat zij weten welke vervuilende stoffen aanwezig zijn in de bodem. Zo kwamen er al verschillende groepen Oekraïense bodemexperts voor een opleiding naar Vlaanderen. Op die manier wordt ook de lokale kennis en capaciteit voor bodemsanering in Oekraïne verder ontwikkeld.²⁹¹

Kritieke grondstoffen

Oekraïne bezit een aanzienlijke hoeveelheid kritieke grondstoffen in de bodem. Deze zijn van belang voor de groene transitie van de economie en voor de ontwikkeling van hoogtechnologische toepassingen. Gezien de toegenomen wereldwijde competitie om grondstoffen en de nood om de eigen strategische autonomie te versterken door afhankelijkheden van de VS en China af te bouwen, bieden de Oekraïense grondstoffen belangrijke kansen voor de Vlaamse economie. Oekraïne geeft zelf aan, nood te hebben aan internationale investeringen en partnerschappen om de eigen grondstoffenindustrie te kunnen ontwikkelen en moderniseren. Ook op dat vlak bestaat er expertise in Vlaanderen.²⁹²

Informatietechnologie, digitalisering en innovatie

Digitalisering is een belangrijk thema in de strijd tegen corruptie in Oekraïne, ook in het kader van toetredingsgesprekken tot de EU. Zo heeft Oekraïne de voorbije jaren verschillende digitale toepassingen ontwikkeld die de dienstverlening aan de eigen bevolking en de wederopbouw ondersteunen met het oog op transparantie en anti-corruptie. Verder heeft Oekraïne een sterk ontwikkelde technologische en IT-sector die instaat voor 4,4% van het BBP en meer dan 300.000 jobs. In 2024 was de sector de tweede belangrijkste exportsector na de landbouw.²⁹³

Ook in Vlaanderen spelen digitalisering en technologische innovatie een belangrijke rol. Zo staat Vlaanderen sterk in hoogtechnologisch onderzoek en heeft het een sterk ontwikkelde digitale sector. Handel, samenwerking en uitwisseling bieden veel mogelijkheden zowel voor Oekraïne als voor Vlaanderen. Verschillende respondenten wijzen daarbij op een sterk win-winpotentieel waarbij men in Vlaanderen ook kan leren van de technologische innovatie die plaatsvindt in Oekraïne. Immers, Oekraïne staat op sommige vlakken, zoals cybersecurity of digital government, al wat verder dan Vlaanderen.²⁹⁴ In 2024 nodigde Vlaanderen twee Oekraïense organisaties, Tech Ukraine en Digital Transformation Institute, uit om deel te nemen aan het Flanders Technology and Innovation belevingsfestival bedoeld om de Vlaamse technologie en innovatie in de kijker te zetten.

Circulariteit en duurzaam afvalbeheer

De oorlog zorgt voor enorme verwoesting en vervuiling. Circulariteit en duurzaam afvalbeheer zullen dan ook een belangrijke rol spelen in de wederopbouw. Bovendien is er steeds meer aandacht voor circulaire economie vanuit het 'Build Back Better'-principe dat inhoudt dat Oekraïne zich via de wederopbouw kan verduurzamen. Ook in Vlaanderen staat de circulaire economie hoog op de agenda, zowel bij de overheid als bij bedrijven. Vlaamse bedrijven en kennisinstellingen hebben expertise te delen die Oekraïne kan ondersteunen bij het ontwikkelen van een circulaire economie.²⁹⁵ En ook lokale besturen kunnen ondersteuning bieden met expertise en kennis op het vlak van circulariteit en duurzaam afvalbeheer.²⁹⁶ Het is bovendien een thema dat niet onbekend is in reeds bestaande Vlaamse internationale partnerschappen. Zo zet de Vlaamse overheid in samenwerking met VITO, OVAM en Enabel al in op een project rond circulaire economie in Marokko in het kader van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.²⁹⁷

Vlaamse technologie helpt oorlogspuin recyclen voor de wederopbouw²⁹⁸

De verwoesting door de oorlog heeft geleid tot een enorme hoeveelheid puin dat opgeruimd zal moeten worden. De Vlaamse kennisinstelling VITO zet daarom in op het recyclen van oorlogspuin en industrieel afval om daarmee betaalbare bouwmaterialen zoals cement te produceren. Het is de bedoeling dat dit zo lokaal mogelijk gebeurt om op die manier ook de kennis en technologie door te geven aan Oekraïne. Vanuit Oekraïne is er ook interesse om hier een pioniersrol in te spelen. Zo sloten VITO en Neo-Eco Ukraine een partnerschap samen met de stad Kryvyi Rih om oplossingen te verkennen voor de recyclage van industriële afvalstromen uit mijnbouw- en metallurgische activiteiten in Oekraïne. Het doel is innovatieve methoden te ontwikkelen om mineraal afval om te zetten in koolstofarme bouwmaterialen in het kader van circulaire economie.

Consultancy en adviesverlening

Vlaanderen heeft een sterke kennis- en diensteneconomie. Respondenten geven dan ook aan dat er op het vlak van consultancy en adviesverlening veel potentieel is voor Vlaamse ondernemingen. In het kader van internationaal gefinancierde infrastructuurprojecten doen internationale instellingen zoals de Wereldbank of de Europese Bank voor Wederopbouw en Herstel namelijk ook beroep op advies van experts. Dit is een activiteit die mogelijkheden biedt voor deelname van Vlaamse ondernemingen. Als Vlaamse ondernemingen kunnen inschrijven op aanbestedingen is het namelijk vaak voor adviesopdrachten.²⁹⁹

Gezondheidstechnologie

De oorlog heeft in Oekraïne geleid tot groeiende en veranderende zorgnoden. Veel slachtoffers van de oorlog missen ledematen of zijn voor de rest van hun leven verminkt. Er is een groeiende nood aan protheses en nieuwe technologieën die veteranen en oorlogsslachtoffers helpen re-integreren in de samenleving. Als wereldleider op het vlak van bio- en gezondheidstechnologie met een groot innoverend potentieel kunnen Vlaamse bedrijven en kennisinstellingen ook hier investeren en bijdragen aan het herstel van Oekraïne.³⁰⁰

Defensietechnologie

Een aantal respondenten benadrukt ook de kansen die de Oekraïense defensie-industrie biedt voor Vlaamse technologie en innovatie. In dit kader verwijst men vaak naar het Deense model. Daarbij plaatst men rechtstreeks bestellingen bij Oekraïense producenten in plaats van eigen materiaal te leveren aan de Oekraïense strijdkrachten. Op die manier ondersteunt men de Oekraïense strijdkrachten en investeert men tegelijkertijd in de economie en werkgelegenheid van het land.³⁰¹ Vlaanderen heeft

dan wel geen bevoegdheid op defensie, maar heeft wel een sterke defensiegerelateerde industrie die technologische toepassingen ontwikkelt voor tweërlei gebruik. Op een moment dat Vlaanderen en Europa opnieuw sterk investeren in de eigen defensie-industrie bieden investeringen en partnerschappen met de Oekraïense industrie ook mogelijkheden voor Vlaamse bedrijven.³⁰² Het is evenwel belangrijk op te merken dat Oekraïne niet onderhevig is aan het Gemeenschappelijk Standpunt van de EU inzake wapenexportcontrole noch het VN-Wapenhandelsverdrag heeft geratificeerd. Het ontwikkelen of produceren van nieuwe defensietechnologie in samenwerking met de Oekraïense industrie brengt dan ook uitdagingen met zich mee voor de handhaving van de Vlaamse wapenexportcontrole.

Voorbeeld uit het buitenland: Nederland ondersteunt deelname bedrijven aan de wederopbouw van Oekraïne³⁰³

Nederland heeft een sterk uitgebouwde economische vertegenwoordiging in Oekraïne met specifieke medewerkers die focussen op wederopbouw, energie en UPF. Daarnaast heeft het een specifieke landbou wattaché die samen met een team van twee lokale medewerkers partnerschappen tussen Nederlandse en Oekraïense landbouwbedrijven tracht te faciliteren.

Om de bijdrage van Nederlandse ondernemingen aan de wederopbouw en het duurzaam economisch en maatschappelijk herstel van Oekraïne te faciliteren startte de Nederlandse regering in 2023 aanvullend ook het Subsidieprogramma Oekraïne Partnerfaciliteit (UPF). Het subsidieprogramma focust op sectoren waar de Oekraïense noden hoog zijn en Nederland een toegevoegde waarde kan bieden, namelijk landbouw, water, gezondheidszorg, duurzame energie en circulaire bouw. Daarbij wordt er steeds gekeken naar de bredere maatschappelijke en economische ontwikkeling op de lange termijn. Noodhulp valt niet onder het subsidieprogramma.

In een eerste ronde werden 7 projecten ter waarde van 25 miljoen euro toegekend. Bij een tweede ronde ging het om 6 projecten ter waarde van 19 miljoen euro. Hier zouden nog enkele extra projecten bijkomen. In 2024 werd een derde ronde geopend met een beschikbaar budget van 32,5 miljoen euro. In de derde en laatste ronde is het mogelijk een budget van 0,5 tot 4 miljoen euro aan te vragen over een looptijd van minimum 6 maanden en maximum 4 jaar. De projecten mogen niet commercieel financieerbaar zijn en hebben geen winstoogmerk. Ieder project wordt geleid door een partnerschap tussen ten minste één onderneming of maatschappelijke organisatie^a uit Nederland en ten minste één lokale partner uit Oekraïne.

a Definitie van een maatschappelijke organisatie volgens de beslissing van de regering is als volgt: een niet op winst gerichte, niet aan een overheidsinstantie statutair of feitelijk verbonden organisatie, met een maatschappelijk oogmerk, beschikkend over private rechtspersoonlijkheid in het land waar de organisatie statutair is gevestigd, en is ook als zodanig geregistreerd. De organisatie is niet door een overheidsinstantie opgericht, dan wel na oprichting door een overheidsinstantie geheel verzelfstandigd. In Vlaanderen kan het gaan om vzw's, stichtingen, coöperaties, ...

Blijvende uitdagingen voor economische samenwerking

De impact van de oorlog en de bijbehorende onzekerheden en risico's met betrekking tot buitenlandse betrokkenheid en investeringen in Oekraïne is voor Oekraïne een blijvend probleem.³⁰⁴ Dit speelt ook Vlaamse bedrijven parten. Hoewel de Vlaamse bedrijven die voor de oorlog structureel aanwezig waren in Oekraïne dat vandaag nog steeds zijn, blijkt het voor nieuwe bedrijven met interesse in Oekraïne niet altijd evident om in een actieve oorlogssituatie activiteiten op te starten. Zo geven respondenten aan dat Vlaamse ondernemingen, ondanks de interesse in Oekraïne, voorlopig voorzichtig blijven met activiteiten en investeringen in Oekraïne. Zelfs wanneer men projecten voorstelt die precies aansluiten bij de specifieke expertise van een aantal Vlaamse ondernemingen, blijkt hun actieve participatie in Oekraïne moeilijk.³⁰⁵

De uitdagingen voor bedrijven zijn dubbel. Een eerste belangrijke uitdaging is het actieve oorlogsrisico. Aan het begin van de oorlog trokken veel bedrijven zich terug uit Oekraïne omdat het moeilijk bleek om personeel en activiteiten te verzekeren in een actief oorlogsgebied. Zonder verzekeringsmechanisme is het voor bedrijven te risicovol om in Oekraïne te investeren. Daarom blijft het voorlopig nog moeilijk om nieuwe activiteiten op te starten in Oekraïne. Ook blijft volgens het Belgisch exportkredietagentschap Credendo het handels- en investeringsrisico voor Oekraïne nog steeds zeer hoog. Daarom schortte het aanvankelijk de dekking van exporttransacties met Oekraïne op. Op vraag van de federale overheid werden die opnieuw hervat. Daarbij wordt voorzien in een bedrag van 100 miljoen euro. De verzekering is er voor transacties met voldoende Belgisch belang en tot maximum 15 miljoen euro.³⁰⁶ Verder opende de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO Invest) met financiële steun van de federale overheid een totaal van 18 miljoen euro aan investeringsmogelijkheden voor Oekraïne. Respondenten waarschuwen echter dat het moeilijk zal zijn voor Vlaamse kmo's om hieraan deel te nemen gezien de aard en het bedrag van de investeringen dat BIO Invest vereist. Bovendien hebben kmo's vaak niet de kennis in huis om investeringsdossiers zoals die voor BIO Invest zelf op te stellen, en vraagt dit wat begeleiding.³⁰⁷

Een tweede belangrijke uitdaging voor bedrijven is informatie en de lokale context. Welke regels gelden er? Welke investeringsmogelijkheden zijn er? Waar doe ik dat het beste? Hoe vind ik lokale partners? Veel Vlaamse ondernemingen ontbreekt het aan de nodige kennis en informatie. Respondenten geven dan ook aan dat de bedrijven met interesse in Oekraïne zich ondanks het oorlogsrisico wel al kunnen voorbereiden.³⁰⁸ Om op een betekenisvolle manier te kunnen deelnemen aan de wederopbouw is het belangrijk om dit goed voor te bereiden:

*'Oekraïne is vandaag een soort van buffet. Zij die vooraan in de rij staan aan te schuiven zullen meer keuze hebben dan degenen achteraan in de rij.'*³⁰⁹

Een andere respondent duidt ook op het belang van netwerken en contacten:

*'En je weet ook: als morgen de oorlog over is, met wie wordt er dan samengewerkt? De mensen met wie het netwerk al gecreëerd is.'*³¹⁰

Door nu al na te gaan wat de verschillende noden en prioriteiten zijn en een analyse te maken van de verschillende sectoren, opportuniteiten en actoren kan men de juiste informatie verzamelen en een beter begrip krijgen van de lokale context. Dat vraagt tijd. Oekraïne is een enorm groot land. Lokale netwerken spelen daarom een belangrijke rol in het uitbouwen van activiteiten. Indien men deze netwerken al kan opbouwen, zal men vervolgens beter in staat zijn om deel te nemen aan de wederopbouw en het herstel.³¹¹ Dit wordt beaamd door Oekraïense vluchtelingen zelf. Een meerderheid is er namelijk van overtuigd dat de plannen voor de wederopbouw best al zo snel mogelijk voorbereid worden opdat men meteen kan beginnen eens de oorlog ten einde komt.³¹²

Het opbouwen van een netwerk kan bijvoorbeeld via de lokale kamers van koophandel, via middenveldorganisaties die zeer actief zijn in Oekraïne, of via lokale overheden en besturen. Ook Vlaamse actoren zoals FIT en VOKA of het netwerk van de Belgium Ukraine Business Club kunnen hierbij ondersteuning bieden. Zo zet FIT in op de sensibilisering van Vlaamse bedrijven met interesse in Oekraïne en tracht het hen te ondersteunen bij de opbouw van een lokaal netwerk. Dit gebeurt hoofdzakelijk via de Vlaamse Economische Vertegenwoordiger in Warschau die ook verantwoordelijk is om alle activiteiten in het kader van de wederopbouw van Oekraïne op te volgen. Op die manier adviseert FIT bedrijven over concrete opportuniteiten, houdt het een informatiedossier over de wederopbouw bij op de website, en ontwikkelde het een online platform waarop Vlaamse ondernemingen zich kunnen aanmelden en voorstellen aan Oekraïense ondernemingen.^a Verder kunnen bedrijven terecht bij het Oekraïens agentschap Ukraine Invest dat investeringsgidsen voor specifieke sectoren ontwikkelt.³¹³

a Voor meer gedetailleerde informatie over hoe FIT Vlaamse ondernemingen ondersteunt in Oekraïne verwijzen we terug naar Hoofdstuk 3.

ReBuild Ukraine en EU-Ukraine Business Summit

Het is belangrijk voor Vlaamse ondernemingen om de juiste lokale partners te vinden en voldoende informatie te verzamelen over de lokale context. ReBuild Ukraine en de EU-Ukraine Business Summit zijn twee goede gelegenheden hiervoor.

ReBuild Ukraine is een vakbeurs die sinds 2023 jaarlijks plaatsvindt in Polen. De beurs focust zich vooral op de heropbouw van infrastructuur en energie waarbij ondernemingen een standje kunnen houden om hun diensten en producten te presenteren. Bovenal biedt de beurs een platform waar overheden, bedrijven en investeerders samenkomen en kunnen netwerken. FIT nam in het verleden met een standje in de expositieruimte deel, zowel in februari als in november 2023. In 2025 vindt de conferentie opnieuw plaats op 13 en 14 november.

De **EU-Ukraine Business Summit** is een high-level conferentie georganiseerd in samenwerking met onder andere de Europese Commissie. Het focust op het bevorderen van de economische integratie van Oekraïne en de EU. Het evenement vindt plaats sinds 2024 en brengt regeringsleiders, investeerders en bedrijfsleiders samen in Brussel. De conferentie voorziet in paneldiscussies en workshops en tracht een platform te bieden voor bedrijven om kennis te maken met de kansen die Oekraïne biedt en met de financiële ondersteuning die de EU beschikbaar stelt om Europese bedrijven te helpen investeren in Oekraïne.

4.3.2 Diplomatieke opportuniteiten voor Vlaanderen

Respondenten geven aan dat er economische kansen zijn voor Vlaanderen die gepaard gaan met de wederopbouw van Oekraïne, en dat Vlaanderen er ook diplomatiek belang bij heeft om de wederopbouw te ondersteunen, zelfs wanneer de oorlog nog gaande is. Ondanks een groeiende Vlaamse diplomatie blijkt het voor buitenstaanders vaak moeilijk om de federale staatsstructuur en de weerspiegeling ervan op internationaal niveau te begrijpen. Door nu al in te zetten op de wederopbouw, kan Vlaanderen zijn internationale imago en zichtbaarheid versterken:

‘Het gaat ook over het imago dat Vlaanderen dan heeft. Want er zijn overzichten van die trustfunds en die worden gepubliceerd. Als België of Vlaanderen in geen enkele van die lijstjes voorkomt, dan merken die mensen dat ook. De Nederlanders staan in elke lijst, of ze nu veel geld uitgeven of weinig. Maar ze zullen overal voorkomen op bepaalde momenten. Als dan die wederopbouw nu eindelijk gaat beginnen, dan gaan ze ook eens kijken van ‘ja er is hier een Vlaamse delegatie, maar wat hebben die eigenlijk al betekend in het verleden?’”³¹⁴

Respondenten drukken hun waardering uit voor de bestaande Vlaamse initiatieven ter ondersteuning van Oekraïne.³¹⁵ Sommigen geven ook aan dat Vlaanderen hier best wat meer mee te koop mag lopen, omdat het nieuwe en innovatieve projecten weet te ondersteunen met zaadgeld.³¹⁶ Behalve de financiële steun wordt ook de Vlaamse expertise op internationaal niveau sterk gewaardeerd.³¹⁷ Op die manier slaagt

Vlaanderen erin om ondanks kleinere budgetten toch op verschillende vlakken een verschil te maken en internationaal te worden opgemerkt.

De wederopbouw biedt Vlaanderen daar bovenop een kans om de eigen bilaterale en multilaterale diplomatie te versterken. Verschillende Vlaamse diplomatieke vertegenwoordigers volgen de multilaterale activiteiten rond Oekraïne van dichtbij op. Multilateraal volgen de posten in Genève, New York, Parijs, Rome en Wenen ook de multilaterale initiatieven ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne van nabij op, bij o.a. de Internationale Arbeidsorganisatie, de Raad van Europa, Unesco, FAO en andere VN-instellingen. Tot slot houdt de permanente vertegenwoordiging bij de EU ook de vinger aan de pols van alle activiteiten die via de EU gecoördineerd worden. Op die manier heeft Vlaanderen een sterk diplomatiek netwerk dat ingezet kan worden ter ondersteuning van de wederopbouw.³¹⁸

Bilateraal kunnen de Vlaamse diplomatieke relaties versterkt worden door samenwerking met Europese partners in het kader van de wederopbouw van Oekraïne. Op die manier worden niet alleen de bilaterale relaties met Oekraïne versterkt, maar ook de bilaterale relaties met Vlaamse partnerlanden. Landen als Polen, Tsjechië, de Baltische staten en Luxemburg worden aangehaald als mogelijks interessante partners op dit vlak omwille van hun sterke inzet voor Oekraïne en goede samenwerkingsverbanden met Vlaanderen.³¹⁹ Maar ook in andere landen waar Vlaanderen een diplomatieke vertegenwoordiging heeft zou men op zoek kunnen gaan naar samenwerkingsverbanden in het kader van de wederopbouw. Denk bijvoorbeeld aan de Scandinavische landen of Nederland, waar zowel de publieke, politieke als financiële steun voor Oekraïne bij de top van Europa hoort.³²⁰

Verder wordt de psychologische impact van aanwezigheid en ondersteuning in moeilijke tijden best niet onderschat. De ondersteuning blijkt niet enkel symbolisch van belang te zijn voor de Oekraïense bevolking om zich niet vergeten of achtergelaten te voelen, maar is ook politiek en diplomatiek van belang. Zo zullen partners die aanwezig bleven, ook tijdens de oorlog, een betere relatie uitbouwen met de Oekraïense overheid.³²¹

Bilaterale en multilaterale samenwerking voor de wederopbouw

De Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiging in Warschau is verantwoordelijk voor de bilaterale relaties met Polen en de Baltische staten, maar bevordert waar mogelijk ook de Vlaamse steun voor en contacten met Oekraïne. Vlaanderen ondersteunde bijvoorbeeld het Ests ontwikkelingsagentschap ESTDEV bij de wederopbouw van een kleuterschool in Oekraïne, en steunde een Poolse humanitaire organisatie die Oekraïense vluchtelingen opvangt.

Een tweede thema – het wordt overigens door verschillende respondenten aangehaald – waarop Vlaanderen zowel bilateraal als multilateraal de zichtbaarheid kon vergroten in het kader van de wederopbouw van Oekraïne is het jeugdbeleid. Zo was het Departement Cultuur, Jeugd en Media in staat om de diplomatieke relaties en de zichtbaarheid van Vlaanderen zowel bilateraal, met Oekraïne, als multilateraal, via de Raad van Europa, te versterken. Bilateraal gebeurde dit door middel van een Memorandum of Understanding dat werd voorbereid in samenwerking met het Oekraïense ministerie voor Jeugd en Sport, met het oog op nauwere samenwerking en uitwisseling op het vlak van jeugdwerk in het kader van de wederopbouw. Daarnaast was Vlaanderen ook zeer actief binnen de Raad van Europa binnen een specifiek programma rond jeugdwerk in Oekraïne.

5

Bouwstenen voor vrede: keuzes voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw

De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan hoe Vlaanderen een vredesgericht buitenlands beleid kan ontwikkelen ten aanzien van Oekraïne. Meer specifiek focussen wij op de wederopbouw van het land en de vraag welke acties, humanitair of anders, men in Vlaanderen daarbij kan ondernemen. Om te vermijden dat we louter op basis van theoretische inzichten uit de literatuur een blauwdruk voor het beleid zouden opstellen, gingen we door middel van focusgroepen en diepte-interviews op een participatieve manier aan de slag met zowel Vlaamse als Oekraïense belanghebbenden. We spraken met vertegenwoordigers van de overheid, het sociaaleconomisch en -cultureel middenveld, bedrijven, humanitaire organisaties, universiteiten en kennisinstellingen, en met Oekraïners in Vlaanderen.^a In Hoofdstuk 3 gingen we dieper in op de acties die de Vlaamse Regering al ondernam sinds 24 februari 2022 om Oekraïne bij te staan. In Hoofdstuk 4 behandelden we de vraag of en waarom het al dan niet zinvol is om Oekraïne te ondersteunen bij de wederopbouw. Verder verkenden we tijdens de focusgroepen en interviews samen met Vlaamse en Oekraïense belanghebbenden ook de mogelijkheden en uitdagingen voor een coherent Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. In dit hoofdstuk gaan we hier dieper op in.

De wederopbouw van Oekraïne zal de komende jaren een grote inspanning vragen van zowel Oekraïne als van de partners die het land bijstaan. Zoals in Hoofdstuk 2 bleek, zijn de noden voor de wederopbouw groot en worden ze groter hoe langer de oorlog duurt. Bovendien besparen steeds meer landen op de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp terwijl mondiaal gezien de humanitaire noden toenemen. Ook in Oekraïne laat de afschaffing van het VS-ontwikkelingsagentschap USAID een diepe financieringskloof achter. Het is een moeilijke realiteit waar ook Vlaanderen rekening mee zal moeten houden. Gelukkig is er in Vlaanderen een breed politiek draagvlak voor de ondersteuning van Oekraïne. Zo kondigde de Vlaamse Regering aan dat het de band met Oekraïne zou versterken 'met

^a Meer informatie over de focusgroepen en interviews is te vinden in Hoofdstuk 1 en Bijlagen 1–3.

het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijke wederopbouw van het land.’³²² Het Vlaams Parlement bevestigde recentelijk op 12 maart 2025 ook unaniem zijn steun aan ‘de inspanningen van de Vlaamse Regering om concreet bij te dragen aan de wederopbouw van Oekraïne’.³²³

In dit deel van het onderzoek willen we verkennen hoe Vlaanderen concreet een bijdrage kan leveren aan de wederopbouw van Oekraïne. Daartoe gingen we te rade bij een grote groep belanghebbenden, die we bevroegen via interviews en focusgroepen. De bedoeling van deze verkenning is tweeledig: 1) concrete ideeën en suggesties verzamelen en in kaart brengen, en 2) enkele algemene richtingwijzers voor de praktijk ontwikkelen. Daaruit blijkt dat Vlaanderen best keuzes maakt voor een beleid ter ondersteuning van Oekraïne:

‘Het moeilijkst om mee te werken is wanneer men alles een klein beetje wil doen. Dan zijn de fondsen namelijk helemaal gigantisch verspreid, zowel tussen partners als tussen activiteiten. Je behaalt dan eigenlijk geen impact of resultaten. [...] Focus beter op een aantal zaken binnen de respons op Oekraïne en probeer niet bij wijze van spreken heel het land te coveren door overal een klein beetje te doen. Want dat gaat uiteindelijk minder effect hebben, denk ik, minder impact.’³²⁴

Hieronder lichten we een reeks concrete ideeën en suggesties toe aan de hand van drie richtingwijzers die we uit onze gesprekken hebben kunnen distilleren. Een eerste: het belang van een inhoudelijke focus. Een tweede: het belang van een regionale focus. En ten slotte: het belang van werken met de juiste partners. Deze keuzes zijn niet volledig onafhankelijk van elkaar, meer zelfs: ze zullen op elkaar inspelen en kunnen elkaar beïnvloeden. In dit hoofdstuk geven we een idee van de inzichten die we konden verzamelen over iedere keuze.

5.1 Een inhoudelijke focus voor het Vlaams beleid

Uit de literatuur blijkt het belang van een holistische aanpak van wederopbouw. Hoewel het herstellen van fysieke infrastructuur zoals wegen en woningen een belangrijk onderdeel is van wederopbouw, leidt het op zichzelf niet tot duurzame vrede. Immers, niet enkel de fysieke infrastructuur wordt verwoest door de oorlog, maar ook het maatschappelijk weefsel. Recente literatuur wijst dan ook op het belang van ‘zachtere’ aspecten van het herstel van een samenleving. Om op de lange termijn een positieve impact te hebben, gaat er best aandacht naar het herstel van harde infrastructuur én naar de sociale, culturele, economische en politieke aspecten van herstel in een samenleving. Voorbeelden uit het verleden tonen namelijk aan dat indien men geen rekening houdt met de zachte sectoren in de wederopbouw, dit het herstel van een land op de lange termijn niet altijd ten goede komt.³²⁵

De Vlaamse bevoegdheden sluiten goed aan bij de holistische aanpak van wederopbouw en herstel. Zo is Vlaanderen enerzijds bevoegd voor zaken zoals mobiliteit, openbare werken en energie, die van belang zijn voor de fysieke wederopbouw van harde infrastructuur in het land. Anderzijds heeft Vlaanderen tal van bevoegdheden die het

herstel van het Oekraïens maatschappelijk weefsel kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld onderwijs, economie, cultuur, welzijn en tewerkstelling. De Vlaamse Regering geeft zelf alvast aan te willen werken met een gecoördineerde aanpak over verschillende bevoegdheden (onderwijs, werk, huisvesting, ...) heen.³²⁶ Kortom, de Vlaamse bevoegdheden kunnen fungeren als bouwstenen voor de wederopbouw van Oekraïne, waarbij niet enkel gekeken wordt naar de fysieke wederopbouw maar ook naar het sociaal herstel van de samenleving.³²⁷

Gezien de enorm brede waaier aan noden in Oekraïne geven respondenten aan dat het belangrijk is om inhoudelijke keuzes te maken. Daarbij staat kwaliteit boven kwantiteit. Om sectorale versnippering zo veel mogelijk te vermijden en de kwaliteit van de steun te waarborgen zet Vlaanderen daarom best in op een klein aantal projecten in specifieke sectoren.³²⁸

‘Het lijkt mij dan beter om op één of twee thema’s echt, ja, voluit te kunnen gaan dan op zeven thema’s een klein beetje.’³²⁹

Een eerste overweging in het maken van een inhoudelijke keuze zijn de noden en prioriteiten die Oekraïne zelf aangeeft. Op die manier voorkomt men een mismatch tussen wat Vlaanderen aanbiedt en wat er daadwerkelijk nodig is in Oekraïne.³³⁰ Samenwerking en partnerschap met de Oekraïense overheid staan dan ook centraal in de Lugano Principes voor de wederopbouw waartoe internationale partners, waaronder België en de EU, zich verbonden hebben.³³¹ De Oekraïense overheid voorziet in continue analyses en updates van de evoluerende noden en behoeften in het kader van de wederopbouw. De Oekraïense ambassade bij België voorziet ook in overzichtslijsten van specifieke goederen en diensten die nodig zijn.³³²

Een tweede belangrijk criterium bij het maken van een inhoudelijke keuze is volgens respondenten ook de afstemming met de eigen Vlaamse bevoegdheden. Het is daarbij belangrijk dat men zoekt naar projecten en sectoren waar Vlaanderen effectief een verschil kan maken.³³³

‘Als we naar niches zoeken om op te werken, moeten die heel sterk aansluiten bij de bevoegdheden die we voor Vlaanderen hebben. Maar ook zaken waar je ervaring mee hebt, waar je met recht van spreken iets rond kan doen.’³³⁴

Inspiratie voor de inhoudelijke focus kan men bijvoorbeeld vinden in het Vlaams ontwikkelingsbeleid. Ook daar gaat Vlaanderen al aan de slag met een inhoudelijke focus voor partnerlanden, een focus die gebaseerd is op enkele criteria die werden uitgewerkt in een visienota voor de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking.³³⁵ Zo zet Vlaanderen in op landbouw en voedselzekerheid in Malawi, op gezondheid – meer specifiek reproductieve en seksuele gezondheid – in Mozambique, en op klimaatadaptatie, circulaire economie en groene energie in Marokko. Door elders in te zetten op dezelfde thema’s kunnen de beleidscoherentie en de resultaatgerichtheid van de Oekraïne-strategie versterkt worden. Immers, op de vernoemde domeinen heeft Vlaanderen de voorbije jaren ruime ervaring en expertise weten op te bouwen.³³⁶

De bestaande Vlaamse ontwikkelingssamenwerking als inspiratie gebruiken biedt nog een ander voordeel. Je kunt dan het Vlaamse diplomatieke netwerk actief inzetten op deze thema's bij verschillende multilaterale instellingen, waaronder UNAIDS, de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) of de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO). Op die manier versterk je het bestaande multilaterale netwerk waar Vlaanderen een gekende en gewaardeerde partner is. Hier zou Vlaanderen op kunnen voortbouwen in het uitwerken van een beleid ter ondersteuning van Oekraïne.³³⁷

Ter aanvulling van thema's waar Vlaanderen al rond werkt, kunnen ook de Vlaamse kennis en expertise in de bredere samenleving een leidraad bieden voor de inhoudelijke focus van het Vlaams beleid. Vlaanderen heeft dan wel relatief kleine budgetten ter beschikking, maar wordt ook gewaardeerd voor de kennis en expertise die het heeft.³³⁸ Zo kunnen naast de reeds bestaande thema's binnen het Vlaams ontwikkelingsbeleid, ook de kennis en expertise die aanwezig is bij andere Vlaamse actoren zoals ondernemers, middenveldorganisaties, kennisinstellingen en universiteiten een rol spelen bij het maken van inhoudelijke keuzes.

Tijdens de gespreken met Vlaamse en Oekraïense respondenten kwam een breed scala aan activiteiten en sectoren die binnen de eigen bevoegdheden en sterktes vallen aan bod. We bespreken ze ieder apart.

5.1.1 Economisch herstel en waardig werk

Het economisch herstel van Oekraïne is een van de topprioriteiten voor de wederopbouw. Immers, met een herstellende economie zal Oekraïne meer inkomsten hebben om de wederopbouw te financieren. Daarnaast biedt het werkgelegenheid en inkomen voor de Oekraïense bevolking, en dus een verbeterde sociale situatie. De Oekraïense economie is hoofdzakelijk gestoeld op kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). Deze zorgen voor bijna drie kwart van de jobs in het land, en creëren ongeveer twee derde van de toegevoegde economische waarde. Ondernemerschap en de ontwikkeling van kmo's zijn voor de Oekraïense overheid dan ook prioritair in de wederopbouw.³³⁹ In Hoofdstuk 4 behandelden we uitgebreid de economische sectoren in Oekraïne die kunnen bijdragen aan de wederopbouw en tegelijkertijd opportuniteiten bieden voor Vlaamse bedrijven, technologie en innovatie.

Ondanks de grote economische verliezen toonden Oekraïense bedrijven zich weerbaar in oorlogstijd. Zo is 85% van de bedrijven na twee jaar oorlog opnieuw volledig operationeel, en 14% van de bedrijven is gedeeltelijk operationeel.³⁴⁰ Toch geven ondernemingen aan dat ze extra publieke ondersteuning kunnen gebruiken op een aantal gebieden: het aantrekken van financiering en investeringen, verbeteringen van de regelgeving, en markttoegang. Toegang tot Europese markten blijkt ook een belangrijk element te zijn voor het succes van Oekraïense bedrijven. Zo blijken bedrijven die gericht zijn op export naar de EU weerbaarder dan bedrijven die niet exportgericht zijn.³⁴¹ Dit bleek ook een belangrijke vaststelling van het VOKA-project dat gesteund werd door de Vlaamse overheid. Oekraïense partners gaven tijdens de

evaluatie van het project aan, interesse te hebben in betere informatie en training op het vlak van EU-regelgeving.³⁴²

Daarnaast hebben bedrijven interesse in hulp bij de ontwikkeling van vrouwelijk ondernemerschap in Oekraïne.³⁴³ Dit is een belangrijk thema omdat de oorlog de rol van de vrouw in de samenleving noodgedwongen sterk heeft veranderd. Bovendien blijkt dat Oekraïense bedrijven geleid door vrouwen moeilijker toegang vinden tot financiering in vergelijking met bedrijven die door mannen worden geleid.³⁴⁴ Uit onderzoek blijkt dat ondersteuning voor gelijke rechten in de samenleving zeker van belang kan zijn in de naoorlogse periode. Zo worden noodgedwongen winsten in gendergelijkheid tijdens oorlogen vaak teruggedraaid nadat de actieve gevechten tot een einde komen, en is er in de naoorlogse periode een heropleving van traditionele rolpatronen.³⁴⁵ Vrouwelijk ondernemerschap kan dus een belangrijk rol spelen, niet allen voor het economisch herstel maar ook, en vooral, bij de versterking van gendergelijkheid in de Oekraïense samenleving.

Werkgelegenheid blijkt ten slotte een uitdaging voor het economisch herstel van het land. Oekraïense bedrijven hebben moeite om de juiste profielen aan te trekken omdat veel mensen gevlucht zijn of aan het front meevechten, blijven de werkloosheidscijfers nog steeds hoger dan voor de oorlog.³⁴⁶ De Oekraïense overheid zegt naar schatting 4,5 miljoen mensen nodig te hebben voor de wederopbouw in de komende tien jaar.³⁴⁷ Er is een duidelijke nood aan training en opleiding van mensen om te voldoen aan de nieuwe noden van de Oekraïense economie en meer specifiek bij de wederopbouw.³⁴⁸

Daarnaast wijzen sociale partners erop dat er vanuit Vlaanderen ook opleiding en kennisoverdracht geboden kan worden op het vlak van sociale wetgeving en sociale dialoog, zaken waar we in Vlaanderen traditioneel sterk in zijn. Sociale wetgeving en bescherming van werknemers staan vandaag door de oorlog steeds meer onder druk. Zo had Vlaanderen in de periode 2006–2010 al ervaring met een project rond sociale dialoog in Oekraïne via de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).³⁴⁹ Bovenop de focus op sociale bescherming en waardig werk, doen er zich ook nieuwe noden voor op de werkvloer wanneer mensen met een fysieke beperking of met oorlogstrauma opnieuw geïntegreerd moeten worden op de arbeidsmarkt.³⁵⁰ De integratie van intern ontheemden op de arbeidsmarkt blijkt momenteel eveneens een uitdaging te zijn.³⁵¹

De aangehaalde noden voor het economisch herstel van Oekraïne passen mooi samen met de Vlaamse bevoegdheden, kennis en expertise bij de overheid (departement WEWILS, VLAIO, FIT), bij Vlaamse ondernemers en bedrijven via organisaties zoals VOKA of UNIZO en bij het sociaaleconomisch middenveld via de SERV, de vakbonden, en andere. Bovendien zet Vlaanderen ook multilateraal via de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in op thema's als ondernemerschap, gendergelijkheid, sociale dialoog, en waardig werk.

5.1.2 Psychosociaal welzijn, gezondheid en kwetsbare groepen

Zoals uit Hoofdstuk 2 blijkt, heeft de oorlog zware fysieke schade veroorzaakt én diepe mentale wonden geslagen. Oekraïne kampt met een humanitaire crisis die een disproportioneel zware impact heeft op kwetsbare groepen zoals ouderen, jongeren, mensen met een handicap, vluchtelingen en teruggekeerden, en veteranen. En ook vrouwen, meisjes, en LGBTQIA+ krijgen het zwaarder te verduren.³⁵²

Niet alleen het oorlogsgeweld zelf maar ook de voortdurende onzekerheid en vermoeidheid hebben een zware impact op het mentaal welzijn van de bevolking. Bovendien heeft een deel van de bevolking al te maken met oorlogsgeweld sinds 2014 en legde de Covid-19-crisis extra druk op het mentaal welzijn van de bevolking. In 2024 stelde het Oekraïense ministerie van Volksgezondheid een sterke stijging vast van het aantal psychologische klachten.³⁵³ Naar schatting 10 tot 15 miljoen Oekraïners zullen nood hebben aan professionele psychologische hulp.³⁵⁴ Verschillende respondenten geven aan dat het inzetten op het psychosociaal welzijn van de brede samenleving essentieel zal zijn voor het herstel van de Oekraïense samenleving op de lange termijn, ook al heeft het misschien niet altijd dezelfde zichtbare resultaten als het herstel van fysieke infrastructuur.³⁵⁵ Toch blijkt dit geen gemakkelijke opdracht, omdat er in Oekraïne nog steeds een stigma rust op het zoeken van psychologische hulp. Bovendien heeft Oekraïne een verouderd en zeer geïstitutioniseerd systeem voor mentale gezondheidszorg dat nog stamt uit de Sovjetperiode.³⁵⁶

Respondenten geven aan dat, in het verlengde hiervan, het model van een sterke zorgstaat zoals we dat kennen in Vlaanderen interesse wekt bij Oekraïense partners.³⁵⁷ Het herstellen en verder ontwikkelen van de gezondheidsinfrastructuur en zorgvoorzieningen in Oekraïne is een prioriteit gezien de hoge noden en de verwoesting van infrastructuur als gevolg van de oorlog. Bovendien worden verplegers, artsen, psychologen en andere zorgverleners eveneens slachtoffer van aanvallen; velen onder hen zijn ook gevlucht. De FOD Volksgezondheid met het Vlaams Departement Zorg en de universitaire ziekenhuizen werken daarom samen, op vraag van Oekraïne rond de versterking en capaciteitsopbouw van Oekraïense ziekenhuizen en de bredere zorgsector.³⁵⁸ Verder is expertise op het vlak van wondverzorging, protheses en alles wat te maken heeft met het verzorgen van oorlogsletsel levensnoodzakelijk in Oekraïne.³⁵⁹ Daar hebben verschillende Vlaamse actoren zoals hogescholen, universiteiten, ziekenhuizen en privébedrijven specifieke kennis en expertise te delen.

Verder benadrukken verschillende respondenten de nood aan ondersteuning voor kwetsbare groepen die vaak tussen de mazen van het net vallen. Een specifieke bezorgdheid van respondenten is de re-integratie van veteranen in de samenleving.³⁶⁰ Velen onder hen zullen getraumatiseerd en gewond terugkeren naar de maatschappij. Zij hebben nood aan gespecialiseerde hulp en opleiding om opnieuw aan het sociale leven te kunnen deelnemen. Als de re-integratie van veteranen niet goed verloopt zou dit mogelijks een gevaar kunnen zijn voor de sociale cohesie en stabiliteit van het land.³⁶¹ Daarnaast is het belangrijk dat de fysieke wederopbouw inclusief verloopt zodat niet alleen veteranen maar ook andere slachtoffers met een handicap als gevolg van de oorlog toegang hebben tot de nodige infrastructuur in steden, scholen, ziekenhuizen,

overheidsgebouwen, op het werk, enzovoort. Het Vlaams agentschap Inter, bijvoorbeeld, heeft veel kennis en expertise te delen omtrent het creëren van een toegankelijke leefomgeving.³⁶²

Voor de ondersteuning van kwetsbare groepen in de samenleving wordt tot slot aangegeven dat de humanitaire noden nog lang na het einde van de oorlog zeer hoog zullen zijn. Gezien de hoge overheidsschuld van Oekraïne en de nood om sterk te blijven investeren in defensie zullen sociale uitgaven door de staat wellicht lang ontoereikend blijven om deze noden op te vangen. Naast wederopbouw zullen humanitaire hulpactoren essentieel blijven aangezien zij een soort van parallel zorgsysteem voorzien voor de meest kwetsbaren in de samenleving.³⁶³

Zoals de voorbeelden aantonen is er in Vlaanderen voldoende kennis en expertise aanwezig binnen de verschillende overheidsdepartementen en -agentschappen, de gezondheidssector, de kennisinstellingen en universiteiten, en bij het middenveld, om het psychosociaal welzijn, de gezondheid en de inclusiviteit van de samenleving in Oekraïne te verbeteren. Bovendien zet Vlaanderen ook al bilateraal en multilateraal in op gezondheid, via de eigen ontwikkelingssamenwerking en de multilaterale instellingen zoals de WHO en UNAIDS, en bouwde het door deze ervaringen reeds expertise en netwerk op.

5.1.3 Maatschappelijk herstel & sociale cohesie

Oorlog is niet alleen een traumatiserende ervaring, maar kan ook diep verdelend zijn voor een samenleving. Wanneer de oorlog beëindigd wordt en de nationale eenheid tegen een externe vijand verslapt, dreigt het gevaar dat allerlei breuklijnen in de samenleving opnieuw tot spanningen kunnen leiden. Zo kan de moeilijke integratie van intern ontheemden leiden tot toenemende spanningen in de samenleving.³⁶⁴ Naast de re-integratie van veteranen die we eerder bespraken, is het ook afwachten hoe terugkerende Oekraïners gepercipieerd zullen worden door de achterblijvers. Onder hen zijn ook mannen die de dienstplicht ontvluchtten. Zij kunnen het slachtoffer worden van stigmatisering en discriminatie.³⁶⁵ Naar schatting zouden 650.000 Oekraïense mannen van dienstplichtige leeftijd tijdelijke bescherming gekregen hebben in Europa.³⁶⁶ Het is niet duidelijk hoevelen onder hen zonder toestemming vertrokken zijn om de dienstplicht te ontlopen, maar een onderzoek van de BBC schat hun aantal eind 2023 in op 20.000.³⁶⁷

Bovendien kreeg Oekraïne ook al met verschillende crises te maken voor de volledige invasie in 2022. Zo kampte het al sinds 2014 met een oorlog in het zuidoosten van het land die voor verdeeldheid en animositeit zorgde tussen bevolkingsgroepen, voornamelijk tussen het Europees gerichte westen en het meer Russisch gerichte en industriële oosten van het land. Collaboratie en samenwerking met de Russische bezetter vormde in die regio's al een gevoelige kwestie en breidde zich verder uit na de volledige invasie van 2022. Zeker in bevrijdde gebieden kan collaboratie en de zoektocht naar gerechtigheid een zware druk leggen op de sociale cohesie van de lokale gemeenschappen.³⁶⁸

De Covid-19-crisis en de gevolgen ervan hebben de sociale cohesie verder onder druk gezet. Om verdere instabiliteit te voorkomen houdt het beleid ter ondersteuning van de wederopbouw dan ook best rekening met de bevordering van sociale cohesie en samenlevingsopbouw.³⁶⁹

Vlaanderen heeft ervaring met de pacificatie van sociaal conflict, getuige het conflict tussen de twee grootste taalgroepen in België. Wat voor veel Vlaamse respondenten in het oog springt is de politisering van het taalbeleid in Oekraïne. Zo perkt het Oekraïens taalbeleid het gebruik van het Russisch, en ook andere minderheidstalen, in voor publieke instellingen, onderwijs, media, en cultuur.³⁷⁰ Verder zien we ook dat de Oekraïense bevolking zelf de Russische taal steeds meer begint te mijden, ook Oekraïners die het Russisch als moedertaal spreken, omdat het Russisch als de taal van de onderdrukker wordt gezien.³⁷¹

De taalkwestie is ook in Vlaanderen een gevoelig onderwerp. Veel Vlaamse respondenten geven aan dat Vlaanderen ervaring en expertise te bieden heeft op het vlak van pacificatie tussen taalgroepen vanuit de eigen ervaring met federalisering en autonomie voor de verschillende taalgroepen in België.³⁷² Echter, Oekraïense respondenten waarschuwen ervoor dat er geen draagvlak bestaat binnen Oekraïne voor het implementeren van een federaal systeem. Ondanks de geslaagde decentraliseringshervorming^a in Oekraïne waarschuwen ze voor het feit dat een sterkere autonomie voor regio's in Oekraïne net de strategie van Rusland om Oekraïne te verdelen en ondermijnen in de hand kan werken. Bovendien stelt men dat Oekraïne nooit homogeen geweest is en er verschillende religies, talen, en etnische groepen samenleven.³⁷³ Toch is er ook openheid over het leren uit de Vlaamse en Belgische ervaring. De context in Oekraïne mag dan wel heel verschillend zijn dan die in Vlaanderen, maar Oekraïense respondenten geven wel aan interesse te hebben om ervaringen uit te wisselen over lokaal zelfbestuur in het kader van hun eigen decentraliseringshervorming.³⁷⁴

5.1.4 Onderwijs en jeugd

Het Oekraïense ministerie van Onderwijs gaf in december 2024 aan dat 20% van de leerplichtige kinderen hybride lessen volgt en dus niet altijd fysiek naar school gaat, terwijl 12% volledig online les volgt. De redenen hiervoor zijn divers: verwoeste infrastructuur van scholen, onvoldoende uitgeruste schuilkelders, en een tekort aan onderwijzend personeel. Voor veel Oekraïense leerlingen was afstandsonderwijs al sinds de Covid-19-pandemie standaard. De virtuele leerinfrastructuur is onvoldoende ontwikkeld en de nood aan online leermogelijkheden is hoog. Dit heeft een grote impact op de leermogelijkheden voor leerlingen die geen toegang hebben tot scholen met schuilkelders, intern ontheemde leerlingen, kinderen met een handicap, of leerlingen die zich buiten de gebieden onder controle van de Oekraïense overheid bevinden.³⁷⁵

a We gaan dieper in op deze hervorming onder 5.2.

De jeuginfrastructuur en de jeugdwerking ondervinden eveneens de negatieve impact van de oorlogsverwoesting. Daardoor krijgen Oekraïense jongeren het hard te verduren. Veel jongeren kampen met hun mentaal welzijn, zijn gevlucht en ontheemd met of zonder familie en bouwden een leerachterstand op.³⁷⁶

De prioriteit voor Oekraïne is het herstel van fysiek onderwijs, zodat leerlingen opnieuw naar school kunnen gaan.³⁷⁷ Dat is ook wat verschillende Oekraïense respondenten ons bevestigen. Zij leggen de nadruk op de nood om een toekomstperspectief te bieden aan de achtergebleven families met kinderen, maar ook aan families die zouden willen terugkeren.³⁷⁸ Wat de jeugd betreft zijn er twee prioriteiten. Ten eerste is dit de heropstart van fysieke onderwijsmogelijkheden door de wederopbouw van fysieke infrastructuur, het leveren van materiaal om schuilkelders voldoende in te richten voor het lesgeven, en het ondersteunen en opleiden van onderwijzend personeel. Ten tweede is dit volgens respondenten het herstel en de ondersteuning van vrijetijdsbesteding buiten school voor jongeren. Voorbeelden die gegeven worden zijn sportinfrastructuur, jeugdclubs, uitwisselingen met het buitenland, enzovoort.³⁷⁹ Het belang ervan wordt cruciaal genoemd en door een van de respondenten als volgt verwoord:

‘Ik denk dat infrastructuur soms heeft geleden, maar kinderen en jongeren zijn er nog altijd. Die spelen, die komen nog buiten. Die hebben dat ook nodig [...] om te verwerken, om zich te kunnen ontwikkelen.’³⁸⁰

Inzetten op jeugdwerk is bovendien belangrijk voor de verdere ontwikkeling van burgerschap en voor een democratische basishouding, zaken die Oekraïne zelf ook wil stimuleren. Op die manier dragen zowel onderwijs als jeugdwerk bij aan maatschappijopbouw. Jongeren zijn namelijk niet alleen slachtoffer van de oorlog, maar ook drijvende krachten voor de wederopbouw en herstel. Het is dan ook belangrijk om hen actief te betrekken in het herstelproces.³⁸¹

Jeugd en onderwijs zijn thema's waar Vlaanderen naadloos op kan inspelen. Het zijn namelijk exclusieve Vlaamse bevoegdheden waar een brede waaier aan expertise en kennis over bestaat. Zo geven respondenten aan dat de sterkte en diversiteit van het Vlaams jeugdwerk uniek is in Europa. Daarom heeft Vlaanderen een heel specifieke expertise aan te leveren die niet meteen elders voorhanden is. Uitwisseling en opleiding in samenwerking met de Vlaamse jeugdwerking kan een mooie ondersteuning bieden in het herstel en de wederopbouw van Oekraïne.³⁸² Vlaanderen heeft bovendien ervaring met het opzetten en ondersteunen van jeugduitwisselingen via jeugdhuizen, jeugdbewegingen, en andere Vlaamse middenveldorganisaties zoals JINT.³⁸³ Bovendien heeft Vlaanderen een eigen Kinderrechtencommissariaat dat kinderrechten van nabij opvolgt en hier kennis en expertise over te delen heeft.

Vlaanderen is ook actief op multilateraal niveau binnen de Raad van Europa in het kader van een project dat gaat over het belang en de versterking van participatief jeugdwerk in Oekraïne in tijden van oorlog.³⁸⁴ Daarnaast werd er ook al een interdepartementale samenwerking ontwikkeld tussen Vlaanderen en Oekraïne over jeugdwerk, onder andere via uitwisselingen van jongeren tussen Vlaanderen en Oekraïne.³⁸⁵ Respondenten vragen in dit kader ook specifieke aandacht voor mannen die het land niet mogen

verlaten omdat ze op dienstplichtige leeftijd (vanaf 18 jaar) zijn. Ook zij hebben nood aan perspectief.³⁸⁶

Verder wordt het belang van samenwerking en ondersteuning met het hoger onderwijs in Oekraïne aangehaald als een mogelijk domein waar Vlaanderen op kan inzetten om zowel studenten als academisch personeel te ondersteunen. Deze steun kan zeer divers zijn: materiële steun zoals het leveren van computers en ander lesmateriaal, uitwisseling en beurzen voor studenten en onderzoekers om naar Vlaanderen te komen (bijvoorbeeld via Scholars at Risk), capaciteitsopbouw van universiteiten en onderzoeksinstituten (bijvoorbeeld via Science Europe).³⁸⁷

Verder geven respondenten aan dat men ook vanuit Vlaanderen kan deelnemen aan de wederopbouw en het herstel in Oekraïne door opleidingen te voorzien voor Oekraïners die ooit zullen terugkeren. Met specifiek afgestelde opleidingen en onderwijsprogramma's kan Vlaanderen er op die manier mee voor zorgen dat Oekraïners met nieuwe en versterkte vaardigheden kunnen terugkeren en deelnemen aan de wederopbouw van het land.³⁸⁸

5.1.5 Cultuur en erfgoed

Volgens Russisch president Poetin bestaat er niet zoiets als een onafhankelijk Oekraïne met een eigen geschiedenis, cultuur en identiteit.³⁸⁹ Rusland wil niet alleen een politiek onafhankelijk Oekraïne onmogelijk maken, maar voert een strijd om cultuur en identiteit. Het belang van taal, symbolen, cultuur en erfgoed tijdens de oorlog en voor de wederopbouw wordt dan ook benadrukt tijdens de gesprekken die we voerden:³⁹⁰

'En cultuur is belangrijk, want we zitten in wezen in een cultuuroorlog en het gaat over terrein. Het gaat over [...] vierkante kilometer en over mensenlevens. Maar in wezen gaat het over het al dan niet kunnen uitwissen van de Oekraïense identiteit, de Oekraïense taal, [...] het Oekraïense erfgoed, het geloof en dergelijke meer. Dus het is zeer fundamenteel een cultuuroorlog waar denk ik heel veel activiteit te leveren valt om die mee te sterken. Het sterken van de Oekraïense identiteit is het steunen van Oekraïne in die oorlog.

*En daar heeft Vlaanderen denk ik veel meer slagkracht'*³⁹¹

De impact van de oorlog op de Oekraïense cultuur- en erfgoedsector is groot. Eén van de prioriteiten van de Oekraïense overheid is daarom het risicobeheer van culturele sites. Historische steden en sites, cultureel erfgoed en sites, en monumenten lopen het risico gebombardeerd te worden. Fysieke verwoesting en plunderingen van museumcollecties blijven daarom een continue bezorgdheid. Er wordt ingezet op de inventarisering en een versterkt beheer van museum- en erfgoedcollecties.³⁹² Vlaanderen kan hierbij zowel materiële ondersteuning bieden (scanners, camera's, ...) als kennisuitwisseling ondersteunen.³⁹³ Zo verstuurden de Vlaamse musea in 2023 op vraag van het Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed (FARO) en in samenwerking met de Vlaamse en federale overheid al beschermend materiaal voor cultureel erfgoed richting Oekraïne.³⁹⁴ Daarnaast steunt Vlaanderen via het UNESCO-trustfonds de digitalisering van het cultureel erfgoed in Oekraïne.

Vlaamse subsidie voor digitalisering Oekraïens cultureel erfgoed³⁹⁵

Door de verwoesting van de oorlog staat het cultureel erfgoed van Oekraïne onder druk. Aanvallen op erfgoedsites en diefstal of vernieling van museumcollecties zijn een constante dreiging. Daarom zet de Oekraïense overheid in op verbeterde monitoring en documentatie van schade, digitalisering van collecties, training en capaciteitsopbouw van erfgoedmedewerkers, en bescherming van het cultureel erfgoed. Vlaanderen draagt met een subsidie van 240.000 euro voor de periode 2024–2026 bij aan de digitalisering van documentatie- en beheersprocessen van het Oekraïens cultureel erfgoed. Dit verloopt via het Unesco-trustfonds dat beheerd wordt door het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA). Het project tracht bij te dragen aan de bescherming van de culturele identiteit van Oekraïne.

Het project focust op een capaciteitsopbouw voor museuminstellingen en op de training van meer dan honderd professionals op het vlak van inventarisering. Door het inventarisatieproces te digitaliseren en te standaardiseren tracht het project de toegankelijkheid en interoperabiliteit van erfgoedgegevens met andere overheidsdatabanken te verbeteren. Daarnaast zet het in op het toepassen van internationale standaarden voor digitaal erfgoed. Op die manier focust het project niet enkel op de bescherming van het Oekraïens cultureel erfgoed, maar legt het ook een basis voor duurzaam cultureel erfgoedbeheer.

Oekraïense respondenten benadrukken naast het belang van de bescherming van cultureel erfgoed ook het belang van culturele uitwisseling. Oekraïners zien zichzelf namelijk als Europeanen, maar het gevoel heerst dat niet veel Vlamingen Oekraïne kennen, behalve door de oorlog. Ze benadrukken dat Oekraïne niet slechts een slachtoffer is, maar ook een inspirerende en bloeiende cultuur heeft. Via culturele uitwisseling kan Vlaanderen Oekraïne beter leren kennen. Dit creëert meer onderling begrip tussen de twee landen en volkeren.³⁹⁶

Vlaanderen kan dus inzetten op erfgoed, maar kan ook vanuit de culturele sector ondersteuning bieden. Veel cultuurwerkers in Oekraïne verloren namelijk hun werk of gingen op de vlucht voor de oorlog. Via projecten die Oekraïense makers en kunstenaars in de kijker zetten, kan men zichtbaarheid creëren voor de Oekraïense cultuur en samenwerking aanmoedigen. Verder wijzen respondenten op de unieke sterkte van het Vlaams sociaal-cultureel middenveld. Zo kan Vlaanderen specifieke sociaal-culturele methodieken en expertise aanreiken die elders niet te vinden is.³⁹⁷ Internationale en Europese netwerken, zoals de EU National Institutes of Culture, Creative Europe, en NEMO (Network of European Museum Organisations) spelen hierbij een belangrijke rol. Daarnaast werden er ook allerhande kleine culturele steunacties op poten gezet door kunstenaars en organisaties in Vlaanderen.³⁹⁸

Culturele uitwisseling en solidariteit tussen Vlaanderen en Oekraïne

Sinds de volledige Russische invasie van 2022 bestaan er verschillende initiatieven in Vlaanderen die inzetten op culturele uitwisseling en solidariteit met Oekraïne. Zulke acties kunnen het onderling begrip en solidariteit tussen Vlaanderen en Oekraïne versterken. We lijsten als illustratie een aantal voorbeelden op die in de voorbije jaren in Vlaanderen en Oekraïne hebben plaatsgevonden.

Naar aanleiding van één jaar grootschalige oorlog in Oekraïne speelden in februari 2023 de beiaarden van Leuven en Kyiv een gezamenlijk vredesconcert. De beiaard is muzikaal erfgoed dat in de Lage Landen ontstaan is. In 2014 erkende UNESCO de beiaardcultuur in België als een voorbeeldpraktijk voor de wijze waarop immaterieel cultureel erfgoed levend gehouden wordt. De beiaardcultuur werd pas in 1999 geïntroduceerd in Oekraïne, maar vandaag telt het land zes instrumenten. Door dit gezamenlijk concert deden Leuven en Kyiv aan culturele uitwisseling en brachten een boodschap van vrede terwijl men tegelijkertijd het immaterieel erfgoed in beide landen levendig hield.³⁹⁹

Vlaanderen steunde met een subsidie van 50.000 euro het EUNIC Ukraine fund. EUNIC staat voor het netwerk van nationale instellingen voor cultuur van de EU. Het solidariteitsfonds wordt ingezet om de zichtbaarheid van Oekraïense cultuur in Europa te vergroten en om samenwerking tussen Europese en Oekraïense kunstenaars te bevorderen. Met het fonds worden culturele activiteiten zoals onder andere tentoonstellingen, workshops, en mobiliteit van en naar Oekraïne gefinancierd.⁴⁰⁰

Tot slot zetten de Vlaamse musea en culturele instellingen zich ook in voor Oekraïne. Er werd niet alleen ingezet op ondersteuning van Oekraïense kunstenaars en het leveren van noodmateriaal of humanitaire hulp, maar ook op culturele uitwisseling. Dit deden de musea door middel van culturele activiteiten zoals tentoonstellingen, projecten rond samen lezen, filmvoorstellingen, enzovoort. Een concreet voorbeeld is de reizende tentoonstelling van de Oekraïense collectie die de Vlaamse Gemeenschap opbouwde in samenwerking met het M HKA, Bozar en het Europees Parlement. Ook Oekraïense partners zoals het Pinchuk Art Center werden hier nauw bij betrokken. Op die manier vullen de musea de vele humanitaire initiatieven aan met een culturele dimensie die de uitwisseling met de Oekraïense cultuur kan bevorderen.⁴⁰¹

5.1.6 EU-lidmaatschap, goed bestuur en versterking van democratie

Oekraïne ondertekende in 2014 een associatieverdrag met de EU^a waardoor het verschillende hervormingen doorvoerde om zich te aligneren met Europese regelgeving. Daarnaast nam het ook al deel aan verschillende Europese programma's, zoals Horizon 2020, Horizon Europe, Creative Europe, Erasmus+, Interreg, en nog meer. In juni 2022 kreeg Oekraïne officieel het statuut van kandidaat-lidstaat bij de Europese Unie en in 2024 werden de formele toetredingsonderhandelingen geopend. In het kader van het EU-lidmaatschap zal Oekraïne moeten voldoen aan een hele reeks voorwaarden, zoals een gezonde democratie en goed bestuur, een sterke rechtsstaat, de bescherming van grondrechten, een functionerende markteconomie, en het nakomen van een heel aantal verplichtingen in het kader van EU-regelgeving (het zogenaamde EU-acquis).⁴⁰² Het is met andere woorden een uniek moment om Europese waarden in Oekraïne te versterken:

*'Het is eigenlijk een uniek moment om Europese waarden naar Oekraïne over te brengen. Europese mentaliteit, enzovoort. Daar heb je instrumenten voor. Als Oekraïne toetreedt, mag je voorwaarden stellen. Als het eenmaal lid geworden is, is het daarvoor te laat. En we zien dat in sommige landen ook. Dus ja, dit is eigenlijk de bedoeling: het toekomstig project van Oekraïne te beïnvloeden.'*⁴⁰³

Respondenten benadrukken het belang van rechtenkaders en degelijk bestuur.⁴⁰⁴ Oekraïne heeft namelijk lang te kampen gehad met corruptie. De hervormingen zijn er onder andere op gericht corruptie weg te werken en de rechtsstaat te versterken. Oekraïense respondenten in Vlaanderen geven aan dat corruptie een belangrijke bezorgdheid is voor hen.⁴⁰⁵ Het is een bezorgdheid die ook in Oekraïne zelf sterk leeft, getuige verschillende enquêtes die aangeven dat anti-corruptie als een van de topprioriteiten voor de wederopbouw wordt beschouwd.⁴⁰⁶ Het bestrijden van corruptie is namelijk ook belangrijk voor de wederopbouw om ervoor te zorgen dat de financiële steun die aan Oekraïne gegeven wordt op een correcte en transparante manier wordt ingezet.⁴⁰⁷ Daarbij wijst een van de respondenten erop dat de democratisering en de hervormingen die Oekraïne voor de oorlog al was gestart nu, in de huidige noodtoestand, onder druk staan. Het is dan ook belangrijk om deze vooruitgang te behouden en verder te ondersteunen.⁴⁰⁸

Hoewel corruptiebestrijding en juridische hervormingen essentieel zijn voor het succes van de wederopbouw blijkt dit veeleer een federale bevoegdheid te zijn dan een Vlaamse.⁴⁰⁹ Bovendien wijst een van de Oekraïense respondenten erop dat er al voldoende aandacht is voor anti-corruptie in Oekraïne. Volgens dezelfde respondent wordt er beter gefocust op het versterken van institutionele capaciteiten en goed bestuur opdat de hervormingen correct doorgevoerd kunnen worden.⁴¹⁰ Dat is iets

a De aanleiding van de Euromaidan-protesten en de zogenaamde Revolutie van de Waardigheid in 2014 was het weigeren van toenmalig Oekraïens president Viktor Janoekovytsj, onder druk van Rusland, om het associatieverdrag met de EU te ondertekenen. Na dodelijke confrontaties tussen demonstranten en ordediensten werd president Janoekovytsj afgezet en werden nieuwe verkiezingen gehouden. Uiteindelijk ondertekende Oekraïne het associatieverdrag met de EU waarna het in 2017 volledig in werking trad.

waar Vlaanderen wel mogelijkheden en bevoegdheden heeft. Naast het belang van anti-corruptie zal Oekraïne de eigen wetgeving namelijk volledig in overeenstemming moeten brengen met die van het EU-acquis. De derde pijler onder de Oekraïnefaciliteit zet specifiek in op capaciteitsopbouw en technische ondersteuning, opdat het acquis gehaald kan worden. Daarvoor doet het onder andere beroep op lidstaten omdat de expertise voornamelijk op dat niveau zit. In België zit die expertise ook deels bij de regio's. Vlaanderen zal daar dus een rol kunnen vervullen.⁴¹¹

Respondenten geven aan dat de overgang naar de EU een grote inspanning zal vragen van alle actoren in de samenleving: overheid, bedrijven en middenveld. Vlaanderen heeft in het verleden ervaring opgedaan in de ondersteuning van Centraal- en Oost-Europese landen die de transitie doormaakten na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Het COE-programma dat liep van 1992 tot 2003 focuste aanvankelijk op de ondersteuning van de post-Sovjettransitie. Na verloop van tijd werd het beleid meer gefocust qua landen en thema's met als bedoeling om de Centraal- en Oost-Europese landen te ondersteunen in hun toetreding tot de EU.⁴¹² Als resultaat van dit programma wist Vlaanderen goede relaties uit te bouwen met onder andere de Baltische staten, Polen en Tsjechië waar het vandaag ook diplomatieke vertegenwoordigingen heeft. Oekraïense respondenten uiten hun hoop dat de sterke relatie tussen Vlaanderen en Polen een inspiratie kan bieden voor het uitbouwen van de relatie met Oekraïne.⁴¹³ Mits men de veranderde politieke en budgettaire context mee in rekening neemt, zou Vlaanderen inspiratie kunnen putten uit die eerdere ervaring voor de begeleiding van Oekraïne naar EU-lidmaatschap.⁴¹⁴

Een van de thema's die aan bod kwamen bij de nood aan institutionele hervormingen was ook de nood om regionale en lokale besturen te versterken. De ervaring van Vlaanderen als gefederaliseerde regio kan hierbij een interessant perspectief bieden. Er is nood aan kennis- en expertise-uitwisseling over EU-wetgeving en capaciteitsopbouw op het vlak van lokaal bestuur, maar ook op het vlak van internationale en Europese financiering. Een ander belangrijk thema waar Vlaanderen in het kader van de hervormingen op kan inzetten is het belang van vrije pers voor het versterken van de democratie en het bestrijden van desinformatie.⁴¹⁵

5.1.7 Klimaat en milieubescherming

De oorlog veroorzaakt niet alleen grote humanitaire en economische schade, maar zorgt tegelijkertijd ook voor een grote ecologische verwoesting, een gevolg van de oorlog dat vaak over het hoofd wordt gezien. Zo veroorzaakt de oorlog zowel directe schade aan habitats en soorten als indirecte vervuiling van lucht, land en water. Deze effecten verergeren bestaande milieuproblemen, zoals klimaatverandering en biodiversiteitsverlies, waarmee Oekraïne al voor de oorlog te kampen had. Bovendien heeft natuur jaren nodig om zichzelf volledig te herstellen.⁴¹⁶

De Oekraïense overheid volgt de schade aan milieu en klimaat mee op in de jaarlijkse analyse van de noden voor de wederopbouw en hanteert het principe van 'Build Back Better' om zich ervan te verzekeren dat infrastructuur op een duurzame manier

hersteld wordt. Daarnaast is er aandacht voor hernieuwbare energie. WWF Oekraïne geeft bovendien aan dat het belangrijk is om milieu- en klimaatoverwegingen breder in het herstelproces te betrekken. Dit kan men doen door principes van circulaire economie toe te passen, door strikte waarborgen voor klimaat en biodiversiteit toe te passen, en door voldoende middelen te voorzien voor het monitoren en herstellen van de Oekraïense natuur op de korte en lange termijn.⁴¹⁷ Op vraag van president Zelenski stelde een groep internationale adviseurs een Milieupact op met aanbevelingen voor de duurzame wederopbouw van het land, waaronder het herstel van verwoeste natuurgebieden, verwijderen van landmijnen, een groene economie voor de toekomst, en duurzame financiering voor een groene transitie.⁴¹⁸

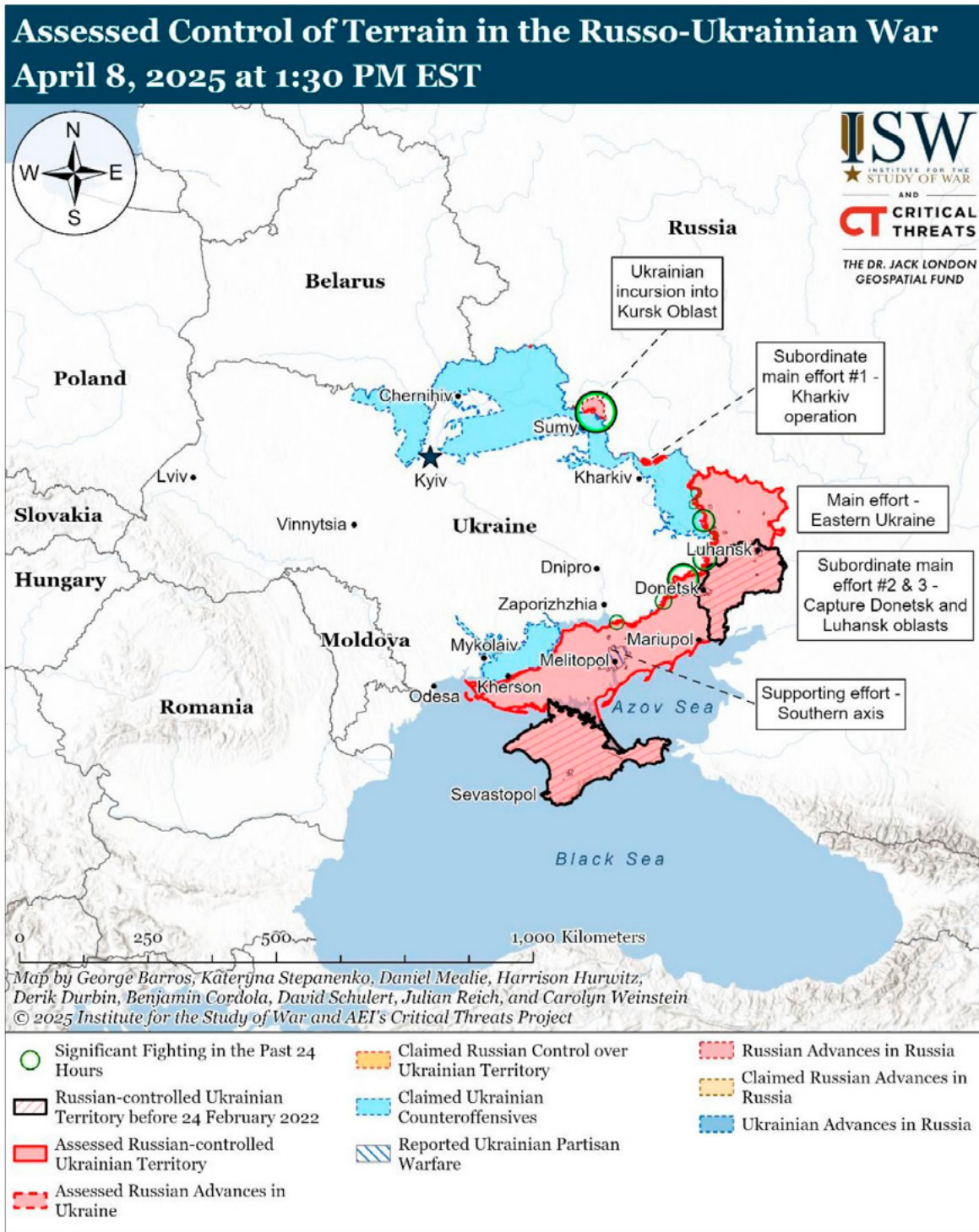
Respondenten geven aan dat het belangrijk is voor internationale partners om het klimaat niet uit het oog te verliezen in het kader van de wederopbouw. Zo heeft Vlaanderen specifieke technologie en innovatie te bieden, evenals kennis en expertise op overheidsniveau, die Oekraïne kan ondersteunen in de groene transitie. Dit is belangrijk omdat er in Oekraïne duidelijk een nood is aan capaciteitsopbouw om de groene transitie in goede banen te kunnen leiden en concrete beleidsacties te kunnen ontwerpen en implementeren.⁴¹⁹

5.2 Een regionale focus voor het Vlaams beleid

Oekraïne is qua oppervlakte het grootste land van Europa. Het is meer dan veertig keer de oppervlakte van Vlaanderen en twintig keer dat van België. Verschillende respondenten geven daarom aan dat het niet alleen belangrijk is om een inhoudelijke focus te hebben in het beleid, maar ook een geografische focus te hebben. Zonder geografische focus riskeert een Vlaams beleid opnieuw aan impact te verliezen en volledig versnipperd te geraken. Immers, afhankelijk van de geografische ligging ten opzichte van de frontlijn liggen de noden en prioriteiten anders. Het is dan ook belangrijk om een gedifferentieerd beleid te voeren naargelang de regio waarop men wil focussen.⁴²⁰ Daarnaast zet Oekraïne sterk in op de rol van lokale en regionale besturen voor de wederopbouw.

5.2.1 Gedifferentieerde prioriteiten en noden

Volgens de Oekraïense overheid zijn vooral oblasten Donetsk, Kharkiv, Luhansk, Zaporizja, Kherson en Kyiv zwaar getroffen. Samen zijn ze goed voor 72% van de totale schade.⁴²¹ Dit wil evenwel niet zeggen dat andere provincies en gemeentes geen noden hebben op het vlak van wederopbouw en herstel. Over het algemeen maken respondenten een onderscheid tussen **vier soorten gebieden** die vanwege de context verschillende noden hebben: veilige gebieden onder controle van de overheid, bevrijde gebieden opnieuw onder controle van de overheid, frontlijngebieden, en gebieden die bezet worden door Rusland.⁴²²



Bron: Institute for the Study of War–Assessed Control of Terrain in the Russo-Ukrainian War, April 8, 2025

Zoals zichtbaar op de bovenstaande afbeelding zijn de gebieden in West- en Centraal-Oekraïne relatief veilig (dit zijn de gebieden zonder markeringen). We gebruiken het woord ‘relatief’, omdat er nog steeds aanvallen plaatsvinden, ook op deze afstand van de frontlijn, getuige verschillende aanvallen met burgerdoden in Lviv, een van de meest westelijk gelegen steden van Oekraïne.⁴²³ Toch zijn deze gebieden steeds onder

controle van de Oekraïense overheid gebleven en hebben zij dus niet dezelfde mate van verwoesting door de Russische bezetter meegemaakt. De belangrijkste prioriteit in deze regio–de eerste categorie–is de opvang en integratie van intern ontheemde Oekraïners die bezette gebieden of frontlijngebieden in het zuiden en oosten van het land ontvluchtten. In december 2024 telde de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) 3,6 miljoen intern ontheemden in Oekraïne.⁴²⁴ Het IOM geeft in een recente analyse aan dat de spanningen met intern ontheemde bevolkingen het hoogst gepercipieerd worden in de westelijke provincies van Lviv, Ternopil en Ivano–Frankivsk. Doordat de oorlog zo lang duurt nemen sociale spanningen tussen lokale en ontheemde bevolkingen toe.⁴²⁵ Naast de opvang van intern ontheemden is er in deze regio's aandacht voor medische faciliteiten om oorlogsslachtoffers en soldaten te behandelen en psychosociale ondersteuning te bieden, getuige het revalidatiecentrum Unbroken in Lviv dat mede gesubsidieerd werd door de Vlaamse overheid.

Een tweede categorie zijn de bevrijde gebieden (aangeduid in het blauw op de afbeelding). Dit zijn gebieden voornamelijk in het noorden en oosten van Oekraïne, maar ook het gebied rond Mykolaiv en Kherson in het zuiden van het land. Deze gebieden werden tijdens de eerste maanden van de oorlog bezet door Russische troepen waarna het Oekraïense leger de gebieden opnieuw wist te bevrijden. Vandaag zijn ze opnieuw onder controle van de Oekraïense overheid. Door de Russische bezetting werd een groot deel van de bevolking geëvacueerd en vond er veel verwoesting plaats. Daardoor zijn de noden eerder gericht op de fysieke wederopbouw en het sociaal herstel van de gemeenschap. Op veel plekken keerden de inwoners al terug. Verder wordt door een van de respondenten uit deze gebieden gesuggereerd dat de wederopbouw van haar stad ook zou kunnen bijdragen aan een betere spreiding en integratie van intern ontheemde Oekraïners, omdat het westen van het land niet altijd in staat is voldoende infrastructuur en ondersteuning te bieden aan zo'n grote groep ontheemden.⁴²⁶

De derde categorie betreft de gebieden rond of op de frontlijn (voornamelijk gelegen langs de rode doorlopende lijn op de afbeelding). Deze gebieden zien tot op de dag van vandaag af van de Russische invasie door voortdurende gevechten en geweld in hun streek. Daardoor is er minder een focus op het herstel en de ontwikkeling van deze regio's, maar kijkt men veeleer naar het verzekeren van de veiligheid door de versterking van de strijdkrachten en het voorzien van humanitaire hulp aan de bevolking. Bovendien kampt men in deze regio's ook met een tekort aan geschoolde medewerkers bij publieke diensten en lokale besturen omdat zoveel mensen op de vlucht gingen voor hun eigen veiligheid.⁴²⁷

Tot slot zijn er de regio's die nog steeds bezet worden door Rusland (gebieden aangeduid in het rood op de afbeelding). De Krim werd al in 2014 illegaal geannexeerd door Rusland en gebieden in de provincies Donetsk en Luhansk waren sinds 2014 onder controle van Russisch gestuurde separatistische groeperingen. Sinds de Russische invasie op 24 februari 2022 werd dit verder uitgebreid naar grotere delen van Donetsk en Luhansk. Ook delen van de provincies Kherson en Zaporizhzhia werden ingelijfd, hoewel Rusland niet de controle over het volledige grondgebied van de verschillende provincies heeft. In 2025 is op die manier ongeveer 20% van het volledige

Oekraïense grondgebied effectief onder Russische controle.⁴²⁸ Ondanks de aanzienlijke verwoesting en ontheemding zijn deze gebieden moeilijk te bereiken voor humanitaire ondersteuning en er is dan ook zo goed als geen aanwezigheid van conventionele humanitaire partners. Bovendien wordt de aanwezigheid van hulporganisaties in bezette gebieden door de Oekraïense bevolking gezien als collaboratie en legitimatie van de Russische bezetter en wordt hier dus best gevoelig mee omgegaan.⁴²⁹

Zoals uit het overzicht blijkt is de inhoudelijke focus die men graag wil leggen ook sterk afhankelijk van de regio waar men op wil inzetten. Bovendien zijn regionale en lokale overheden het best geplaatst om de precieze noden voor hun bevolking vast te stellen en te integreren in hun strategie voor wederopbouw en herstel. De directe input van de bevolking en van middenveldorganisaties versterkt ook de steun voor en het toezicht op het beleid, en dus indirect ook de lokale democratie.⁴³⁰ Kortom, door een duidelijke analyse te maken van de specifieke noden en prioriteiten in iedere regio kan men een gedifferentieerd beleid voeren dat beter is afgestemd op de specifieke context.

Bij het bepalen van een regionale focus zijn er dus enkele factoren waar Vlaanderen rekening mee kan houden. Allereerst is het oorlogsrisico niet overal hetzelfde. Zo zullen projecten op een grotere afstand van de frontlijn een kleinere kans hebben om opnieuw verwoest te worden. Al zal die kans nooit volledig nul zijn zolang er geen staakt-het-vuren wordt geïnstalleerd. Een tweede element dat kan spelen is eerder strategisch van aard. Zo zou Vlaanderen een regionale focus kunnen bepalen op basis van de strategische economische sectoren die er aanwezig zijn.⁴³¹ Denk bijvoorbeeld aan de havenstad Odessa, waar men zou kunnen inzetten op het herstel en de verdere ontwikkeling van de haven. Eens de focusregio bepaald is, kan men dan ook trachten de andere sectoren te analyseren om te bepalen waar Vlaanderen verder nog kan bijdragen op het vlak van cultuur, erfgoed, jeugd, onderwijs, Bijvoorbeeld door lokale overheden te versterken, opleidingen te voorzien om de werkgelegenheid bij de haven te verbeteren, de logistiek en binnenvaart verder te ontwikkelen, cultuur en erfgoed van de stad te beschermen, enzovoort. Een mooi voorbeeld van deze insteek is de Deense focus op de regio van Mykolaiv. Een strategisch partnerschap gevormd tussen scheepsbouwbedrijven vormde de basis van de Deense focus, waarna de steun voor het herstel op de lange termijn verder werd uitgewerkt (zie kader).

Verschillende respondenten waarschuwen ervoor dat men er bij de keuze voor een regionale focus rekening mee houdt dat bepaalde regio's al veel steun ontvangen terwijl andere regio's onderbelicht blijven. De redenen dat sommige regio's onderbelicht blijven zijn divers. Ten eerste lijken donoren te focussen op regio's die verwoesting hebben gekend en vandaag opnieuw relatief veilig zijn om aan wederopbouw te kunnen doen, zoals Kharkiv, Sumy en Tsjernihiv. Ten tweede focussen zij op de regio's in het westen, zoals rond Lviv en Ternopil, omdat die relatief veilig zijn en een grotere capaciteit hebben om hulp te absorberen en in te zetten.⁴³² Dit zijn dan ook regio's die van internationale donoren al redelijk veel steun ontvangen. Het zou voor Vlaanderen interessant kunnen zijn om na te denken of het in zo'n druk donorlandschap wel een verschil kan maken, of misschien strategisch wil inzetten op minder drukbezette gebieden waar men een groter verschil kan maken.

De mate waarin bepaalde regio's erin slagen steun aan te trekken is sterk afhankelijk van de capaciteiten van lokale besturen om de eigen noden te communiceren naar donoren toe:

‘Omdat wat we nu zien, is dat het – laten we zeggen – afhangt van de vaardigheid van de gouverneur [...] Dus als je een goede gouverneur bent, trek je natuurlijk veel financiering aan. Zogenaamde mediagemeenschappen [...] omdat iedereen hen kent, krijgen zij veel meer financiering. Terwijl andere gemeenschappen, die het waarschijnlijk net zo hard of zelfs harder nodig hebben, onbekend blijven en niet weten hoe ze die steun kunnen bereiken. Dus ik zou zeggen dat het echt heel belangrijk is om de gemeenschappen te vinden die het daadwerkelijk nodig hebben.’⁴³³

Capaciteitsopbouw en kennisvergaring zijn dan ook zeer belangrijk voor lokale besturen, zodat zij leren de taal spreken van donoren en op die manier fondsen en steun kunnen aantrekken.⁴³⁴ Een ander gevaar van sterk gemediatiseerde casussen is dat de aandacht na verloop van tijd verslapt en donoren hun inspanningen elders focussen waardoor de wederopbouw en ontwikkeling van dat gebied opnieuw vertraagt.⁴³⁵ Daarnaast is er ook een duidelijk verschil tussen stedelijke en landelijke gebieden waarbij stedelijke gebieden sterker staan op het vlak van autonomie, een betere economische capaciteit, een betere samenwerking met andere bestuursniveaus, en een neiging om een breed netwerk van samenwerkingen op te bouwen.⁴³⁶

Goed voorbeeld: Denemarken en Mykolaiv

De manier waarop Denemarken een regionale focus uitwerkte in het beleid ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne kan als inspiratie dienen voor Vlaanderen. Mykolaiv is een van de zwaarst getroffen regio's van Oekraïne en heeft vandaag nog steeds te kampen met luchtaanvallen. Niettemin besloot Denemarken de focus van het beleid ter ondersteuning van de wederopbouw op Mykolaiv te richten. Dit was een strategische keuze op vraag van de Oekraïense president Zelenski, omdat Denemarken specifieke expertise kon aanleveren die Mykolaiv nodig heeft. Zo is de regio strategisch gelegen met toegang tot de Zwarte Zee en was die voor de oorlog ook een financieel centrum in Oekraïne. Daarnaast staat Mykolaiv bekend als stad van scheepsbouwers. Voor de oorlog bestond er al een samenwerking tussen Deense en Oekraïense scheepsbouwers in Mykolaiv. Op basis van dit strategische en bestaande partnerschap besloot Denemarken ook in te zetten op het herstel van de regio. Daarbij is er aandacht voor de onmiddellijke noden en voor de wederopbouw op de lange termijn. Bij de wederopbouw focust Denemarken op de groene transitie, infrastructuur, transport, stadsplanning, de maritieme sector, investeringen in de privésector (kmo's), goed bestuur en transparantie, en het betrekken van jeugd. Verder werd ingezet op het faciliteren van partnerschappen tussen lokale besturen in Oekraïne en Denemarken. Om de implementatie beter te kunnen opvolgen en communicatie met lokale partners en autoriteiten te vergemakkelijken opende Denemarken een lokaal ambassadekantoor in Mykolaiv.⁴³⁷

5.2.2 De rol van lokale besturen in de wederopbouw

De keuze voor een regionale focus hangt ook sterk samen met het belang van lokale besturen (hromada's) in Oekraïne en hun rol in de wederopbouw van het land. Oekraïne was oorspronkelijk een sterk gecentraliseerde staat, wat een erfenis was uit de Sovjetperiode. In 2014–2020 werd echter een belangrijke decentraliseringshervorming doorgevoerd. Deze hervorming leidde tot een nieuwe staatsstructuur die lokaal zelfbestuur bevorderde. Vandaag telt Oekraïne drie bestuursniveaus onder de nationale overheid: de 'oblast' (provincie), het 'raion' (district), en de 'hromada' (gemeente). Het is vooral de capaciteit van de hromada's die vergroot werd door het uitbreiden van hun bevoegdheden en toegang tot financiële middelen. Zo telt Oekraïne vandaag 1469 hromada's die verantwoordelijk zijn voor het beheer van gemeenschappelijk eigendom, het beheer van gemeentelijke huisvesting en nutsvoorzieningen, alsook van gemeentelijk vervoer en netwerken. Daarnaast kregen zij de taak om de werking van eerstelijns- en tweedelijnszorginstellingen te garanderen, evenals het primair en secundair onderwijs. Om aan die nieuwe verantwoordelijkheden te kunnen voldoen steeg hun aandeel van de personenbelasting van 25% tot 64%.⁴³⁸

De hervorming stelde lokale besturen in staat om direct in te spelen op de behoeften van burgers en versterkte hun bestuurlijke positie. Het is ook een van de verklaringen waarom Oekraïne zo goed standhoudt tegen de Russische aanval sinds 2022.⁴³⁹ Door de sterke decentralisatie zijn de hromada's immers in staat om het lokaal zelfbestuur en de noodzakelijke dienstverlening aan burgers voort te zetten, ondanks de oorlog. Het zorgde voor een nieuw sociaal contract tussen burgers en overheid wat zich weerspiegelt in toenemend vertrouwen van burgers in lokale besturen.⁴⁴⁰

Gezien hun uitgebreide bevoegdheden en hun nabijheid bij de bevolking zijn de lokale besturen uniek geplaatst om een sterke bijdrage te leveren aan de wederopbouw van het land, meer specifiek bij het herstel van kritieke infrastructuur, sociale infrastructuur, onderwijs en gezondheidszorg.⁴⁴¹ Zowel vanuit Oekraïne als vanuit Europa, via de EU en de Raad van Europa, wordt er daarom expliciet ingezet op samenwerking tussen regio's en steden in Oekraïne en Europa met het oog op de wederopbouw van het land. Verschillende respondenten binnen onze studie geven dan ook aan dat de samenwerking tussen lokale en regionale besturen een heel concrete en laagdrempelige manier is om Oekraïne te ondersteunen bij de wederopbouw.⁴⁴²

Een eerste manier waarop lokale besturen in Vlaanderen een rol kunnen spelen bij de rechtstreekse ondersteuning van Oekraïne is het leveren van noodzakelijke en humanitaire goederen.^a Zo ondersteunden lokale besturen bij het begin van de oorlog de inzamelingsacties die georganiseerd werden door hun burgers, voorzagen lokale besturen waar mogelijk in vervoer van de goederen, of doneerden de besturen zelf het nodige materiaal zoals ziekenwagens, vrachtwagens, computers, generatoren, enzovoort.⁴⁴³ De vraag naar zulke hulpverlening is in Oekraïne nog steeds niet gedaald

a Lokale besturen spelen een essentiële rol bij de opvang van Oekraïense vluchtelingen die in Vlaanderen verblijven. We gaan er hier niet dieper op in omdat dit al in Hoofdstuk 3 behandeld werd.

en kan dus een voortgezette vorm van ondersteuning zijn. Daarnaast is het mogelijk dat zulke hulpacties uitmonden in een nauwere samenwerking zoals blijkt bij de steun die de stad Brugge gaf aan Kopychyntsi in het westen van Oekraïne (zie kader verderop).

Een tweede manier waarop lokale besturen ondersteuning kunnen bieden aan Oekraïne is door bestuurlijke samenwerking via een officiële zusterband. Lokale besturen werken op die manier samen aan een goed lokaal bestuur via uitwisseling en kennisdeling rond specifieke thema's die samen bepaald worden. Dit is vaak ook minder duur dan materiële steun. De thematieken waarrond gewerkt wordt zijn zeer uiteenlopend, van water- en afvalbeheer tot landbouw en economie tot jeugd, sport en cultuur. In Vlaanderen heeft een heel aantal steden en gemeenten al een zusterband met een partner, zowel binnen Europa als elders. Zo ondersteunt de VVSG via financiering van de federale overheid stedenbanden tussen Vlaanderen en ontwikkelingslanden die officiële partners zijn van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.⁴⁴⁴

De samenwerking tussen lokale besturen hoeft echter niet altijd via een geformaliseerde zusterband te verlopen. Zo vertrekt men steeds meer van genetwerkte samenwerkingsmodellen tussen lokale besturen. Bij zulke samenwerking brengt het lokaal bestuur verschillende lokale partners, zoals kennisinstellingen, universiteiten, bedrijven en middenveldorganisaties met de juiste partners in contact. Het gaat dus over meer dan enkel een bestuurlijke samenwerking. Daarbij kunnen materiaal, diensten, training en expertise uitgewisseld worden tussen de verschillende actoren op lokaal niveau.⁴⁴⁵ Een goed voorbeeld is de stad Mechelen die de opleiding Prothesen van Thomas More Hogeschool in Mechelen en Geel in contact bracht met de Faculteit Geneeskunde van de Universiteit van Lviv in het kader van de revalidatie van oorlogsslachtoffers (zie kader).⁴⁴⁶ Een ander voorbeeld hier is Brussel, dat op basis van lokale noden en met private fondsenwerving inzet op de versterking van de gezondheidssector in verschillende steden in Oekraïne. Daarbij gaat het niet op zoek naar een officiële stedenband, maar zet het in op specifieke sectoren waarbinnen het expertise kan aanleveren die nodig is op lokaal niveau in Oekraïne. Zo verzorgde het Zorgcentrum na Seksueel Geweld van het Brussels Sint-Pietershospitaal vanuit de eigen specifieke expertise een opleiding voor Oekraïense zorgverleners die slachtoffers van seksueel en gendergerelateerd geweld opvangen, een duidelijke nood gezien de toename van seksueel en gendergerelateerd geweld als gevolg van de oorlog.⁴⁴⁷

Vlaamse lokale besturen bleken aan het begin van de oorlog in 2022 duidelijk geïnteresseerd te zijn in een samenwerking met Oekraïense lokale besturen. Anno 2025 blijkt dat die besturen daaromtrent nog nood hebben aan informatie en ondersteuning. Dit werd aangegeven door respondenten. Waar en hoe kan men de juiste contacten vinden? Welk financieel draagvlak is er nodig voor een dergelijk partnerschap? Hoe kan men de juiste noden en prioriteiten bepalen? Hoe gaat men om met de veiligheidsrisico's? Het blijkt niet altijd gemakkelijk voor lokale besturen om met lokale besturen in Oekraïne een zusterband op te starten. Politieke wil, engagement en een goed persoonlijk contact met het lokaal bestuur in Oekraïne blijken essentieel.⁴⁴⁸ Respondenten geven ook aan dat de krappe budgettaire ruimte van lokale besturen

en de druk op het lokaal mondiaal beleid het aangaan van partnerschappen kan bemoeilijken.⁴⁴⁹

Daarom pleit de VVSG ervoor dat de Vlaamse overheid ook steun biedt aan lokale besturen die hun Oekraïense partners willen ondersteunen bij de wederopbouw of het versterken van de lokale democratie. Dat kan bijvoorbeeld door financiële of logistieke ondersteuning. Verder zouden lokale besturen ook als partners mee betrokken kunnen worden bij de projecten die de Vlaamse overheid wil ondersteunen in de wederopbouw van Oekraïne.⁴⁵⁰ Momenteel onderzoekt de VVSG ook welke rol het zelf kan spelen bij de ondersteuning van lokale besturen met interesse in een samenwerking met Oekraïne. Zo zou het bijvoorbeeld een idee kunnen zijn om de goede praktijken en ervaringen van Vlaamse steden en gemeenten die al een partnerschap opstartten te verzamelen en te delen met andere geïnteresseerde besturen om hen te informeren over de mogelijkheden.⁴⁵¹ Daarnaast suggereren respondenten dat het ook een idee kan zijn om Vlaamse steden en gemeenten te laten samenwerken om de wederopbouw van Oekraïne te ondersteunen.⁴⁵²

Naast de ervaring van collegabesturen in Vlaanderen bestaan er ook internationale netwerken van steden en gemeenten die kunnen helpen bij het vinden van de juiste partners en informatie. Zo richtten Oekraïense steden en gemeenten het platform Cities 4 Cities–United 4 Ukraine op, dat tracht om Europese steden en gemeenten te linken met Oekraïense steden en gemeenten die interesse hebben in samenwerking.⁴⁵³ In Europees verband richtte het Comité van de Regio's ook de Europese Alliantie van Steden en Regio's voor de Wederopbouw van Oekraïne op. Deze alliantie brengt verenigingen van lokale en regionale besturen in Europa en Oekraïne samen om gezamenlijke inspanningen voor de wederopbouw van Oekraïne te coördineren.⁴⁵⁴ Specifiek voor steden is er het Europees netwerk van steden Eurocities^a dat steden in Europa en Oekraïne met elkaar in contact brengt. Het netwerk heeft momenteel ook twee actieve projecten lopen met een focus op de duurzame wederopbouw van Oekraïense steden.⁴⁵⁵ Tot slot is tijdens de jaarlijkse Ukraine Recovery Conference, die allerlei partners voor de wederopbouw van Oekraïne samenbrengt, een van de vier thema's voorbehouden voor de lokale en regionale dimensie van de wederopbouw.⁴⁵⁶

a Het netwerk Eurocities is specifiek gericht op de stedelijke context en heeft meer dan tweehonderd steden in Europa als lid, waaronder Antwerpen, Gent, Kortrijk, Leuven, en Oostende in Vlaanderen. Mathias De Clerq, burgemeester van Gent, is vice-voorzitter van het netwerk.

Vlaamse steden en gemeenten steunen de wederopbouw van Oekraïne

Sinds de start van de oorlog in februari 2022 ontwikkelden verschillende Vlaamse steden en gemeenten al een partnerschap met een Oekraïense partner. De partnerschappen zijn zo gevarieerd als de steden en gemeenten.

De stad **Brugge** ondersteunt sinds 2023 de gemeente **Kopychyntsi** in het westen van Oekraïne. Het contact tussen de algemeen directeur van Brugge en de burgemeester van Kopychyntsi werd gelegd tijdens een internationale conferentie. Aanvankelijk richtte de steun zich op het leveren van hulpgoederen zoals ziekenwagens, laptops, wagens, onderwijsmateriaal, enzovoort. De wens is om de samenwerking verder uit te diepen en ook samen te werken op domeinen als politiek leiderschap en lokale democratie, inspelen op noodsituaties, humanitaire vraagstukken, cultuur en jeugdwerk, onderwijs en onderzoek.⁴⁵⁷

De gemeente **Edegem** had al jaren een sterke samenwerking met de Oekraïense gemeente **Novovolynsk**. Zo was vrijwilligersorganisatie Oekraïne Project Edegem al sinds 1993 actief rond armoedebestrijding in Oekraïne. Naar aanleiding van drie jaar oorlog formaliseerde de gemeente de zusterband met de Oekraïense partner. Momenteel wordt uitgewerkt hoe die stedenband verder vorm kan krijgen.⁴⁵⁸

De gemeente **Essen** ging een officieel partnerschap aan met de gemeente **Bolekhiv** in het westen van Oekraïne. In eerste instantie lag de focus op het leveren van hulpgoederen en medisch materiaal. Nadien werd de samenwerking uitgebreid en geformaliseerd in een Memorandum of Understanding dat tot stand kwam via het Cities-4-Cities-platform. De actieve betrokkenheid van Oekraïners in Essen speelde een belangrijke rol in het tot stand komen van het partnerschap. In de toekomst willen de gemeenten samenwerken rond thema's als lokaal zelfbestuur, afvalbeheer, ontwikkeling van kinderen en jongeren (cultuur, sport, vrije tijd, onderwijs), erfgoed, lokale economische ontwikkeling, gezondheidszorg, en (groen) toerisme. Het tracht daarbij zo laagdrempelig mogelijk te beginnen opdat de eerste samenwerking een succes kan worden.⁴⁵⁹

De stad **Leuven** verklaarde zich bereid op zoek te gaan naar een nauwere samenwerking met universiteitssteden in Oekraïne, zoals **Kharkiv en Lviv**. Ook de KULeuven zal als belangrijke partner betrokken worden in de samenwerking. Vandaag zien we al voorbeelden van geassocieerde instellingen binnen KULeuvingroep die partnerschappen aangaan met Oekraïense partners. Zo startte de hogeschool LUCA School of Arts een samenwerking met de hogeschool Kharkiv State Academy of Culture. Deze samenwerking focust onder andere op mentorschap, institutionele bezoeken, en kennisuitwisseling.⁴⁶⁰

Tot slot heeft de stad **Mechelen** een zusterband met de West-Oekraïense stad **Lviv** opgebouwd. Na een intentieverklaring in 2023 werd de stedenband via het Cities-4-Cities-platform geformaliseerd in april 2024. Aanvankelijk focust de samenwerking op gezondheidszorg en het maken van prothesen enerzijds, en capaciteitsopbouw en kennisdeling op het vlak van Europese projecten en subsidies anderzijds. Zo faciliteerde de stad een samenwerking tussen de opleiding Prothesen aan de Thomas More Hogeschool Mechelen en Geel, het Vlaamse bedrijf Aqtor! dat gespecialiseerd is in

technische orthopedie, en de Faculteit Geneeskunde van de Universiteit van Lviv. De focus van de samenwerking ligt op de revalidatie van oorlogsslachtoffers. Dit sluit ook mooi aan bij de Vlaamse steun die werd geboden aan het revalidatiecentrum Unbroken in Lviv. Er werden ook al bezoeken aan Mechelen georganiseerd met medewerkers van de stad Lviv en jongeren uit de stad. Verder hopen de steden hun samenwerking voort te zetten op de thema's lokaal zelfbestuur, toerisme en sport, onderwijs, milieubescherming, wetenschap, cultuur, en gezondheidszorg en revalidatie.⁴⁶¹

5.3 Kiezen met wie samen te werken: de kracht en uitdagingen van lokaal eigenaarschap

In overeenstemming met de Lugano-principes benadrukken Oekraïne en zijn internationale partners het belang van lokaal eigenaarschap voor het herstelproces. De wederopbouw wordt dan ook geleid en aangestuurd door Oekraïne zelf. Bovendien zet men in op de samenwerking tussen verschillende actoren op nationaal en internationaal niveau. Daarbij tracht men in de wederopbouw om zo veel mogelijk verschillende actoren te betrekken bij de voorbereiding en implementatie van het beleid, denk aan de privésector, het middenveld, onderzoeksinstellingen, lokale besturen, enzovoort.^a Uit de gesprekken die we voerden kwamen het belang van lokaal eigenaarschap en de kracht van het betrekken van verschillende actoren ook zeer sterk naar voren.

5.3.1 Het belang en uitdagingen van lokaal eigenaarschap in Oekraïne

We gingen eerder in dit hoofdstuk in op het belang van inhoudelijke keuzes en de rol die Vlaamse sterktes en expertise kunnen spelen bij de wederopbouw van Oekraïne. Niettemin geven respondenten aan dat het steeds belangrijk is om dit in dialoog te doen met Oekraïne om te verzekeren dat wat Vlaanderen te bieden heeft ook effectief overeenstemt met de noden en prioriteiten die Oekraïne zelf stelt:⁴⁶²

‘Ik denk dat dat natuurlijk best gebeurt in overleg met Oekraïne, wat zij natuurlijk het meest prioritair achten. Want je kan nog bepalen waarin Vlaanderen sterk is, maar dat is niet noodzakelijk wat Oekraïne op dat moment nodig heeft.’⁴⁶³

De ervaring van wederopbouw in conflictgebieden de voorbije decennia heeft aangetoond hoe belangrijk het is om rekening te houden met de lokale context. Dit gebeurt best door de lokale bevolking en beleidsmakers actief te betrekken bij alle fasen van wederopbouw en herstel, van planning tot uitvoering en evaluatie. Oekraïense respondenten wijzen specifiek op het belang en de unieke positie van lokale kennis

a Voor een volledig overzicht van de Lugano-principes als leidraad voor wederopbouw verwijzen we naar Hoofdstuk 2.

en expertise. Het is voor hen dan ook essentieel dat Vlaanderen die kennis ten volste gebruikt:

‘Het is belangrijk om te begrijpen dat de Oekraïense gemeenschap van experts al een goed begrip heeft van de context. Het is heel belangrijk om niet zomaar kennis aan te reiken zonder inzicht in de lokale context en om netwerken en bruggen te bouwen die helpen begrijpen welke ondersteuning precies nodig is.’⁴⁶⁴

Door lokale kennis en expertise actief te betrekken, kunnen projecten gericht gepland worden om aan de noden van de getroffen bevolking te voldoen. Op die manier is men zeker dat er tegemoetgekomen wordt aan een lokale vraag.⁴⁶⁵ Bovendien zorgt een goed begrip van de lokale context ervoor dat de kans op negatieve en ontwrichtende effecten van wederopbouwprojecten zo veel mogelijk vermeden wordt, bijvoorbeeld door rekening te houden met bestaande conflictdynamieken en spanningen in de samenleving. Dit is geen overbodige luxe in een land als Oekraïne met een complexe politieke geschiedenis en een grote diversiteit aan perspectieven en visies op de toekomst.⁴⁶⁶

Daarbij benadrukken verschillende respondenten het belang om Oekraïense actoren actief te betrekken als volwaardige partners. Ze zijn niet enkel begunstigden of uitvoerders van een Vlaams beleid, maar brengen een brede ervaring en kennis van hun eigen context mee. Bovendien kunnen Vlaamse en Oekraïense partners veel van elkaar leren. Het gaat hier dus niet om eenrichtingsverkeer. Daarom wordt er gewaarschuwd voor een top-down-houding die geen rekening houdt met de lokale partners, processen, gewoontes, en context. Men geeft lokale partners best zo veel mogelijk ruimte om een project mee vorm te geven en uit te voeren, zeggen respondenten. Het gaat met andere woorden niet enkel om financiering, maar ook over de mogelijkheid om gehoord te worden, zelf sturing te geven en prioriteiten te stellen voor de eigen activiteiten en projecten. Een dergelijke actieve deelname van lokale partners aan het eigen herstel versterkt bovendien de legitimiteit en duurzaamheid van projecten. Kortom, respondenten benadrukken dat lokale partners effectief partners moeten zijn in een Vlaams beleid, en geen onderaannemers voor het Vlaams beleid. Dit is namelijk nog steeds te vaak het geval bij internationale donoren.⁴⁶⁷

Toch waarschuwen sommige respondenten ook voor het gevaar van een interne brain drain. Door het oorlogsgeweld zijn veel jonge en hoogopgeleide mensen Oekraïne ontvlucht. Internationale donoren bieden namelijk vaak kansen en salarissen waar Oekraïense organisaties niet mee kunnen wedijveren. Daardoor wordt talent weggehaald bij lokale overheden, organisaties, bedrijven en zo meer, die deze mensen ook nodig hebben. Het is belangrijk dat internationale donoren zich daar bewust van zijn en inzetten op het versterken van lokale organisaties en structuren, boven het aantrekken van lokaal talent voor de eigen organisatie.⁴⁶⁸

Hoewel het betrekken van lokale actoren van groot belang is voor het bevorderen van lokaal eigenaarschap houdt men best ook rekening met de kwetsbaarheden van een bevolking die al meer dan drie jaar in oorlog leeft. Zo bestaat het gevaar dat Oekraïners gezien worden ofwel als weerloze slachtoffers ofwel als weerbare helden. Met dit

zwart-witdenken loopt men het gevaar ofwel de handelingsvrijheid van Oekraïners af te nemen, ofwel Oekraïners te belasten met de individuele verantwoordelijkheid van het eigen herstel zonder al te veel ondersteuning.⁴⁶⁹ Een genuanceerd begrip van de noden van lokale partners als gevolg van de oorlog is daarom cruciaal. Zo geven respondenten aan dat psychologische ondersteuning bieden aan lokale partners ook een vorm van wederopbouw en herstel kan zijn. Immers, mensen leven al meer dan drie jaar in onzekerheid en angst terwijl ze zo goed als mogelijk de verdediging en het herstel van hun eigen samenleving proberen te ondersteunen.⁴⁷⁰

Het belang van lokaal eigenaarschap wordt niet door de respondenten betwist. Wel waren er verschillende voorkeuren over de specifieke actoren met wie Vlaanderen best samenwerkt. Immers, wie vertegenwoordigt het lokale niveau? En wie geniet meer legitimiteit en steun onder de bevolking?⁴⁷¹ Om de noden en prioriteiten van de getroffen samenleving zo goed mogelijk in kaart te brengen zijn consultatie en samenwerking met een breed spectrum aan lokale actoren noodzakelijk.⁴⁷² Daarbij geven respondenten ook duidelijk aan dat een multi-actor-benadering de beste aanpak is voor de complexe uitdaging waar Oekraïne in de wederopbouw voor staat.⁴⁷³ Dit sluit mooi aan bij de benadering die Vlaanderen al hanteert in de ontwikkelingssamenwerking waarbij het tracht met zo veel mogelijk verschillende partners samen te werken.^a We overlopen kort de actoren die in onze gesprekken over Oekraïne naar boven kwamen.

De Oekraïense overheid

Een eerste actor in de wederopbouw is de Oekraïense overheid zelf. Verschillende respondenten geven aan dat dit de centrale gesprekspartner voor een gestructureerde beleidsdialoog zal zijn.⁴⁷⁴ De Oekraïense regering voorziet namelijk jaarlijkse updates over de noden en prioriteiten van de wederopbouw in Oekraïne.^b Via het eigen diplomatieke netwerk gaat Oekraïne in dialoog met zijn internationale partners en tracht het zo veel mogelijk diplomatieke en financiële steun te vinden voor de verdediging en wederopbouw van het land. Oekraïne heeft twee diplomatieke vertegenwoordigingen in België. De eerste is een vertegenwoordiging voor België en Luxemburg. Binnen de ambassade zijn specifieke medewerkers aangewezen om concrete noden in de wederopbouw op te volgen en te communiceren met partners, alsook om de opvang van Oekraïense vluchtelingen in België op te volgen. Daarnaast heeft Oekraïne ook een permanente vertegenwoordiging bij de EU.⁴⁷⁵

Behalve op de diplomatieke vertegenwoordigingen zet de Oekraïense overheid in op bilaterale contacten met internationale partners. Deze verlopen eveneens via de verschillende lijnministeries. Daarbij worden specifieke hulpvragen gericht aan de gepaste departementen en ministeries binnen de verschillende overheden. Vlaamse respondenten geven aan dat zulke concrete vragen belangrijk zijn om het Vlaams beleid op te kunnen afstemmen.⁴⁷⁶ Andere respondenten suggereren dan weer dat Vlaanderen

a In dit kader verwijzen we naar de landenstrategienota's (Malawi, Marokko en Mozambique) en de visienota van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking anno 2030 waar de multi-actorbenadering van Vlaanderen meer in detail wordt toegelicht.

b In Hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de Rapid Damages and Needs Assessment die jaarlijks wordt opgesteld door de Oekraïense overheid, in samenwerking met de Wereldbank, de VN en de EU.

eerst best zelf een oefening maakt van wat het kan bieden, om dit dan af te checken met de prioriteiten die gesteld worden door de Oekraïense overheid.⁴⁷⁷ Hoe het ook zij, dialoog met de Oekraïense overheid is voor veel respondenten van belang.

Het maatschappelijk middenveld in Oekraïne

Respondenten geven aan dat samenwerking met de centrale overheid van Oekraïne echter niet altijd vanzelfsprekend is. Er zijn namelijk grote bezorgdheden over corruptie en over de effectiviteit van de Oekraïense overheid. Verschillende respondenten wijzen op het belang van rechtstreekse samenwerking met partners uit het maatschappelijk middenveld in Oekraïne.⁴⁷⁸ Op die manier kan een internationale donor de logge bureaucratische systemen van de Oekraïense overheid en eventuele corruptie vermijden, en zich ervan vergewissen dat de financiering rechtstreeks gaat naar het project waar het op wil inzetten.⁴⁷⁹ Het middenveld fungeert in sommige gevallen ook als brug tussen de overheid en internationale donoren omdat het Oekraïense middenveld vaak al ervaring heeft met internationale financiering.⁴⁸⁰ Daarnaast zijn er verschillende middenveldorganisaties die focussen op het versterken van de lokale democratie en het monitoren van de wederopbouw, opdat dit proces zo transparant en democratisch als mogelijk kan verlopen.⁴⁸¹

Samenwerken met middenveldorganisaties is belangrijk, niet alleen om onnodige bureaucratie te omzeilen en corruptie te vermijden, maar ook omdat een samenleving een complex geheel vormt. Lokaal eigenaarschap wordt daarom best niet louter geïnterpreteerd als het betrekken van politieke elites. Samenwerking met de overheid is belangrijk, maar het is minstens even cruciaal om partners te betrekken die diep in het maatschappelijke weefsel zijn ingebed en een zekere legitimiteit genieten.⁴⁸² Het maatschappelijk middenveld in Oekraïne is enorm rijk en sterk ontwikkeld en geniet een sterke legitimiteit onder de bevolking.⁴⁸³ Daarom is het ook een belangrijke partner voor de wederopbouw.

Oekraïense middenveldorganisaties zijn sinds de aanvang van de oorlog in 2022 actief betrokken bij humanitaire activiteiten en nemen deel aan de wederopbouw door middel van informatie, advies, beleidsbeïnvloeding, monitoring, het actief betrekken van de bevolking, en zo meer.⁴⁸⁴ De Oekraïense overheid doet vaak een beroep op de expertise van NGO's in de voorbereiding en implementatie van hervormingen, nieuwe wetgeving, en beleid omdat het Oekraïense middenveld kennis en expertise te bieden heeft die niet voorhanden is bij de overheid.⁴⁸⁵ Middenveldorganisaties richtten inmiddels verschillende coalities en adviesraden op, om samen te werken. Op die manier versterkt het middenveld de overheid. Dat is bijzonder waardevol nu de Oekraïense overheid door de oorlog overbevraagd is. De noden op het vlak van wederopbouw en herstel zijn enorm, en de overheid kan die niet alleen dragen. Nochtans blijkt er volgens respondenten op internationaal niveau nog steeds te weinig aandacht voor het actief betrekken van het Oekraïense middenveld in gesprekken over de wederopbouw van het land.⁴⁸⁶ Het betrekken van het middenveld blijft voor hen dan ook een aandachtspunt op alle niveaus, van zeer lokaal tot internationaal.

Verder is het ondersteunen van het maatschappelijk middenveld volgens respondenten ook belangrijk voor de versterking van vredescompetenties en de lokale democratie in de brede samenleving:

‘Ik ben er wel van overtuigd dat vredescapaciteit vertrekt vanuit de kleine vrede, dat dat groeit van onderuit. Voor dat soort dingen zou ik eerder via de bottom-up weg gaan dan de top-down. Dus niet via de centrale overheden en dan zelfs niet als die daar programma’s rond uitrollen. Dan zou ik eerder op zoek gaan naar middenveldpartners, initiatieven, netwerken die je daarrond kunt versterken om die vredescompetenties in hun samenleving vanuit burgers te versterken en vanuit verenigingen en vanuit initiatieven of lokale kleinere instellingen, enzoverder.’⁴⁸⁷

Sinds de start van de oorlog neemt de maatschappelijke betrokkenheid van burgers in Oekraïne toe. Deze beweging was al merkbaar sinds 2014, bij de annexatie van de Krim en de invasie van Luhansk en Donetsk in het oosten van Oekraïne. Sinds 2022 is er een versnelling van die beweging merkbaar in de vorm van vrijwilligersactiviteiten, gelddonaties, de donatie van hulpgoederen en materiaal, de opvang van intern ontheemden, enzovoort.⁴⁸⁸ Verschillende respondenten wijzen er dan ook op dat het maatschappelijk middenveld een belangrijke basis biedt voor het versterken van de betrokkenheid van Oekraïense burgers. Op die manier bieden ze een goed fundament voor de versterking van sociale cohesie en lokale democratie in Oekraïne.⁴⁸⁹ Daarbij is er best ook aandacht voor de vele nieuwe grassroots- en informele initiatieven die ontstonden sinds de start van de oorlog en die ondersteuning nodig hebben. Vaak vallen die tussen de mazen van het net omdat ze niet formeel genoeg zijn, of wanneer men geen ervaring heeft met internationale donors.⁴⁹⁰

De privésector en ondernemingen in Oekraïne

Een derde belangrijke actor die aan bod komt in de gesprekken over de wederopbouw is de privésector.⁴⁹¹ Bedrijven en ondernemingen spelen namelijk een belangrijke rol voor zowel het fysiek als het economisch herstel van het land.^a Respondenten geven dan ook aan dat een strategie die enkel focust op de overheid en/of lokaal middenveld onvoldoende robuust is voor de complexe uitdaging waar Oekraïne voor staat. Bedrijven en ondernemingen worden dan ook best actief betrokken in een beleid gericht op de wederopbouw, met speciale aandacht voor kmo’s.⁴⁹² Indien men bijvoorbeeld een project wil uitrollen om een jeugdcentrum te herstellen in Oekraïne kan men door samenwerking met lokale bedrijven voor het nodige materiaal de lokale productie en economie stimuleren.⁴⁹³ Bovendien hebben bedrijven via de lokale kamers van koophandel een uitgebreid netwerk ter beschikking dat van belang kan zijn voor een breder beleid ter ondersteuning van de wederopbouw.⁴⁹⁴

Uit de gesprekken kwam duidelijk een *whole-of-society*-benadering naar voren. Het is daarbij belangrijk dat men zowel met overheid, bedrijven, als met de burgerbevolking aan de slag kan gaan. Niettemin blijkt het vaak moeilijk voor Vlaamse respondenten

a Voor een meer gedetailleerde uiteenzetting over de rol van bedrijven in de wederopbouw verwijzen we naar Hoofdstuk 4.

om te bepalen met welke partners precies samen te werken. Het is namelijk niet altijd gemakkelijk de juiste personen, netwerken, of organisaties te vinden. Respondenten geven aan dat twinning en spiegelstructuren hier een antwoord op kunnen bieden. Zo hebben Vlaamse bedrijven, middenveldorganisaties, culturele instellingen, onderzoeksinstituten en universiteiten, ziekenhuizen, jeugdbewegingen, humanitaire organisaties, en zo meer, vaak zusterorganisaties of netwerken in Oekraïne waar men gemakkelijk mee in contact kan komen of al actieve samenwerkingsverbanden mee heeft. De suggestie is dan ook om te werken via spiegelstructuren die in zowel Vlaanderen als Oekraïne aanwezig zijn.⁴⁹⁵

Vakbonden zijn bijvoorbeeld lid van Europese en internationale netwerken en kunnen op die manier contact leggen met lokale partners in Oekraïne.⁴⁹⁶ VOKA heeft een goede relatie met de Oekraïense kamers van koophandel en verbindt op die manier Vlaamse en Oekraïense ondernemers. Het lokaal netwerk van kamers van koophandel stelt ook Vlaanderen in staat om een breder netwerk uit te bouwen met het oog op de wederopbouw.⁴⁹⁷ Daarnaast bestaat er ook een Belgian-Ukrainian Business Club die tracht om Belgische en Oekraïense ondernemers met elkaar in contact te brengen en zo de handel tussen de twee landen verder te ontwikkelen.⁴⁹⁸ Het Vlaams Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) staat in contact met de National Research Foundation of Ukraine en wisselt materiaal en expertise uit, zowel op bilateraal als op Europees niveau via het netwerk van Science Europe. Vlaamse universiteiten en hogescholen gaan op zoek naar partnerschappen met Oekraïense onderzoeksinstituten en universiteiten.⁴⁹⁹ Daarnaast hebben studentenverenigingen en netwerken ook de mogelijkheid om contact te leggen met de Ukrainian Students League.⁵⁰⁰ Vlaamse universitaire ziekenhuizen ondersteunen de versterking van de ziekenhuizen in Oekraïne via een samenwerking tussen de FOD Volksgezondheid en het Oekraïense ministerie voor Volksgezondheid.⁵⁰¹ Vlaamse musea zetten zich met partners in voor de bescherming van Oekraïense museumcollecties en het ondersteunen van de Oekraïense cultuur, en zijn ook via Europese netwerken verbonden met hun Oekraïense partners.⁵⁰² De haven van Antwerpen heeft via het havenopleidingsprogramma APEC doorheen de jaren een netwerk in Oekraïne uitgebouwd. In het verleden had de haven ook een samenwerkingsverband met de haven van Odessa.⁵⁰³

Bovenstaande voorbeelden tonen aan dat de mogelijkheden om aan twinning te doen oneindig zijn. In overeenstemming met de inhoudelijke en geografische focus kan Vlaanderen op die manier bepalen welke actoren het best geplaatst zijn om samen te werken in Vlaanderen én Oekraïne. Oekraïense respondenten uit de diaspora geven bovendien ook aan dat een dergelijke horizontale samenwerking het onderling begrip tussen Vlamingen en Oekraïners alsook de samenwerking op de lange termijn kan versterken.⁵⁰⁴

5.3.2 Welke rol voor de Oekraïense diaspora in Vlaanderen?

Bij de aanvang van de oorlog zijn veel Oekraïners het land ontvlucht. Daardoor verblijven momenteel 7 miljoen Oekraïners in het buitenland. Zo werden er sinds de start van de oorlog meer dan 90.000 statuten voor tijdelijke bescherming geregistreerd

in België. En dat is nog gerekend zonder de Oekraïense gemeenschap die al aanwezig was in ons land vóór de oorlog uitbrak in 2022. Respondenten geven dan ook aan dat de Oekraïense diasporagemeenschap in Vlaanderen een belangrijke rol kan spelen in een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne.⁵⁰⁵

De diasporagemeenschap in Vlaanderen is geen homogene groep en bestaat uit verschillende mensen: 1) de kinderen van Oekraïense migranten die in Vlaanderen geboren en getogen zijn maar wel nog een sterke band hebben met Oekraïne (via familie, taal, cultuur, religie); 2) Oekraïense migranten die in Vlaanderen toegekomen zijn voor de start van de oorlog in 2022, vaak in het kader van studies of werk; 3) de Oekraïense vluchtelingen die sinds februari 2022 in Vlaanderen toekwamen op de vlucht voor de oorlog. De levendige gemeenschap verenigt zich in verschillende formele en informele organisaties en netwerken. De gemeenschap zet zich ook sterk in ter ondersteuning van Oekraïne door middel van inzamelingsacties, vrijwilligerswerk, politieke acties en beleidsbeïnvloeding, woordvoerderschap op publieke evenementen, en zo meer.⁵⁰⁶

Respondenten uit de Oekraïense diaspora geven zelf aan dat Oekraïners in Vlaanderen een brugfunctie kunnen vervullen tussen Vlaanderen en Oekraïne. Zij zijn immers mensen die beide plekken, culturen, talen en systemen kennen en vaak ook een netwerk hebben in zowel Vlaanderen als Oekraïne. Dat is geen overbodige luxe aangezien informele netwerken en lokale kennis van belang zijn voor het succes van de wederopbouw. Daarbij geven Oekraïense respondenten uit de diaspora aan dat de mensen die opgroeiden in Oekraïne en later naar Vlaanderen kwamen uniek geplaatst zijn om die brugfunctie te vervullen. De Oekraïense vluchtelingen die drie jaar geleden aankwamen zijn namelijk vaak nog bezig met hun weg te vinden en kampen met meer onzekerheid over hun verblijf in Vlaanderen.⁵⁰⁷

Oekraïense diaspora-organisaties en -netwerken zijn goed geplaatst om contacten te zoeken in Oekraïne. Hoewel de netwerken vaak informeel zijn, gaven Oekraïense respondenten enkele suggesties van organisaties mee die handig kunnen zijn voor beleidsmakers in de ontwikkeling van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw. Ten eerste speelt de Oekraïens-Orthodoxe Kerk nog steeds een belangrijke rol in de diasporagemeenschap aanwezig in Vlaanderen.⁵⁰⁸ Uit de World Values Survey in 2020 bleek dat religieuze organisaties 72,6% steun genieten onder de Oekraïense bevolking.⁵⁰⁹ In veel steden en gemeenten verenigde de Oekraïense gemeenschap zich om Oekraïne te ondersteunen met acties. Vaak heeft de gemeenschap via de lokale actiegroepen ook al contact met lokale besturen en beleidsmakers in Vlaanderen, zeker in grote centrumsteden als Antwerpen en Gent.⁵¹⁰ En ook de Oekraïense jeugd organiseert zich in de jeugdbeweging PLAST of via andere vzw's zoals de organisatie van Ukrainian Youth United Belgium.⁵¹¹ Verder kan men gebruikmaken van het netwerk van het Ukrainian Voices Refugee Committee dat werd opgestart door een samenwerking tussen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het VN-Vluchtelingenagentschap (UNHCR) in België.⁵¹² Tot slot zijn er ook organisaties die meer aan beleidsbeïnvloeding en onderzoek doen zoals de non-profitorganisatie Promote Ukraine of de Oekraïense denktank Ukrainian Prism Europe in Brussel.⁵¹³

Verder geven Vlaamse respondenten aan dat de Vlaamse overheid al een sterk verankerd lokaal netwerk uitbouwde in het kader van de Vlaamse Taskforce Oekraïne, namelijk de zogenaamde Vlaamse Ondersteuningsteams (VLOT). Deze VLOT-teams staan in direct contact met lokale besturen en ondersteunen hen bij de opvang en begeleiding van tijdelijk ontheemden uit Oekraïne. Hoewel dit geen expliciete opdracht was aan de VLOT-teams, zouden de teams eveneens positief kunnen bijdragen aan een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne door de diaspora te betrekken, of ook een bijdrage kunnen leveren voor eventuele begeleiding bij terugkeer. De lokale besturen staan immers vaak in direct contact met de diasporagemeenschappen.⁵¹⁴ Weliswaar wordt er voorlopig van uitgegaan dat de VLOT-teams met de uitfasering van het statuut van tijdelijke bescherming in maart 2026 ook worden stopgezet.

Door met de Oekraïense diasporagemeenschap samen te werken aan de wederopbouw kan Vlaanderen ook de link tussen de diasporagemeenschap en Oekraïne helpen versterken.⁵¹⁵ Dit is een bezorgdheid die sterk leeft onder Oekraïners en bij de Oekraïense regering, gezien de oorlog en de daardoor moeilijke demografische situatie. Oekraïne zal namelijk mensen nodig hebben, wil het zich kunnen herstellen. De angst leeft echter dat een groot deel van de mensen die vertrokken zijn niet meer zullen terugkeren. Niettemin blijft het voorlopig onzeker welk verblijfsstatuut Oekraïners zullen krijgen in Europa eens het statuut van tijdelijke bescherming afloopt in maart 2026.⁵¹⁶ Er is dan ook veel aandacht voor terugkeer en voor de rol die de terugkeer zal spelen bij de wederopbouw (zie ook het kader onderaan dit hoofdstuk).

Tijdens de focusgroepen en interviews vroegen we respondenten naar hun visie op terugkeer in het kader van de wederopbouw. Het is opvallend dat Oekraïners ondanks de oorlog een sterke link behouden met Oekraïne. Zo volgen veel kinderen online thuisonderwijs in het Oekraïens systeem, trachten studenten hun studies in Oekraïne vanop een afstand af te werken, en reisden veel mensen al terug naar Oekraïne om vrienden en familie te bezoeken.⁵¹⁷ Toch leeft onder onze respondenten ook de verwachting dat niet iedereen zal willen terugkeren.⁵¹⁸ Oekraïense respondenten geven aan dat men op verschillende manieren kan deelnemen aan de wederopbouw van hun land, of dat nu is door terug te keren of door vanuit Vlaanderen te steunen.⁵¹⁹

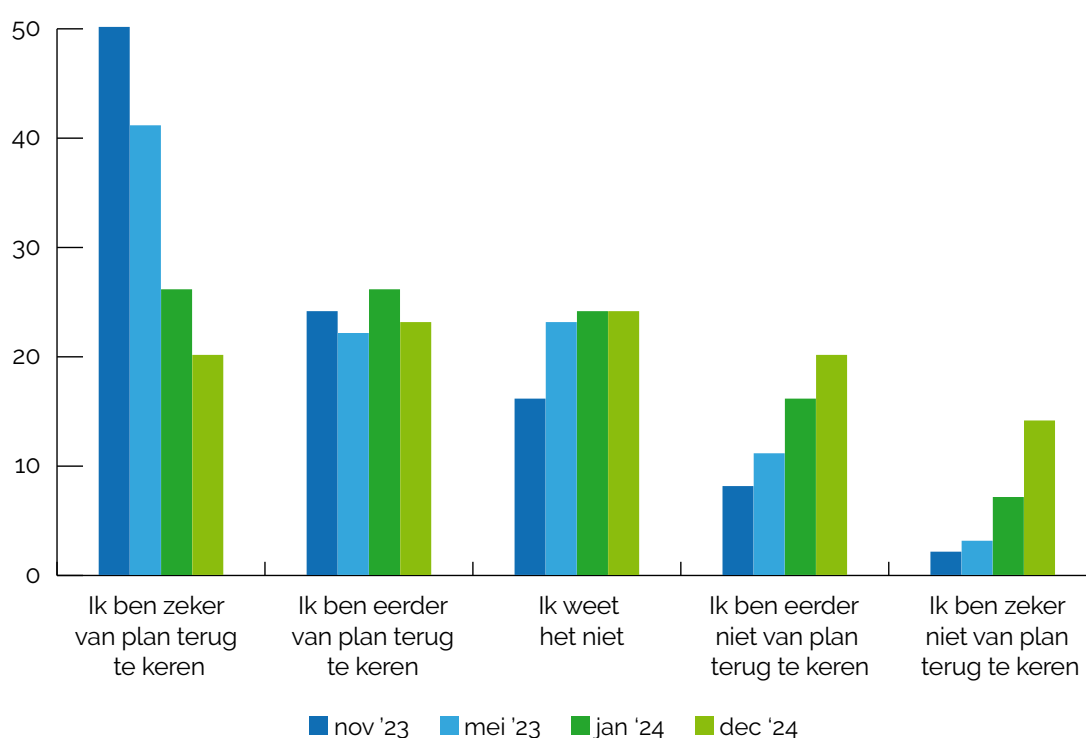
Andere respondenten geven aan dat hoewel niet iedereen zal willen terugkeren het wel belangrijk is dat zij die willen terugkeren daarbij ondersteund worden.⁵²⁰ Dit kan bijvoorbeeld door te voorzien in opleidingen voor nieuwe vaardigheden die noodzakelijk zullen zijn voor de wederopbouw. Voorlopig lag de focus begrijpelijkerwijs op de verwerving van vaardigheden in het kader van integratie, maar dat belet niet dat het perspectief niet uitgebreid kan worden naar opleiding van terugkeerders met het oog op de wederopbouw van het land.⁵²¹ Niettemin leerden Oekraïners ook zonder extra opleiding veel van hun verblijf in Europa. Zowel kinderen als volwassenen kwamen via hun integratietraject namelijk in contact met de Vlaamse systemen, normen en gewoontes. Dat intercultureel lerend effect kan ook bijdragen aan de wederopbouw.⁵²²

‘En je krijgt sowieso een intercultureel lerend effect natuurlijk. Zij hebben gevoeld hoe hier een aantal dingen werken. En af en toe waarschijnlijk gedacht ‘dat trekt op niks’. En af en toe gedacht ‘dat moet ik meepakken’.’⁵²³

Respondenten geven aan dat je niet alleen in opleidingen moet voorzien, maar dat je ook kunt werken met bescheiden financiële steunmaatregelen voor terugkeerders, én met specifieke ondersteuning voor terugkeerders met kwetsbare profielen.⁵²⁴ Daarbij wordt specifiek aandacht gevraagd voor jongeren. Zij zijn na drie jaar vaak goed geïntegreerd, gaan in Vlaanderen naar school, bouwden een netwerk uit en leerden nieuwe vriendjes maken. De vraag is dan ook of kinderen en jongeren het zomaar zien zitten om terug te keren met hun ouders.⁵²⁵

Tot slot brengt de vraag over terugkeer ook de rol van het aflopende verblijfsstatuut voor Oekraïense vluchtelingen naar boven. Omdat het statuut van tijdelijke bescherming afloopt in maart 2026 heerst er veel onzekerheid onder de Oekraïense gemeenschap over hun verblijf in Vlaanderen. Verschillende middenveldorganisaties roepen op om hier zo snel mogelijk duidelijkheid en zekerheid in te verschaffen. Daarbij staat flexibiliteit op het vlak van mobiliteit tussen Oekraïne en de EU-lidstaten centraal. Zeker met het oog op de wederopbouw is dit van belang. Het zal immers niet gemakkelijk zijn voor mensen om meteen na het einde van de oorlog permanent terug te keren, aangezien men er eerst voor moet zorgen dat er voldoende kansen zijn op het vlak van huisvesting, scholing en werk.⁵²⁶ Zonder deze flexibiliteit riskeert Oekraïne een groot deel van de bevolking permanent te verliezen.

Figuur 10: Ben je van plan terug te keren naar Oekraïne?



Oekraïense diaspora, terugkeer en wederopbouw

De demografische realiteit van Oekraïne is vandaag een belangrijke uitdaging voor Oekraïne. Zo heeft het te kampen met een laag geboortecijfer en verliet een groot deel van de bevolking, naar schatting bijna 7 miljoen mensen, het land op de vlucht voor de oorlog.⁵²⁷ De grootste groep vluchtelingen in Europa zijn vrouwen en kinderen. Dit komt door het uitreisverbod van mannen in de dienstplichtige leeftijd. Veel jonge mannen vechten mee aan het front. Toch is ook het aantal volwassen mannen dat in het buitenland verblijft ondertussen gestegen tot 27% in vergelijking met 58% vrouwen eind 2024.⁵²⁸

De Oekraïense regering waarschuwde al voor de uitdagingen van een krimpende bevolking. Zo zal het pensioenstelsel niet langer betaalbaar zijn, en voorziet het grote economische verliezen tot wel 7,7% van het BBP van vóór 2022 indien een groot deel van de bevolking niet terugkeert.⁵²⁹ Bovendien heeft Oekraïne in de komende tien jaar naar schatting 4,5 miljoen mensen nodig voor de wederopbouw van het land.⁵³⁰ De Oekraïense regering stelde daarom een Strategie voor Demografische Ontwikkeling op tot 2040.⁵³¹ Een nieuw ministerie van Nationale Eenheid werd opgericht om het contact met Oekraïners in het buitenland te versterken en de terugkeer naar Oekraïne te bevorderen.⁵³²

Hoewel aanvankelijk een grote meerderheid van de gevluchte bevolking aangaf te willen terugkeren naar Oekraïne (74%), krimpt deze groep steeds meer hoe langer de oorlog duurt. In december 2024 gaf nog zo'n 43% van de Oekraïners in het buitenland aan te willen terugkeren (zie figuur 10).⁵³³

Degenen die planden terug te keren naar Oekraïne deden dat voornamelijk om zich te herenigen met familie en vrienden (58%), omdat ze hun oude leven wilden hernemen (53%), of omdat ze wilden deelnemen aan de wederopbouw van het land (52%). Redenen om niet terug te keren zijn onder andere bezorgdheden over veiligheid (62%), de verslechterde economische situatie in Oekraïne (58%), de wens om een beter leven op te bouwen voor de eigen familie (58%), en de aanwezigheid van betere opportuniteiten in het gastland waar ze verblijven (56%).⁵³⁴

De beslissing tot terugkeer hangt ook sterk af van een aantal *pull*- en *push*-factoren. Een verbeterde veiligheidssituatie in Oekraïne, toegang tot werk en een deftig inkomen, het herstel van verwoeste infrastructuur, ontminning, overheidssteun voor terugkeer, en vooruitgang op het vlak van anti-corruptie en democratische hervormingen zijn factoren die terugkeer naar Oekraïne kunnen bevorderen. Daarnaast zijn er factoren die mensen kunnen aanzetten om Europa te verlaten, waaronder de moeilijkheid om gekwalificeerd werk te vinden in het gastland, hoge kosten voor levensonderhoud, moeilijke integratie en huisvesting, de onzekerheid over het verblijfsstatuut van Oekraïners, verminderde sociale ondersteuning, en de wens om kinderen in Oekraïne op te voeden.⁵³⁵

Terugkeer is een gevoelig onderwerp binnen de Oekraïense gemeenschap vanwege eerdere uitspraken en beleid van de Oekraïense overheid die als dwingend overkwamen. Dit zorgde voor verdeling tussen zij die bleven en zij die vertrokken waren. Bovendien voelen mannen tussen 18 en 60 jaar de druk stijgen om terug te keren naar Oekraïne nu het land nood heeft aan nieuwe strijdkrachten. Niettemin geven veel Oekraïners in de diaspora aan op een of andere manier deel te willen nemen aan de wederopbouw van

hun land. Zo leerden Oekraïense vluchtelingen nieuwe skills tijdens hun verblijf in hun gastland die ook van pas kunnen komen in de wederopbouw, inclusief soft skills en sociale normen zoals tolerantie, het helpen van mensen en de gemeenschap, het volgen van regels en het betalen van belastingen.⁵³⁶

6



De impact vergroten van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw

Vlaanderen is een kleine regio vergeleken met veel andere Europese en internationale partners die de wederopbouw ondersteunen. In het vorige hoofdstuk bespraken we daarom het belang van keuzes maken. De noden voor het herstel en de wederopbouw van Oekraïne zijn enorm hoog. Vlaanderen zal hier nooit allemaal aan tegemoet kunnen komen. Bovendien is Oekraïne een enorm groot land met een veelheid aan actoren die betrokken zijn bij de wederopbouw. Kortom, door keuzes te maken over de inhoud van het beleid, de regionale focus, en de actoren met wie men wil samenwerken, kan Vlaanderen het beleid richting geven. Daarbij is het belangrijk op te merken dat deze keuzes nooit los van elkaar staan. Ze zullen elkaar beïnvloeden en interageren. De bedoeling is dan ook niet aan te geven wat Vlaanderen moet doen, maar eerder een scala aan mogelijkheden aan te bieden op basis waarvan een evenwichtige keuze gemaakt kan worden. Daarnaast geven respondenten aan dat Vlaanderen nog een aantal andere zaken kan doen om de impact van het eigen beleid te vergroten.

Voor de respondenten bleek impact niet altijd, of tenminste niet enkel, samen te hangen met grote budgetten, denk aan het inzetten op samenwerking. Verder komen het belang van capaciteit en budget aan bod, alsook de nood om het beleid naar Oekraïne toe te verankeren in een strategie op de lange termijn die de volledige Vlaamse overheid betreft. Hieronder gaan we dieper in op elk van de drie elementen die werden aangereikt.

6.1 Samenwerken op alle niveaus

Uit het overzicht van actoren die actief zijn rond de wederopbouw in Oekraïne (zie Hoofdstuk 2) blijkt ondertussen wel dat verschillende landen actief zijn met militaire, financiële en humanitaire steun aan het land. De federale overheid keurde in 2024 ook het BE-RELIEVE programma van 150 miljoen euro goed. Dit programma is concreet gefocust op de wederopbouw van het land en wordt uitgevoerd door het Belgisch ontwikkelingsagentschap Enabel. Daarnaast voorziet de Europese Unie specifieke ondersteuning voor de wederopbouw onder de Oekraïnefaciliteit. Tot slot, zijn er

tientallen multilaterale agentschappen en internationale organisaties aanwezig in Oekraïne die allerlei vormen van steun bieden.

Samenwerking en coördinatie waren een prioritaire bezorgdheid van respondenten die deelnamen aan onze focusgroepen:

‘We zijn denk ik te klein om alleen te gaan werken en we zullen maar een inspanning of een impact kunnen hebben als we de handen in elkaar slaan.’⁵³⁷

Coördinatie en afstemming zijn voor respondenten van belang omdat ze bijdragen aan schaal- en impactvergroting van een Vlaams beleid. Aangezien al veel actoren actief zijn in Oekraïne, is het belangrijk dat Vlaanderen bestaande initiatieven opvolgt om na te gaan of het een toegevoegde waarde kan bieden. Respondenten benadrukken dat Vlaanderen het warm water niet opnieuw moet uitvinden. Internationale netwerken en partners die al actief zijn in Oekraïne hebben vaak ook al een duidelijk overzicht van de noden in hun specifieke sector. Het is dan ook gemakkelijk voor Vlaanderen om zich hierbij aan te sluiten.⁵³⁸

Behalve coördinatie kan samenwerking met andere actoren die reeds actief zijn in Oekraïne Vlaanderen helpen bij het uitbouwen van zijn lokale netwerken.⁵³⁹ Respondenten vrezen dat als Vlaanderen de prioriteiten en netwerken in Oekraïne zelf nog moet gaan uitzoeken, dit een vertragend effect heeft, terwijl de wederopbouw van het land urgent is.⁵⁴⁰ De Vlaamse overheid is op dit moment namelijk nog niet fysiek aanwezig in Oekraïne, maar volgt de situatie vanuit Warschau en Brussel op. Verder geeft een respondent aan dat de samenwerking met internationale partners die een directe lijn hebben naar de Oekraïense overheid, zoals veel multilaterale instellingen dat hebben, van pas kunnen komen voor Vlaanderen om de bilaterale dialoog met de Oekraïense overheid verder uit te bouwen.⁵⁴¹

Een van de bezorgdheden op het vlak van samenwerking is de zichtbaarheid van Vlaanderen in de ondersteuning die het biedt aan Oekraïne. Daarbij lopen de meningen uiteen. Enerzijds zijn er respondenten die stellen dat samenwerken in een internationaal verband Vlaanderen op de kaart kan zetten en meer zichtbaarheid kan creëren.⁵⁴² Dit kan bijvoorbeeld door deel te nemen aan multilaterale samenwerkingsverbanden, of door de relatie met bilaterale partners te versterken via een gezamenlijk project ter ondersteuning van Oekraïne. Andere respondenten betwijfelen dan weer de zichtbaarheid van Vlaamse steun in het kader van multilaterale samenwerkingsverbanden, meer specifiek wanneer dit zou gebeuren via VN-agentschappen. Zij geven namelijk veel minder specifieke erkenning aan hun donoren bij de uitvoering van een project. Het is via multilaterale initiatieven bovendien ook niet altijd duidelijk of de Vlaamse financiering rechtstreeks wordt ingezet voor de specifieke doelstellingen van het Vlaams beleid, tenzij het via een zeer concreet trustfonds loopt.⁵⁴³

Ondanks de bezorgdheid over de zichtbaarheid van Vlaanderen blijkt over het algemeen dat samenwerking volgens respondenten cruciaal is om de impact van een Vlaams beleid in Oekraïne te vergroten. Samenwerking is volgens hen op verschillende niveaus mogelijk: interfederaal, bilateraal, Europees, en multilateraal.

6.1.1 Interfederale samenwerking

Vlaanderen kan binnen de federale staatsstructuur autonoom een eigen buitenlands beleid ontwikkelen. Volgens het principe *in foro interno, in foro externo* zijn de deelstaten namelijk voor de eigen bevoegdheden bevoegd, zowel op deelstatelijk als internationaal niveau. Bovendien bestaat er geen hiërarchie tussen het federaal en het deelstatelijk niveau. Dat geeft Vlaanderen veel vrijheid om internationaal een eigen koers te varen.

Hoewel het Vlaams buitenlands beleid grote vrijheid geniet, zal afstemming en samenwerking met de federale overheid volgens onze respondenten onvermijdelijk zijn voor de Vlaamse ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne. Zeker omdat de federale overheid via de Belgische ambassade in Kyiv en het BE-RELIEVE programma van het Belgisch ontwikkelingsagentschap Enabel al fysieke aanwezigheid en een lokaal netwerk in Oekraïne hebben. Respondenten geven aan dat men hier best zo pragmatisch mee omspringt aangezien Vlaanderen vooralsnog geen eigen fysieke aanwezigheid in Oekraïne heeft.⁵⁴⁴ Daarbovenop hebben de Vlaamse en federale overheid een verschillende slagkracht op internationaal niveau omdat het de Belgische regering is die als lidstaat zetelt, in de EU, bij de VN of in andere multilaterale fora. De centrale gesprekspartner blijft daarbij dan ook vaak België en niet Vlaanderen.⁵⁴⁵

Daarnaast is het belangrijk dat, rekening houdend met de autonomie en bevoegdheden van ieder bestuursniveau, beide overheden afstemmen met elkaar opdat de Vlaamse en federale steun gecoördineerd kan verlopen en complementariteit van beide niveaus bevorderd wordt.⁵⁴⁶ Immers, Vlaanderen heeft een aantal exclusieve bevoegdheden waarvoor de federale overheid is aangewezen op ondersteuning van de deelstaten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor zaken zoals economische samenwerking, handel en export, waarbij Vlaamse partners zoals FIT en VOKA de broodnodige netwerkondersteuning bieden en de federale overheid dit met allerlei financieringsmechanismen zoals BIO Invest, Credendo en FinExpo aanvult.⁵⁴⁷ Maar ook op het vlak van cultuur, onderwijs, erfgoed, universiteiten, lokale besturen, en zo meer staan de deelstaten sterker dan de federale regering. En dan zijn er nog bevoegdheden zoals arbeidsmarktbeleid of gezondheid die verdeeld zijn over het federale en regionale niveau en waar samenwerking richting de wederopbouw extra vruchten zou kunnen afwerpen.⁵⁴⁸ Een aantal respondenten waarschuwt er dan ook voor dat versnippering van acties tussen de verschillende bestuursniveaus voor onnodige complexiteit, efficiëntieverlies en een verminderde zichtbaarheid van zowel Vlaanderen als België zou kunnen zorgen.⁵⁴⁹

VOKA & BIO Invest: hoe Vlaamse en federale puzzelstukken samenvallen⁵⁵⁰

In 2024 startte de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO Invest) met financiële steun van de federale overheid de mogelijkheid tot ondersteuning van private investeringsprojecten in Oekraïne. Zo voorziet het met een budget van 18 miljoen euro in leningen aan interessante voorwaarden voor kmo's in Oekraïne. Tegelijkertijd was VOKA Antwerpen-Waasland al sinds 2023 bezig met een B2B-programma om Vlaamse en Oekraïense ondernemers met elkaar in contact te brengen en op die manier de handel tussen Vlaanderen en Oekraïne te bevorderen. Daarvoor kreeg VOKA een projectsubsidie ter waarde van 140.000 euro van de Vlaamse overheid voor twee jaar (2023–2024).

Via zijn uitgebreide netwerk van lokale kamers van koophandel in Oekraïne bood VOKA ondersteuning bij het vinden van geschikte investeringsprojecten voor BIO Invest. Zo organiseerde het een informatief overleg tussen BIO Invest en de Kamer van Koophandel in Tsjernihiv om de financieringsmogelijkheden van BIO Invest uit te leggen. De Kamer van Koophandel van Tsjernihiv stelde vervolgens 9 investeringsprojecten voor aan BIO Invest die verder onderzocht werden. Tot slot bleek er ook een mogelijkheid om Enabel te betrekken bij de verdere uitwerking van een aantal projecten in de agrifoodsector aangezien het als regionale focus vooral inzet op de regio's Kyiv en Tsjernihiv.

Daarnaast werden de richtlijnen verspreid onder de andere Kamers van Koophandel die deelnamen aan het VOKA-project opdat zij ook de juiste informatie voor deelname ontvingen. De brugfunctie die VOKA kon vervullen tussen BIO Invest en Oekraïense Kamers van Koophandel bleek zeer nuttig en draagt rechtstreeks bij aan het economisch herstel van Oekraïne. Het is een concreet voorbeeld van hoe interfederale samenwerking kan bijdragen aan het herstel van Oekraïne.

De federale overheid is op verschillende manieren aanwezig in Oekraïne. Ten eerste heeft België een diplomatieke vertegenwoordiging in Kyiv onder Ambassadeur Luc Jacobs die eerder ook al een termijn als Belgisch ambassadeur in Oekraïne deed in de periode 2014–2018. Ten tweede, opende het Belgisch ontwikkelingsagentschap Enabel in 2024 een lokaal kantoor in Kyiv om het BE-RELIEVE programma met een focus op de wederopbouw op te starten en in goede banen te leiden. Dit team staat onder leiding van landendirecteur Dirk Deprez.

Sinds de start van de oorlog in 2022 werd er op administratief en operationeel vlak al samengewerkt tussen het Vlaams en het federaal niveau. Zo coördineerde het B-FAST-team de levering van hulpgoederen uit Vlaanderen aan Oekraïne^a en werd er waar mogelijk samengewerkt tussen lijnministeries en departementen naar aanleiding van specifieke vragen van de Oekraïense overheid, denk aan het voorbeeld

a Zie hier bijvoorbeeld de levering van strooizout door de Vlaamse overheid, en de levering van beschermingsmateriaal door de Vlaamse en federale musea in coördinatie met B-FAST.

van de samenwerking tussen de FOD Volksgezondheid en Vlaamse actoren zoals het Departement Zorg, de VLIR en de Vlaams universitaire ziekenhuizen rond de versterking van de ziekenhuissector in Oekraïne.⁵⁵¹ Ook werden de Vlaamse diplomatie, de Vlaamse overheid, en andere Vlaamse partners geconsulteerd door Enabel bij het opzetten van het BE-RELIEVE programma. Veel kennis, expertise, technologie en bevoegdheden die belangrijk zijn voor het BE-RELIEVE programma zijn namelijk Vlaams.⁵⁵² Zo geeft een van de respondenten aan dat men op federaal niveau dan wel kan focussen op de harde infrastructuur en veiligheid, maar dat Vlaanderen sterker staat op het vlak van het menselijk kapitaal en op het vlak van de zachte infrastructuur van Oekraïne ondersteunen en herstellen.⁵⁵³ Ook daar kwam de complementariteit van beide niveaus naar voren. Een van de respondenten geeft evenwel aan dat het de keuze van Vlaanderen zal zijn om te zien of het federale projecten wil versterken, of juist wil inzetten op eigen projecten vanuit specifieke sterktes die niet per se aanwezig zijn in federale programma's, denk aan jeugdwerking bijvoorbeeld.⁵⁵⁴

In 2024 werd vanuit de FOD Buitenlandse Zaken een interdepartementale coördinatievergadering over Oekraïne opgestart. Tijdens deze vergaderingen zitten de verschillende bestuursniveaus en partners op regelmatige tijdstippen samen om informatie uit te wisselen over de verschillende acties die al werden ondernomen of die nog op de planning staan. Respondenten geven echter aan dat dit voorlopig eerder gaat over informatie-uitwisseling dan over effectieve coördinatie of afstemming van beleid tussen de verschillende regeringen.⁵⁵⁵ Verder tracht de Belgische ambassadeur in Kyiv ook goed af te stemmen met de Vlaamse en andere regionale diplomaten in Warschau.⁵⁵⁶

Respondenten geven ook aan dat er al andere mooie voorbeelden bestaan van interfederale samenwerking elders, bijvoorbeeld in het kader van het nieuwe landenprogramma van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking Marokko Circulair (2024–2028). Daarbij werken Vlaamse partners zoals Vlaanderen Circulair, OVAM, VITO samen met Enabel rond het uitbouwen van een circulaire economie in Marokko.⁵⁵⁷

BE-RELIEVE Ukraine

Het federale BE-RELIEVE Ukraine programma voor de wederopbouw van Oekraïne wordt uitgerold door het Belgische ontwikkelingsagentschap Enabel.⁵⁵⁸ Het programma heeft een looptijd van vier jaar (2025–2028) en heeft een budget van 150 miljoen ter beschikking. Om het programma in goede banen te leiden opende Enabel een lokaal kantoor in Kyiv.

De inhoudelijke focus van het programma is drieledig:

- 1) **Energie en circulaire wederopbouw:** de doelstelling hier is om Oekraïne te ondersteunen bij de wederopbouw van de energiesector en de bredere infrastructuur door middel van een *Build-Back-Better*-benadering. De overgang naar een groene en circulaire economie staan hierbij centraal.
- 2) **Gezondheid en sociale bescherming:** de gezondheidssector en de sociale bescherming in Oekraïne staan onder druk door de oorlog. Daarom zet BE-RELIEVE Ukraine in op het herstel en de versterking van gezondheidszorg en sociale bescherming van de bevolking met een specifieke focus op fysieke revalidatie en mentaal welzijn.
- 3) **Onderwijs en skills:** onderwijs en beroepsopleidingen zijn broodnodig voor de wederopbouw van het land om de verschillende nieuwe skills en vacatures in te vullen. Niettemin zet de oorlog het onderwijssysteem zwaar onder druk. BE-RELIEVE Ukraine focust daarom op de versterking van onderwijs en opleiding voor *reskilling* en *upskilling* met het oog op de wederopbouw.

Geografisch gezien zet men in op de noordelijke regio's van Kyiv en Tsjernihiv die bij de invasie in 2022 redelijk wat verwoesting te verduren kregen. Daarbij tracht het samen te werken met zowel lokale partners in Oekraïne als partners in België, dus ook met regionale overheden en actoren. Een van de doelstellingen van het programma is namelijk ook het ter beschikking stellen van Belgische kennis en expertise en het opbouwen van institutionele banden tussen België en Oekraïne.

6.1.2 Bilaterale samenwerking

Behalve op interfederale samenwerking wordt door verschillende respondenten ook gewezen op het belang van bilaterale samenwerking. Dit gaat niet enkel over bilaterale samenwerking en het versterken van de institutionele banden met Oekraïne, maar ook om bilaterale partners die al aanwezig en actief zijn in Oekraïne.⁵⁵⁹

Meer specifiek wordt de rol van Polen en de Baltische staten hierbij aangehaald. Dit zijn namelijk landen die de situatie in Oekraïne goed begrijpen en die al vanaf het begin van de oorlog veel ondersteuning bieden, zowel militair, financieel, als humanitair. Ze staan in de top van de bilaterale donoren als men kijkt naar het aandeel van het nationaal BBP dat wordt ingezet voor de ondersteuning van Oekraïne.⁵⁶⁰ Bovendien bouwde Vlaanderen over de jaren heen sterke diplomatieke relaties uit met deze landen via de Vlaamse Diplomatieke Vertegenwoordiger in Warschau en FIT vertegenwoordigers in Polen en Litouwen. De relaties met Polen en de Baltische staten worden beschouwd

als zeer succesvol en waardevol.⁵⁶¹ Vlaanderen en Estland hebben in het verleden ook al samengewerkt in Oekraïne, onder andere voor de opleiding van ambtenaren.⁵⁶² Door samenwerkingsverbanden op te zetten met deze partners kan men dan ook tegelijkertijd de wederopbouw ondersteunen, de impact van het Vlaams beleid vergroten en de relatie met de eigen partners versterken.⁵⁶³

Men zou ook aan andere bilaterale partners van Vlaanderen kunnen denken die zeer actief zijn in en voor Oekraïne, zoals Denemarken, Finland, Luxemburg, Nederland, Tsjechië of Zweden.⁵⁶⁴ Veel van deze landen zijn bovendien ook partners in de Vlaamse Noordstrategie die sinds 2019 werd uitgewerkt door de Vlaamse overheid en bieden opnieuw een win-winscenario op het vlak van wederopbouw, bilaterale relaties en impact.⁵⁶⁵

Bilaterale samenwerking tussen Estland en Vlaanderen voor de wederopbouw van een kleuterschool in Oekraïne

Een concreet voorbeeld van hoe bilaterale samenwerking met partnerlanden van het Vlaams buitenlands beleid een positieve impact kan hebben op Oekraïne is de wederopbouw van een kleuterschool in Ovruch. Het Estse ontwikkelingsagentschap ESTDEV bouwde een modulaire kleuterschool met een budget van 2,7 miljoen euro van het Ests ministerie voor Buitenlandse Zaken dat werd aangevuld door steun uit IJsland (€66.000) en Vlaanderen (€100.000). Estland begon al redelijk vroeg met de ondersteuning voor de wederopbouw van Oekraïne met de eerste voorbereidingen in april-mei 2022. De werken begonnen in juli 2022 en eindigden in juni 2023. Dit terwijl veel andere internationale partners nog vragen hadden over de timing en over de veiligheid die nodig was om al met herstelactiviteiten te beginnen.

Estland betrok bewust andere partners in de hoop een spill-overeffect te creëren ten voordele van de wederopbouw van Oekraïne. Immers, op het moment van het Ovruchproject waren Vlaanderen en IJsland er nog van overtuigd dat de prioriteit lag op militaire en humanitaire hulp. Als partners een positieve bijdrage konden leveren aan de wederopbouw zou dit aantonen dat partners hier ook al op konden inzetten, ondanks de actieve oorlog. Volgens Estland was de vroege wederopbouw namelijk strategisch van belang voor de stabiliteit en veiligheid van Oekraïne. Vlaanderen heeft een goede werkrelatie met Estland. De Vlaamse steun aan het project zorgde voor de training van nieuwe leerkrachten, de aankoop van nieuw materiaal en het coachen van nieuwe en bestaande leerkrachten door een kleuterschool in het Estse Tallinn.⁵⁶⁶

6.1.3 Europese samenwerking

Ook binnen Europees verband leggen verschillende respondenten de nadruk op de nood aan samenwerking en coördinatie. Er zijn immers veel verschillende projecten, fondsen en andere vormen van ondersteuning voor de wederopbouw van Oekraïne lopende via de Europese Unie.⁵⁶⁷ Daarnaast geeft de Vlaamse Regering zelf aan in haar regeerakkoord dat ‘de Europese Unie als krachtigste hefboom fungeert’ voor een impactvol Vlaams buitenlands beleid.⁵⁶⁸ In het Vlaams buitenlands beleid tracht men al

zo veel mogelijk gebruik te maken van de Europese context om de eigen programma's en projecten te versterken.

Een belangrijke eerste insteek voor Europese samenwerking is de Oekraïne-faciliteit die de Europese Unie oprichtte met een budget van 50 miljard euro specifiek om de wederopbouw van het land te ondersteunen met het oog op EU-lidmaatschap. De faciliteit is opgebouwd uit drie pijlers. Het is vooral de derde en laatste pijler die daarbij interessant kan zijn voor Vlaanderen.^a De derde pijler voorziet namelijk een budget van 5 miljard euro voor technische assistentie en capaciteitsopbouw voor Oekraïne om de nodige hervormingen voor EU-lidmaatschap in goede banen te leiden. Veel van die technische expertise zit bij de lidstaten, en in België ook bij de regionale overheden. Vlaanderen kan via de derde pijler in Europees verband dan ook specifieke technische expertise verlenen aan Oekraïne.⁵⁶⁹

Daarnaast is samenwerking met Oekraïne binnen bepaalde Europese programma's zoals Erasmus+, Horizon, Creative Europe, of Interreg ook mogelijk dankzij het Associatieverdrag tussen Oekraïne en de EU. Door deel te nemen aan Europese projecten kan Vlaanderen dan ook aan schaalvergroting doen van de eigen ondersteuning voor Oekraïne.⁵⁷⁰

Verder heeft de Vlaamse diplomatie een permanente vertegenwoordiging bij de EU. Via de verschillende Vlaamse attachés bij de EU kan Vlaanderen de Europese activiteiten op het vlak van de wederopbouw opvolgen en de Vlaamse overheid en samenleving informeren over interessante kansen voor deelname. Anderzijds geven de Vlaamse attachés ook input en verdedigen zij Vlaamse standpunten op Europees niveau. Dit gebeurt weliswaar steeds in overleg met de federale overheid.⁵⁷¹

Vlaanderen maakt niet alleen via de Vlaamse diplomatie deel uit van een Europees netwerk. Ook maatschappelijke actoren zoals onderwijzers, universiteiten en kennisinstellingen, bibliotheken, musea, kunstenaars, culturele centra, steden en gemeenten nemen vaak deel aan Europese netwerken die Oekraïne adviseren en kennis delen met het land, en het ondersteuning bieden voor het herstel van de samenleving.⁵⁷²

In Europees verband heeft Vlaanderen ook een sterke samenwerking met de Raad van Europa op thema's als onderwijs, jeugd, pers en democratie. Dit is geen EU-instelling, maar met 46 lidstaten heeft de organisatie op het Europese continent een breed draagvlak en bereik. Bovendien is Oekraïne lidstaat van de Raad van Europa en heeft de instelling een specifiek actieprogramma ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. De Vlaamse diplomatieke vertegenwoordiger in Parijs, actief bij de multilaterale instellingen, volgt de werking van de Raad van Europa op, samen met internationale experts van de verschillende vakdepartementen van de Vlaamse overheid.⁵⁷³

a Voor een meer gedetailleerd overzicht van de Oekraïne-faciliteit verwijzen we door naar hoofdstuk 2.

Tot slot kunnen ook Vlaamse bedrijven en investeerders in Europees verband deelnemen aan de wederopbouw van Oekraïne. Zo voorziet de Oekraïnefaciliteit onder de tweede pijler een budget van 9,3 miljard euro aan leningen en subsidies om private investeringen aan te trekken voor Oekraïne. Daarnaast voorzien de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling projectgeld voor wederopbouwprojecten in Oekraïne. FIT houdt de verschillende tenders en investeringskanalen op Europees niveau in de gaten om Vlaamse ondernemers en investeerders zo goed mogelijk te informeren over de mogelijkheden. Op die manier kunnen ook Vlaamse bedrijven in Europees verband gebruikmaken van financiële ondersteuning en deelnemen aan de wederopbouw van Oekraïne.⁵⁷⁴

6.1.4 Multilaterale samenwerking

Tot slot kan Vlaanderen ook op multilateraal niveau inzetten op samenwerking. Dit kan bijvoorbeeld via VN-agentschappen en instellingen. Vlaanderen bouwde in verschillende multilaterale organisaties namelijk gewaardeerde samenwerkingsverbanden op.⁵⁷⁵ Zo wordt Vlaanderen bijvoorbeeld erkend binnen de UNESCO als een belangrijke partner in de projecten ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne dankzij de lopende projecten die het heeft via de twee Vlaamse UNESCO-trustfondsen.^a Ook via de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking kon Vlaanderen sterke samenwerkingsverbanden uitbouwen met multilaterale instellingen die werken rond de thema's van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking, namelijk landbouw en voedselzekerheid, gezondheid en duurzaamheid. Op die manier heeft Vlaanderen al een sterk multilateraal netwerk ter beschikking waarop het kan verder bouwen met het oog op een bijdrage aan de wederopbouw in Oekraïne.⁵⁷⁶

Vlaanderen heeft ervaring met werken met trustfondsen bij multilaterale instellingen. Dit heeft het voordeel dat het voorspelbare financiering is waarbij Vlaanderen ook een specifieke oormerking kan doen om ervoor te zorgen dat de Vlaamse beleidsdoelstellingen worden gehaald. Bovendien biedt het de mogelijkheid om zo veel mogelijk de Vlaamse kennis en expertise actief te betrekken in multilaterale projecten.⁵⁷⁷ In het kader van de wederopbouw van Oekraïne geven de trustfondsen die ingezet worden voor het land ook extra zichtbaarheid aan Vlaanderen, zowel binnen de organisatie als bij de Oekraïense overheid.⁵⁷⁸ Daarnaast hebben multilaterale agentschappen ook een gespecialiseerde programmatische uitvoeringscapaciteit en ondersteunen sommige VN-agentschappen internationale donoren bij de uitvoering en implementatie van specifieke projecten.⁵⁷⁹ Verder geeft een van de respondenten aan dat het werken met multilaterale agentschappen ook het risico op corruptie kan verminderen in een land dat te kampen heeft met corruptie bij de overheid. Multilaterale agentschappen hebben de nodige controlemechanismen en capaciteit in huis om grote projecten in goede banen te leiden.⁵⁸⁰

Respondenten vinden de multilaterale samenwerking vooral belangrijk omdat het hier gaat over erkende instellingen die de ervaring, de expertise en het netwerk

a Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de projecten verwijzen we terug naar Hoofdstuk 3.

hebben om projecten in goede banen te leiden. Vlaanderen kan door deel te nemen aan multilaterale initiatieven ook de eigen reikwijdte en impact vergroten.⁵⁸¹ Niettemin waarschuwen enkele respondenten voor het gevaar dat multilaterale instellingen vaak dure parallelle structuren opzetten in de plaats van samen te werken met lokale organisaties.⁵⁸²

Voorbeeld uit het buitenland: Japan en UNIDO werken samen aan een duurzame industriële wederopbouw van Oekraïne

De United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) werkt samen met de Japanse overheid aan een project gericht op een duurzaam industrieel herstel in Oekraïne. Het project *Green industrial recovery project for Ukraine through technology transfer from and the co-creation of new businesses with Japan's private industries* focust op het herstel en de verduurzaming van de Oekraïense industrie met innovatieve Japanse technologieën. Daarbij ligt de focus op transfer van technologie, co-creatie en capaciteitsopbouw. De focus ligt voornamelijk op deelname van kmo's.⁵⁸³

De Japanse overheid voorziet een budget van USD 188 miljoen aan subsidies voor Japanse en Oekraïense bedrijven die deelnemen aan het project. Voor de implementatie werkt Japan samen met UNIDO, dat het project coördineert en ondersteunt een lokaal team in Oekraïne. Op die manier tracht UNIDO Oekraïense en Japanse bedrijven met elkaar te matchen, faciliteert het de overdracht van kennis en technologie van Japan naar Oekraïne, voert het haalbaarheidsstudies uit, en ondersteunt het pilootprojecten en capaciteitsopbouw van Oekraïense bedrijven en industrie. Het lokale netwerk van UNIDO in Oekraïne, de relaties die UNIDO heeft met lokale en centrale overheden in Oekraïne, en de expertise op het vlak van industriële ontwikkeling helpen Japan om het project uit te rollen. Dit is een mooi voorbeeld van multilaterale samenwerking.

6.2 Klein maar krachtig: budget en capaciteit

Vlaanderen heeft Oekraïne in de voorbije jaren al op verschillende manieren ondersteund, zowel financieel als materieel en zowel in Vlaanderen als in Oekraïne. Wil Vlaanderen echter een positieve bijdrage blijven leveren met impact op de lange termijn, dan geven respondenten aan dat er best ook gekeken wordt naar budget en capaciteiten. Daarbij komen twee belangrijke bevindingen naar voren. Ten eerste zullen de slagkracht en de mogelijkheden van het Vlaams beleid afhankelijk zijn van het budget en de capaciteiten die de regering wil vrijmaken om de wederopbouw in Oekraïne te ondersteunen.⁵⁸⁴ Ten tweede zijn kleine acties die niet veel kosten ook belangrijk. Ook daarmee kan Vlaanderen een positieve impact hebben op het herstel van Oekraïne.⁵⁸⁵

6.2.1 Budget en capaciteit van de Vlaamse steun aan Oekraïne

De Vlaamse Regering maakte in het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* duidelijk dat er een nieuwe Ooststrategie uitgewerkt zou worden met als een van de hoofddoelstellingen

om de samenwerking met Oekraïne te versterken en actief bij te dragen aan de wederopbouw van het land. Dit is een beleidsprioriteit die voorheen nog niet bestond. Daarom geven respondenten ook aan dat de slagkracht samenhangt met de budgetten en het menselijk kapitaal die de Vlaamse overheid ervoor wil inzetten.⁵⁸⁶

Verschillende respondenten in Vlaanderen gaan ervan uit dat de Vlaamse bijdrage in vergelijking met andere partners op federaal, Europees of multilateraal niveau wellicht niet even hoog zal zijn.⁵⁸⁷ Het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA) beheert en coördineert een groot deel van het Vlaams buitenlands beleid en de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. De suggestie wordt gedaan om een budgetverhoging te bepleiten en een geoormerkt budget te voorzien specifiek voor de ondersteuning van Oekraïne, net zoals de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking specifieke budgetten voorziet voor partnerlanden. Daarbij suggereert een van de respondenten dat een budget van 5 miljoen euro per jaar haalbaar zou zijn voor DKBUZA. Eenzelfde budget wordt namelijk ingezet voor ieder partnerland van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. Met andere woorden, het is een budget waar de Vlaamse overheid ervaring mee heeft. De capaciteit om zulke budgetten te beheren is dan ook aanwezig binnen het departement.⁵⁸⁸

Naast DKBUZA hebben ook andere vakdepartementen de mogelijkheid om hun eigen internationaal beleid uit te werken. Zo zijn de departementen Onderwijs en Vorming (DOV) en Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie en Sociale Economie (WEWIS) goed voor de helft van de Vlaamse ontwikkelingsuitgaven.⁵⁸⁹ Andere vakdepartementen werken een eigen internationaal beleid uit, zoals blijkt uit contacten en het Memorandum of Understanding dat werd opgesteld tussen het Departement Jeugd, Cultuur en Media in samenwerking met het Oekraïens ministerie voor Jeugd en Sport. Ook daar kan er eventueel gekeken worden naar een verhoging van budgetten en capaciteiten om de wederopbouw van Oekraïne te ondersteunen. Toch is het voor andere vakdepartementen niet altijd gemakkelijk om hier specifiek budget en capaciteiten voor vrij te maken, aangezien de prioritaire focus eerder intern gericht is op Vlaanderen. Indien er extra activiteiten in het buitenland bij zouden komen, is hier ook een verhoging van budget en capaciteit nodig.⁵⁹⁰

Tijdens het schrijven van dit rapport was nog niet bekend hoe de Vlaamse Ooststrategie er uit zou zien en of er extra budget en capaciteiten op ingezet zouden worden. Gezien de recente aankondigingen van besparingen op de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking van 2 miljoen per jaar vanaf 2025 en de extra investeringen die de Vlaamse Regering aankondigden in het kader van een nieuw Vlaams defensieplan, lijkt een sterke budgetverhoging met het oog op de ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne voorlopig nog niet verzekerd.

Behalve budget is menselijk kapitaal ook van groot belang voor de uitvoering van een nieuwe beleidslijn naar Oekraïne toe. Op dat vlak wijzen verschillende respondenten op het belang van een versterking van de Vlaamse diplomatie – enerzijds door een fysieke diplomatieke aanwezigheid te voorzien in Oekraïne,⁵⁹¹ anderzijds door ook

bij de betrokken departementen in Brussel en bij FIT versterking te voorzien om de ontwikkelingen en ondersteuning van Oekraïne van dichtbij op te volgen.⁵⁹²

Verskillende respondenten benadrukken het belang van een fysieke aanwezigheid in Oekraïne om de Vlaamse steun te begeleiden en te coördineren. Immers, zo goed als alle internationale donoren zijn al fysiek aanwezig in Oekraïne. De bezorgdheid leeft dat het voor de Vlaamse diplomatieke en economische vertegenwoordigers vanuit Warschau moeilijker is om de nodige ondersteuning te bieden aan Vlaamse partners die willen deelnemen aan de wederopbouw van Oekraïne. Bovendien bleek het belang van lokale netwerken al, en die zijn moeilijker op te bouwen van buitenaf.⁵⁹³ Daarnaast zijn de Vlaamse vertegenwoordigers in Warschau ook bevoegd voor het ambtsgebied Polen en de Baltische staten. Het is dan ook een uitdaging om Oekraïne erbij te nemen, bovenop een ambtsgebied van die omvang.⁵⁹⁴ Een fysieke aanwezigheid in Oekraïne brengt ook bepaalde veiligheidsrisico's met zich mee, aangezien de oorlog nog steeds gaande is.⁵⁹⁵ Bovendien geven verschillende respondenten ook aan dat samenwerking en coördinatie met partners (federaal, bilateraal of multilateraal) die al aanwezig zijn in Oekraïne hier mogelijk ook een oplossing biedt. Gezien de beperkte schaal van de Vlaamse steun kan men zich namelijk de vraag stellen of een fysieke aanwezigheid realistisch is.

6.2.2 Kleine acties met een grote impact

Vlaanderen heeft misschien niet zo'n groot budget ter beschikking als veel andere donoren, maar dat wil nog niet zeggen dat het geen impact kan hebben. Respondenten geven namelijk aan dat de Vlaamse ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne niet per se veel geld hoeft te kosten. Zo kunnen kleine acties ook al een belangrijke impact hebben. Deze hoeven niet altijd veel geld te kosten.⁵⁹⁶ Daarnaast kan Vlaanderen door strategische keuzes te maken en in te zetten op multiplicatoreffecten ook de impact van kleine acties verder vergroten. Vlaanderen hoeft volgens respondenten dan ook niet al te bescheiden te zijn over de eigen schaalgrootte en mogelijkheden.⁵⁹⁷

De kleine acties die respondenten aanhaalden als voorbeelden waren heel divers. Zo kan Vlaanderen de diplomatieke relatie met Oekraïne bevorderen en tegelijkertijd een netwerk uitbouwen onder de Oekraïense diaspora in Vlaanderen door reeds bestaande Vlaamse beurzen die dienen om Vlaamse kennis in de kijker te zetten, zoals de Fayat-beurzen of het Flanders Trainee Programme, ook open te stellen voor Oekraïense studenten afgestudeerd in Vlaanderen.⁵⁹⁸ Een ander voorbeeld van kleine acties met een grote impact betreft materiële steun en donaties. Veel Vlaamse organisaties en lokale besturen voorzagen Oekraïense partners van concrete materiële steun. Voorbeelden zijn de donatie van in Vlaanderen afgeschreven laptops aan een Oekraïense partner, donatie van ziekenhuismateriaal zoals bedden, rolstoelen of ambulances die in Vlaanderen niet meer gebruikt worden, het voorzien van lokalen voor Oekraïense organisaties in Brussel, en zo meer.⁵⁹⁹

Daarnaast haalden respondenten uitwisselingen tussen allerlei partners in Vlaanderen en Oekraïne als mogelijkheden aan, variërend van universiteiten tot jeugdorganisaties tot zorginstellingen tot bedrijven.⁶⁰⁰ Zo waren zestien vertegenwoordigers van

Oekraïense kamers van koophandel in staat om twee weken in Vlaanderen te verblijven voor een uitwisseling met VOKA in het kader van het B2B-programma dat werd gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. Daarbij gaf men aan dat dit niet alleen belangrijk was voor informatie- en kennisuitwisseling, maar ook een grote impact had op het puur menselijke niveau. De Oekraïense deelnemers konden namelijk tijdelijk tot rust komen in een veilige omgeving.⁶⁰¹ Hier dient men echter rekening te houden met het feit dat het voor mannen op enkele uitzonderingen na moeilijk is om Oekraïne te verlaten gezien het uitreisverbod voor mannen van 18–60 jaar.⁶⁰² Andere voorbeelden zijn de opleidingen over bodemanalyses aan Oekraïense onderzoekers die mede georganiseerd worden door VITO, de training die het Rode Kruis Vlaanderen geeft aan collega's van het Oekraïense Rode Kruis, zorgverleners die een extra opleiding genoten in Brussel, of stadsambtenaren van de stad Lviv die naar Mechelen kwamen om meer te leren over de mogelijkheid om Europese financiering aan te trekken.⁶⁰³ Naast Vlaamse actoren in de brede samenleving heeft ook de Vlaamse overheid ervaring met het organiseren van bezoekersprogramma's voor buitenlandse partners.⁶⁰⁴

Er is veel kennis en expertise aanwezig in Vlaanderen die gedeeld kan worden in het kader van de wederopbouw van Oekraïne.⁶⁰⁵ Door in te zetten op kennis- en expertiseuitwisseling, training en capaciteitsopbouw hoeft Vlaanderen geen grote budgetten vrij te maken, maar kan het er dankzij de aanwezige kennis en expertise wel voor zorgen dat lokale partners versterkt worden. Zeker in Oekraïne geven respondenten aan dat men omwille van de hervormingen met het oog op EU-lidmaatschap graag wil inzetten op die uitwisseling en capaciteitsopbouw. Oekraïense actoren training geven over het aantrekken van internationale fondsen biedt hen bovendien ook de mogelijkheid om zelfstandig hun activiteiten uit te breiden door extra financiering aan te trekken. Op die manier kan Vlaanderen zonder een grote financiële bijdrage wel een positieve impact hebben als hefboom voor verdere ondersteuning.⁶⁰⁶ Verder geeft een respondent aan dat die Vlaamse expertise ons ook op de kaart kan zetten, soms zelfs meer dan grote budgetten:

*'Een bijdrage kan financieel zijn, zoals in het geval van die capacity building voor de pers, voor de media. Maar dat kan dus ook in de vorm van expertise zijn. Ik denk eigenlijk dat persoon X van departement Y^a nog veel meer bekend is, of Vlaanderen nog veel meer op de kaart gezet heeft dan – of minstens evenveel als – wanneer we financiële bijdragen geven. Dat zijn twee goede sporen om op in te zetten.'*⁶⁰⁷

Tot slot kan Vlaanderen door middel van strategische keuzes ook andere multiplicatoreffecten in de hand werken. Zo kan men bijvoorbeeld pilootprojecten financieren met zaadgeld. Door dit te doen krijgen projecten die door grotere donoren niet gefinancierd worden ook de kans om zich te ontwikkelen. Door risico's te nemen, kan Vlaanderen op die manier nieuwe en innovatieve projecten of organisaties mee op weg helpen. Op die manier kan de Vlaamse steun echt een verschil maken.⁶⁰⁸ Een goed voorbeeld hier is de Vlaamse subsidie voor Apopo vzw. Dankzij de Vlaamse financiering

a Om de anonimiteit van de genoemde persoon te waarborgen hebben we de naam en andere herkenbare verwijzingen uit dit citaat verwijderd.

was de organisatie in staat om voor het eerst activiteiten in Oekraïne op te starten. Toen het succesvol bleek, was de organisatie nadien in staat om meer financiering aan te trekken van grote donoren. Vlaanderen maakte het met andere woorden mogelijk voor Apopo als relatief kleine en innovatieve organisatie om een opening te vinden in Oekraïne.⁶⁰⁹ Hierop aansluitend geven Oekraïense respondenten ook aan, dat zaadgeld voor regio's, thema's en actoren die door grote donoren over het hoofd worden gezien een positieve impact kan hebben op de wederopbouw en het herstel, omdat veel donoren focussen op gelijkaardige activiteiten en regio's. Daarnaast hebben lokale organisaties die nog niet bekend staan bij grote donoren vaak moeite om financiering aan te trekken. De Vlaamse steun kan naderhand opgeschaald worden door grotere donoren.⁶¹⁰

Daarbij wordt door een van de respondenten die al actief zijn in Oekraïne aangegeven dat het interessant kan zijn voor Vlaanderen om een regelmatige coördinatievergadering te organiseren met lokale partners die het ondersteunt in Oekraïne. Op die manier kan men complementariteit en synergiën vinden en elkaars werk versterken. Zo wordt de Vlaamse steun optimaal benut en creëert men mogelijks een grotere impact met eenzelfde budget.⁶¹¹ Verder geeft een van de respondenten aan dat men zich best ook flexibel opstelt op het vlak van rapportering en administratieve vereisten voor Oekraïense lokale partners, zeker als het gaat over niet-gouvernementele organisaties. Door de noodsituatie is het voor deze organisaties niet altijd gemakkelijk plannen. Bovendien houdt men best rekening met het feit dat veel families door de oorlog opgebroken zijn en de zorgtaken vaak op één ouder terechtkomen. Door een flexibele opstelling zijn kleine organisaties beter in staat te schakelen en gaat er niet te veel tijd en capaciteit verloren aan administratieve procedures.⁶¹²

6.3 Het beleid verankeren in een Ooststrategie

Uit ons onderzoek bleek al dat Vlaanderen in de voorbije drie jaar oorlog veel voor Oekraïne deed. Zo ondersteunde de Vlaamse overheid via de Taskforce Oekraïne en het Vlaamse noodfonds Oekraïne de opvang van gevluchte Oekraïners in Vlaanderen. Daarnaast ondernam de Vlaamse Regering actie om Oekraïne te ondersteunen door het te voorzien van urgente humanitaire hulp en financiering van projecten rond wederopbouw en langetermijnherstel. Deze steun bleek vaak eerder reactief en ad hoc dan dat er een duidelijke Vlaamse strategie achter zat. Daarom kondigde de Vlaamse Regering in het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* aan dat het een nieuwe Ooststrategie zou uitwerken. De steun voor de wederopbouw van Oekraïne zou een belangrijk onderdeel vormen van deze strategie, naast het betrekken van de internationaal erkende Wit-Russische democratische beweging en Polen.⁶¹³

De Ooststrategie is op het moment van schrijven nog niet bekend, maar zou wel tegemoet kunnen komen aan de nood om het Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne te verankeren in een duidelijk kader op de lange termijn. Verschillende respondenten gaven namelijk aan dat er op dit moment geen duidelijk kader of coördinatie bestaat voor Vlaamse actoren (bedrijven, middenveldorganisaties, lokale besturen, kennisinstellingen, ...) die aan de wederopbouw willen deelnemen.⁶¹⁴

De verankering van het beleid in een bredere strategie zou meer richting kunnen geven aan de partners in het Vlaams beleid.

Een Ooststrategie kan dienstdoen als een richtinggevend kader en op die manier tegemoetkomen aan een aantal bezorgdheden van onze respondenten:

- Een Ooststrategie stelt Vlaanderen in staat om een *duurzame langetermijnstrategie* uit te bouwen. De Oekraïense overheid schat namelijk in dat de wederopbouw na afloop van de oorlog tien jaar zal duren. Respondenten geven dan ook het belang van financiering en ondersteuning op de lange termijn aan. Dit biedt zekerheid en voorspelbaarheid aan lokale partners in Oekraïne.⁶¹⁵ Sommige respondenten geven daarnaast aan dat de urgente humanitaire noden ook na het einde van de oorlog nog zullen blijven bestaan. Het is volgens hen dan ook van belang dat men in een strategie zicht houdt op zowel de urgente noden als de strategische prioriteiten en doelstellingen voor de wederopbouw op de lange termijn.⁶¹⁶
- Veel Vlaamse actoren nemen ondertussen alvast uit eigen beweging deel aan partnerschappen en activiteiten in Oekraïne. Dit is positief. Wel geven sommigen aan dat een richtinggevend kader vanuit Vlaanderen hen meer duidelijkheid zou kunnen bieden over waar precies op in te zetten, opdat dit past in een bredere strategie.⁶¹⁷ Door keuzes en uitgangspunten van een Vlaams beleid ten aanzien van Oekraïne vanuit een strategie te verduidelijken, wordt het voor de *Vlaamse partners ook helderder waar ze wel of niet kunnen bijdragen*. Het is evenwel niet de bedoeling om de initiatieven die van onderuit ontstaan te veel te gaan belasten met strakke beleidskaders. Een kader kan wel nuttig zijn om na te denken over hoe het beleid zulke initiatieven kan capteren en verder versterken.⁶¹⁸
- Binnen de Vlaamse overheid leeft ook de nood aan betere *interne afstemming, coördinatie en informatiedoorstroming*. Het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken is dan wel verantwoordelijk voor de coördinatie van het Vlaams buitenlands beleid, ook de andere vakdepartementen voeren 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.⁶¹⁹ Bovendien is de internationale reflex van ieder departement verschillend en afhankelijk van ieders capaciteiten en budgetten.⁶²⁰ Ook bleek uit ons onderzoek dat de *internationale reflex* in sommige gevallen afhankelijk was van de mate waarin bepaalde personen actief betrokken zijn. Een Ooststrategie kan de coherentie van een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw waarborgen door *oriëntatie en coördinatie* te bieden aan de verschillende departementen.⁶²¹
- Tot slot biedt de Ooststrategie *duidelijkheid en transparantie ten aanzien van de bevolking over de keuzes die de Vlaamse overheid maakt* in verband met de ondersteuning van Oekraïne. Gezien de volgehouden inspanning die steun aan de wederopbouw vereist, is het belangrijk om ervoor te zorgen dat de publieke steun voor het beleid niet verslapt doorheen de tijd of omwille van

oorlogsmoeheid onder de bevolking. Men geeft daarom aan dat het belangrijk is om te benadrukken waarom Vlaanderen inzet op de ondersteuning van de wederopbouw.⁶²² Een Ooststrategie kan deze keuzes helpen expliciteren en communiceren richting de bevolking.

De nood aan verankering, oriëntatie en coördinatie over de verschillende departementen en regeringen in het kader van Vlaamse steun voor de wederopbouw van Oekraïne blijken duidelijk uit onze gesprekken. Een aantal respondenten geeft aan dat men in de praktijk zou kunnen werken met een coördinator die verantwoordelijk is voor de afstemming tussen de verschillende departementen en de coördinatie van het beleid.⁶²³ Zo stellen verschillende landen bijvoorbeeld een specifieke Oekraïnegezant aan die verantwoordelijk is voor de aansturing en opvolging van het nationale beleid. Ook de federale overheid stelde een speciale Oekraïnegezant aan binnen het ministerie voor Buitenlandse Zaken. Deze gezant is onder andere verantwoordelijk voor de coördinatie van de steun aan Oekraïne tussen de verschillende bestuursniveaus binnen België.

Een andere suggestie die wordt gedaan is verder te bouwen op de positieve ervaring van de Vlaamse Taskforce die verantwoordelijk was om de opvang van Oekraïense vluchtelingen in goede banen te leiden. Hoewel de Taskforce geen internationaal luik had, wordt wel aangegeven dat de structuur waarmee gewerkt werd een goede praktijk kan zijn voor de uitwerking van een transversaal en gecoördineerd beleid gericht op de wederopbouw van Oekraïne. Dankzij zulke structuur kan men verschillende beleidsdomeinen bij de wederopbouw betrekken zoals staat aangegeven in het regeerakkoord van de Vlaamse Regering.⁶²⁴

Uit de ervaring van de Taskforce bleek ook het belang van politieke wil om dingen mogelijk te maken. In 2022 was de opvang zeer urgent en kon men snel schakelen. De Vlaamse Regering zat toen op één lijn waardoor er veel mogelijk bleek. Respondenten geven aan dat politieke wil dan ook belangrijk zal zijn wil men de Vlaamse steun voor de wederopbouw van Oekraïne op eenzelfde gecoördineerde manier over de departementen heen organiseren.⁶²⁵ Zulk leiderschap zou ervoor kunnen zorgen dat het belang van Vlaamse steun voor de wederopbouw ook doorschemert naar de verschillende vakdepartementen. Eén respondent benadrukt daarbij het belang van goede voorbeelden op ministerieel niveau. Zo ging voormalig minister-president Jan Jambon wel op bezoek in Oekraïne, maar was er tot op heden nog weinig ministeriële betrokkenheid op multilateraal niveau.⁶²⁶

7

Conclusie

We leven in een wereld met toenemende geopolitieke spanningen, geweld en oorlog. De illegale Russische invasie van Oekraïne in 2022 was een verdere escalatie van een conflict dat lang verwaarloosd bleef. Het was dan ook een schokkend ontwaken in Europa. Hoewel de VS gesprekken opstartte onder president Trump om een einde te maken aan de oorlog, is op het moment van schrijven nog niet duidelijk of dit ook zal lukken. Na meer dan drie jaar oorlog is de menselijke en materiële schade in Oekraïne enorm. Bijna 7 miljoen mensen gingen op de vlucht, meer dan 12.000 burgers werden gedood, en infrastructuur werd verwoest. De wederopbouw na afloop van de oorlog zal volgens de Oekraïense overheid ten minste tien jaar duren en zeker 500 miljard euro kosten. Het is duidelijk dat het land hulp nodig zal hebben om dit te kunnen verwezenlijken.

In opdracht van de Commissie Buitenlands Beleid van het Vlaams Parlement gingen we in dit onderzoeksrapport daarom na welke acties (humanitaire en andere) Vlaanderen al ondernam en nog kan leveren ter ondersteuning van de heropbouw in Oekraïne. We deden dit door middel van een kwalitatieve onderzoeksmethode die voornamelijk steunde op focusgroepen en interviews met Vlaamse en Oekraïense belanghebbenden. Op een participatieve manier gingen we na wat de mogelijkheden en beperkingen zijn voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw. We sprokkelden ideeën en inspiratie en bundelden de inzichten van respondenten.

7.1 Vlaanderen steunt Oekraïne politiek, financieel en humanitair

Tijdens de voorbije jaren bleek er veel steun te bestaan voor Oekraïne onder de Vlaamse bevolking en beleidsmakers. Bij de volledige invasie in 2022 reageerde het Vlaams Parlement meteen door Resolutie 1167 aan te nemen, die de Russische aanval ten sterkste veroordeelde. Verder vroeg het parlement aan de Vlaamse Regering om na te gaan welke humanitaire hulp en andere bijstand Vlaanderen aan Oekraïne kon bieden. De vorige Vlaamse Regering (2019–2024) ondersteunde Oekraïne met een aantal

humanitaire projecten. De nieuwe Vlaamse Regering schreef in het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* dat het een sterkere samenwerking met Oekraïne nastreeft ‘met het oog op de ondersteuning van de materiële en maatschappelijke wederopbouw van het land’. Tot slot bevestigde het nieuwe Vlaams Parlement de steun aan Oekraïne en de wederopbouw in Resolutie 247, die unaniem werd aangenomen op 12 maart 2025.

Hoewel Vlaanderen geen bevoegdheid heeft over defensie en dus ook geen militaire steun kon bieden aan Oekraïne, had het uitgebreide bevoegdheden en mogelijkheden om Oekraïners in Vlaanderen te ondersteunen. Er kwamen namelijk veel Oekraïense vluchtelingen aan in België. Vlaanderen nam de verantwoordelijkheid voor de opvang van 60% van de geregistreerde Oekraïners in ons land. Om de opvang en ondersteuning van Oekraïense ontheemden in goede banen te leiden, richtte de Vlaamse overheid een Taskforce Oekraïne op. Binnen de Taskforce werden de nodige departementen betrokken bij de uitrol van een gecoördineerd en transversaal opvangbeleid. Daarnaast voorzag de Vlaamse Regering ook in een noodfonds Oekraïne opdat het nodige budget herverdeeld kon worden over de departementen. Aangezien het statuut van tijdelijke bescherming afloopt in maart 2026, werd de beslissing genomen om de extra Vlaamse steun op dat moment te laten uitdoven.

Naast de binnenlandse ondersteuning voor de opvang van gevluchte Oekraïners zette Vlaanderen zich in voor Oekraïne op humanitaire en andere vlakken. De meeste steun werd gecoördineerd door het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (DKBUZA). Zo voorzag de Vlaamse overheid subsidies voor humanitaire projecten via organisaties zoals het Rode Kruis Vlaanderen, Apopo vzw, en de Poolse organisatie Pools Centrum voor Internationale Hulp. Verder werden er projecten gesteund in het kader van de bevordering van culturele uitwisseling met Oekraïne, de bescherming van cultureel erfgoed in samenwerking met UNESCO, de impact van de Kachovka-dambreuk, psychosociale ondersteuning aan oorlogsslachtoffers, de wederopbouw van een kleuterschool, en het economisch herstel door de bevordering van handel tussen Vlaanderen en Oekraïne via een project van VOKA. Daarnaast coördineerden andere departementen acties binnen hun eigen bevoegdheden en in samenwerking met de federale en Oekraïense overheid.

Hoewel Vlaanderen geen diplomatieke aanwezigheid heeft in Oekraïne, versterkte het wel het bestaande netwerk dat al aanwezig was in Polen. FIT versterkte ook de economische vertegenwoordiging in Warschau en volgt de economische mogelijkheden om deel te nemen aan de wederopbouw voor Vlaamse ondernemingen van dichtbij op.

Naast het beleid leverde ook de Vlaamse bevolking een belangrijke bijdrage aan de opvang van Oekraïners. Veel burgers vingen Oekraïense vluchtelingen op bij hen thuis, deden vrijwilligerswerk ter ondersteuning van vluchtelingen, of zamelden hulpgoederen in om op te sturen naar Oekraïne. Ook de Oekraïense diaspora in Vlaanderen speelde daarbij een rol. Gezien de langdurige en volgehouden inspanning die de wederopbouw van Oekraïne vereist, is het belangrijk dat beleidsmakers de publieke steun voor het beleid waarborgen. Niet iedereen blijkt namelijk overtuigd te zijn van de Vlaamse kansen in Oekraïne. Een meerderheid van de Vlamingen (55%) denkt bijvoorbeeld

dat deelnemen aan de wederopbouw een economische last zal zijn voor Vlaanderen. Transparantie over het nut en de keuzes die gemaakt worden voor de Vlaamse steun aan Oekraïne zijn van groot belang.

Ondanks ongerustheden onder respondenten over het aanwezige oorlogsrisico en de timing van een (vroeg) Vlaamse deelname aan de wederopbouw, verzamelden we in onze gesprekken toch een aantal argumenten waarom het zinvol kan zijn om nu reeds in te zetten op de wederopbouw. De wederopbouw is immers allang begonnen. Mensen hebben nood aan huisvesting, onderwijs, jobs, gezondheidszorg, enzovoort. Een van de respondenten gaf dan ook aan dat men altijd in mensen kan investeren. Bovendien is het belangrijk om zo snel mogelijk een netwerk op te bouwen zodat Vlaanderen geen kansen misloopt. Daarnaast is deelnemen aan de wederopbouw ook in ons eigen belang. Als kleine en sterk geïnternationaliseerde regio is Vlaanderen gebaat bij een stabiel en veilig Oekraïne aan de grenzen van Europa. Een weerbaar en sterk Oekraïne betekent ook een veilig Vlaanderen. Tot slot biedt de wederopbouw ook tal van economische en diplomatieke kansen. Vlaanderen kan zich, met andere woorden, op de kaart zetten door deel te nemen aan de wederopbouw. Uit de literatuur blijkt bovendien dat het niet altijd nodig is om te wachten tot het einde van een conflict om al te kunnen inzetten op wederopbouw en herstel.

7.2 Bouwstenen voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw: keuzes over wat, waar en wie

In gesprek met onze respondenten komen we tot enkele inzichten en richtingwijzers die Vlaanderen kunnen helpen bij het uitwerken van een beleid ter ondersteuning van de wederopbouw in Oekraïne. De ambitie daarbij is niet om een blauwdruk te geven voor een Vlaams beleid; eerder hopen we met de gestructureerde verzameling van ideeën het beleid te inspireren.

De wederopbouw van Oekraïne zal veel kosten en een grote inspanning vergen, niet alleen van het land zelf, maar ook van internationale partners die ondersteuning willen bieden. Omdat Vlaanderen onmogelijk alles zal kunnen doen, geven respondenten aan dat er keuzes gemaakt moeten worden. Die keuzes gaan hoofdzakelijk over drie zaken: wat, waar en wie. Het is belangrijk ook om op te merken dat deze keuzes niet onafhankelijk van elkaar genomen kunnen worden en wellicht invloed zullen uitoefenen op elkaar.

Een eerste belangrijke keuze is de **inhoudelijke keuze** over waar Vlaanderen op wil inzetten. Er is zowel nood aan fysieke wederopbouw van ‘harde’ infrastructuur, als aan een politiek en sociaaleconomisch herstelproces of herstel van de ‘zachte’ infrastructuur. Respondenten geven aan dat Vlaanderen best niet vergeet ook in te zetten op het herstel van ‘zachte’ infrastructuur in Oekraïne. Bovendien sluiten de noden voor herstel van ‘zachte’ infrastructuur mooi aan bij de Vlaamse bevoegdheden. Daarbij geeft de Vlaamse Regering alvast aan, te willen werken met een gecoördineerde

aanpak over verschillende bevoegdheden heen. Dit strookt met een van de basisprincipes die uit de literatuur over postconflictwederopbouw naar voren komen, namelijk dat het een holistisch proces is dat zowel ‘harde’ als ‘zachte’ sectoren behelst.

De inhoudelijke keuze kan zich daarbij baseren op de prioriteiten die Oekraïne zelf aangeeft, en op de afstemming met de Vlaamse sterktes en bevoegdheden. Daarbij kan men inspiratie halen bij de inhoudelijke focus en ervaring die de Vlaamse overheid al opbouwde, bijvoorbeeld in het kader van de Vlaamse ontwikkelingssamenwerking. En ook de Vlaamse kennis en expertise die voorhanden is in de samenleving biedt een mogelijke leidraad voor zulke keuzes. De sectoren die vervolgens aan bod komen, zijn de volgende: economisch herstel en waardig werk, psychosociaal welzijn, gezondheid en kwetsbare groepen, maatschappijopbouw en sociale cohesie, onderwijs en jeugd, cultuur en erfgoed, EU-lidmaatschap, goed bestuur en democratie, en klimaat en milieubescherming. Daarbij lijkt de voorkeur van respondenten uit te gaan naar activiteiten in het kader van sociaaleconomisch herstel, sterke overheidsinstellingen en goed bestuur en activiteiten die te maken hebben met jeugd, onderwijs en opleiding opdat een toekomst in Oekraïne opnieuw mogelijk gemaakt wordt. De ondersteuning van de gezondheid en het psychosociaal welzijn van de bevolking en oorlogsslachtoffers als ook de re-integratie van veteranen in de maatschappij zijn ook thema's die sterk leefden onder de Oekraïense respondenten.

Een tweede keuze die respondenten aanreiken, is de *geografische focus* van een Vlaams beleid. Oekraïne is namelijk een zeer groot land, wel veertig keer zo groot als Vlaanderen. Afhankelijk van de geografische ligging zijn de prioriteiten en noden anders. Om versnippering te vermijden, suggereren respondenten om te focussen op één specifieke regio. Daarbij wordt er ook op gewezen dat het belangrijk is, onderbelichte regio's niet uit het oog te verliezen. Verder hangt de keuze van een regionale focus ook sterk samen met de rol die lokale besturen spelen in Oekraïne. Oekraïne voerde namelijk een grote hervorming door die lokale besturen meer bevoegdheden gaf. Die bevoegdheid én hun korte afstand tot de bevolking stelt de lokale besturen als geen ander in staat om te werken aan wederopbouw. Respondenten suggereren dat twinning tussen lokale besturen dan ook een onderdeel kan zijn van een Vlaamse strategie. Overigens zijn er al verschillende Vlaamse lokale besturen via zusterbanden betrokken in Oekraïne en ondersteunen zij binnen hun eigen mogelijkheden ook de partnerbesturen bij de wederopbouw.

Tot slot geven respondenten aan dat Vlaanderen best ook nadenkt over de actoren met wie het wil samenwerken in Oekraïne. Daarbij staan *lokaal eigenaarschap*, wederkerigheid en bottom-up-benaderingen centraal. Door rekening te houden met de lokale context kan Vlaanderen zich ervan vergewissen dat het goed afstemt op de lokale noden en kan het nefaste effecten voorkomen. Daarbij benadrukken respondenten het belang van actieve betrokkenheid bij alle stappen van het proces, zodat lokale partners ook daadwerkelijk eigenaarschap krijgen over een project. Oekraïners zijn namelijk geen passieve hulpbehoevenden: zij hebben eveneens veel kennis en expertise te bieden. Het is dan ook belangrijk dat Vlaanderen de lokale partners zo veel mogelijk versterkt, en ervoor waakt dat het Oekraïens talent niet weghaalt.

Respondenten wijzen er verder nog op dat men best zo veel mogelijk verschillende lokale actoren betreft: overheid, bedrijven en middenveldorganisaties. In Oekraïne is corruptie immers een gekend maatschappelijk probleem. Door zo lokaal en direct mogelijk met het middenveld samen te werken kan dit vermeden worden. Daarnaast is een samenleving ook een complex gegeven van perspectieven en is het daarom belangrijk om met verschillende actoren samen te werken. Dit verhoogt dan ook de duurzaamheid en legitimiteit van de Vlaamse steun.

Tot slot geven respondenten aan dat men in Vlaanderen de *Oekraïense diaspora* kan betrekken. Vertrokken Oekraïners kennen hun land immers goed en hebben vaak ook een sterk lokaal netwerk dat ingezet kan worden. Zij verenigen zich op allerlei verschillende manieren in Vlaanderen, formeel en informeel. Zij zijn volgens respondenten uniek geplaatst om een brugfunctie te vervullen tussen Vlaanderen en Oekraïne. Bovendien kan een samenwerking met hen de link tussen de vertrokken Oekraïners en hun vaderland versterken, wat een belangrijke zorg is binnen de gemeenschap en bij de Oekraïense overheid. Ook al zullen veel mensen in Europa blijven, toch geven respondenten aan dat Vlaanderen al kan nadenken over hoe het de wederopbouw kan ondersteunen door opleiding of financiële steun aan terugkeerders. Daarnaast wordt het belang van zekerheid over het verblijfsstatus van Oekraïners na maart 2026 aangehaald. Flexibele terugkeer zou in dit kader wellicht het best kunnen tegemoetkomen aan de wensen van zowel Europa als aan Oekraïne.

7.3 Impact vergroten en het beleid verankeren

Naast het maken van keuzes om ervoor te zorgen dat de Vlaamse steun niet te veel versnipperd geraakt, zijn er nog enkele andere kansen en uitdagingen voor Vlaanderen wil het een impact kunnen hebben in Oekraïne. Vlaanderen mag dan wel een relatief kleine regio zijn in vergelijking met veel andere partners van Oekraïne, volgens de respondenten hoeft dit Vlaanderen niet te beletten impact te hebben. Impact is volgens hen namelijk niet altijd gelinkt aan grote budgetten. Door strategische keuzes kan de impact van een bescheiden budget worden vergroot.

Een eerste belangrijk element is *samenwerking op alle niveaus*. Veel landen en internationale organisaties zijn reeds aanwezig in Oekraïne om de wederopbouw te ondersteunen. Respondenten geven aan dat, om duplicatie of overbodige steun te vermijden, samenwerking en coördinatie tussen al die niveaus van belang zal zijn. Op deze manier kan Vlaanderen aan schaalvergroting doen, gebruikmaken van bestaande netwerken om het eigen netwerk op te bouwen, en steunen op kennis en expertise die al aanwezig is. Samenwerking kan op verschillende niveaus gebeuren: interfederaal, bilateraal, Europees, en multilateraal.

Verder geven respondenten aan dat men best ook *specifiek budget en specifieke capaciteiten* inzet voor de steun aan Oekraïne. In het bijzonder wordt een versterking van en budgetverhoging voor het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken gesuggereerd. Zo maakt een speciaal geoormerkt budget voor Oekraïne het mogelijk

om concrete acties uit te werken vanuit de Vlaamse overheid. Daarnaast wijzen respondenten op het belang van een fysieke aanwezigheid in Oekraïne. Immers, andere internationale donoren zijn fysiek al aanwezig. Dit vergemakkelijkt het uitwerken en implementeren van het beleid in Oekraïne. Daarnaast wordt gewezen op de mogelijkheid dat andere vakdepartementen in hun internationaal beleid capaciteit vrijmaken om op Oekraïne te kunnen focussen.

Respondenten geven aan dat de relatief kleine budgetten van Vlaanderen niet per se weinig impact hoeven te hebben. Door op zoek te gaan naar *multiplicatoreffecten* kan Vlaanderen de impact van zijn beleid vergroten. Hier kan men onder andere denken aan de financiering van innovatieve pilootprojecten met zaadgeld, expertisedeling en lokale capaciteitsopbouw, training en uitwisseling. Verder wordt aangegeven dat men strategisch kan kiezen om sectoren, projecten, partners of regio's te steunen die nog onvoldoende aandacht kregen van andere donoren. Op die manier kan Vlaanderen met zijn bescheiden budget wel een verschil maken: door een hefboom te creëren voor activiteiten die anders geen kans krijgen.

Tot slot geven respondenten aan dat men het beleid best verankert om een gecoördineerde aanpak vanuit Vlaanderen mogelijk te maken. De acties die tot nu toe werden ondernomen, lijken eerder ad hoc te zijn. De nieuwe *Ooststrategie* die werd aangekondigd in het *Vlaams Regeerakkoord 2024–2029* zal zich goed lenen als richtinggevend kader voor een Vlaams beleid ter ondersteuning van de wederopbouw. Hierin kan men de prioriteiten en beleidsdoelstellingen op de lange termijn bepalen. Dit zal nodig zijn, aangezien de wederopbouw zeker tien jaar kan duren. Respondenten geven ook aan dat een richtinggevend kader voor Vlaamse actoren, zowel overheid als andere partners, duidelijkheid biedt over de rol die ze kunnen spelen. Verder biedt de Ooststrategie een mogelijkheid om de interne coördinatie van het Vlaams buitenlands beleid over de verschillende departementen heen te versterken. Een dergelijk kader kan de Vlaamse bevolking ook helpen begrijpen waarom Vlaanderen de Oekraïense wederopbouw steunt.

8

Bijlagen



Bijlage 1: Overzicht van verkennende gesprekken

Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen, komt de nummering van de interviews in de eindnoten en de nummering in de bijlage hieronder niet overeen.

	Datum	Organisatie
1	18 maart 2024	Pax Christi Vlaanderen (2)
2	3 april 2024	VDV voor Polen en de Baltische staten (2)
3	3 april 2024	VDV bij de VN-instellingen in Genève
4	4 april 2024	Vlaams departement WEWIS – Werk & Sociale Economie (2)
5	9 april 2024	Vlaams Departement Zorg (3)
6	24 april 2024	Agentschap Landbouw & Zeevisserij (3)
7	29 april 2024	Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (3)
8	29 april 2024	Vlaams Departement Onderwijs & Vorming (leerplichtonderwijs) (2)
9	2 mei 2024	VDV bij de EU in Brussel
10	6 mei 2024	Flanders Investment & Trade (2)
11	27 mei 2024	Vlaams Departement Onderwijs & Vorming (2)
12	27 mei 2024	VOKA en Belgian–Ukrainian Business Club (2)
13	5 juli 2024	Belgian–Ukrainian Business Club (2)

Bijlage 2: Samenstelling focusgroepen

Alle focusgroepen werden opgenomen en getranscribeerd voor analyse achteraf. De analyse werd handmatig gedaan aan de hand van een codeboek dat werd opgesteld in samenwerking met een onderzoeksassistent. Bij een eerste lezing werden de codes bepaald op een inductieve wijze. Bij de tweede lezing werden de focusgroepen handmatig gecodeerd door de onderzoeksassistent. De hoofdonderzoeker vulde vervolgens bij een derde lezing de voorgestelde coderingen aan.

Focusgroep 1

Economisch herstel (8 oktober 2024)

	Naam	Organisatie
1	Marnix Bierlin	FIT
2	Johan Malin	FIT
3	Luc Van Looveren	VOKA
4	Kris Beckers	Belgian-Ukrainian Business Club
5	Nico Suys	Port of Antwerp-Bruges
6	Yves Schouwaerts	VLAIO
7	Karel Boutens	WEWIS
8	Sam Vandenabeele	DKBUZA

Focusgroep 2

Sociaal herstel: werk, sociale bescherming, welzijn (10 oktober 2024)

Voor deze focusgroep werd de SERV ook uitgenodigd, maar zij wensten niet deel te nemen.

	Naam	Organisatie
1	Ellen Vandendriessche	Departement Zorg
2	Maresa Le Roux	ACLB
3	Katrien Criel	DKBUZA
4	Kathleen Vandebrouk	WEWIS – Werk & Sociale Economie (verontschuldigd)

Focusgroep 3

Sociaal herstel: onderwijs, vorming, onderzoek, jeugd (24 oktober 2024)

Voor deze focusgroep werd het Departement Onderwijs en Vorming ook uitgenodigd, maar zij wensten niet deel te nemen.

	Naam	Organisatie
1	Heidi Peeters	VLIR
2	Isabelle Verbaeys	FWO
3	Jurgen Sprangers	Bataljong
4	Jana Vandermeersch	Ambrassade
5	Sophie Verbist	DKBUZA

Focusgroep 4

Sociaal herstel: cultuur, erfgoed, toerisme (25 oktober 2024)

	Naam	Organisatie
1	Lucille Lamaker	DJCM
2	Piet Geleyns	Agentschap Onroerend Erfgoed
3	Henrike Radermacher	FARO
4	Julie Lambrechts	FARO
5	Prof. Aleksey Yudin	UGent

Focusgroep 5

Verzoening, gerechtigheid en mensenrechten (12 november 2024)

	Naam	Organisatie
1	Annemarie Gielen	Pax Christi Vlaanderen
2	Saffron Dhaens	Rode Kruis Vlaanderen
3	Thomas Peeters	DKBUZA

Focusgroep 6

Humanitaire ondersteuning (14 november 2024)

	Naam	Organisatie
1	Prof. Bruno De Cordier	UGent
2	Sebastien Deschamps	Caritas International
3	Bernadette Raemdonck	Caritas International
4	Didier Van Aert	Rode Kruis Vlaanderen

Focusgroep 7

Rol van lokale besturen (19 november 2024)

	Naam	Organisatie
1	Jan Simons	Stad Mechelen
2	Katrien Smets	Stad Mechelen
3	Jules De Winter	VVSG
4	Joris Keuleers	Rode Kruis Vlaanderen
5	Edwin Lefebre	ABB (verontschuldigd)

Focusgroep 8

Oekraïense diaspora in Vlaanderen (17 maart 2025)

Omdat de deelnemers op eigen titel deelnamen en hun privacy gegarandeerd dient te worden, vermelden we geen namen en contactgegevens van de deelnemers aan focusgroep 8. De groep werd samengesteld via een contactpersoon van Caritas International. Er namen zeven respondenten deel aan de focusgroep. Twee respondenten waren geboren uit Oekraïense ouders maar groeiden op in Vlaanderen, drie respondenten groeiden op in Oekraïne en kwamen voor 2022 naar Vlaanderen voor studies of werk, en de laatste twee respondenten kwamen naar Vlaanderen sinds de oorlog uitbrak in 2022. De groep bestond uit drie vrouwen en vier mannen.

De focusgroep met de Oekraïense diaspora werd georganiseerd met veel dank aan Hannah Grondelaers, doctoraatsstudente aan de UGent, die de voorbereiding en organisatie van de focusgroep mee ondersteunde alsook een locatie in Gent voorzag.

Bijlage 3: Overzicht van interviews met Vlaamse en Oekraïense belanghebbenden

Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen, komt de nummering van de interviews in de eindnoten en de nummering in de bijlage hieronder niet overeen.

In totaal werden 52 respondenten bevraagd in 36 interviews.

	Datum	Organisatie
1	26 september 2024	WWF Belgium & Ukraine (2)
2	9 oktober 2024	VOKA & Khmelnitsky CCI (2)
3	14 oktober 2024	Postdoc assistant UGent
4	14 oktober 2024	Assistant Professor Universiteit van Amsterdam
5	15 oktober 2024	Team Jeugd bij DCJM (3)
6	23 oktober 2024	Apopo vzw (2)
7	30 oktober 2024	Solentra vzw
8	30 oktober 2024	European Endowment for Democracy
9	30 oktober 2024	VDV bij de EU (2)
10	31 oktober 2024	Promote Ukraine
11	13 november 2024	Stad Ieper
12	13 november 2024	ACV
13	15 november 2024	Centre for Civil Liberties
14	18 november 2024	Professor KULeuven
15	20 november 2024	Ukrainian Prism Europe (2)
16	20 november 2024	Stad Roeselare
17	22 november 2024	ADC Memorial (2)
18	22 november 2024	Vlaamse Taskforce Oekraïne (2)
19	2 december 2024	Stad Brussel
20	3 december 2024	Reanimation Package of Reforms Ukraine (RPR)
21	3 december 2024	Institute of Analytics and Advocacy & RRR4U Consortium Ukraine
22	4 december 2024	Smilyvyi Irpin & Bucha Project
23	6 december 2024	Internationaal Comité vzw
24	6 december 2024	Dobrochyn Centre
25	16 december 2024	Bucha The City NGO
26	16 december 2024	Oekraïense ambassade in België
27	17 december 2024	Gemeente Essen
28	18 december 2024	Ukraine Invest
29	19 december 2024	VDV Parijs (2)
30	15 januari 2025	FOD Buitenlandse Zaken & Enabel (3)
31	16 januari 2025	VITO (2)
32	21 januari 2025	Enabel (2)
33	26 februari 2025	UNIDO
34	26 februari 2025	Oekraïense ambassade in Oostenrijk
35	23 maart 2025	Ukrainian Youth United Belgium (2)
36	25 maart 2025	Vluchtelingenwerk Vlaanderen (2)

Eindnoten

- 1 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>
- 2 Duquet, N., Haesebrouck, T. & Van Alstein, M. (2023). *Vlaanderen en vrede in buitenlands beleid. Kansen grijpen in turbulente tijden*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- 3 Rustad, S.A. (2024). *Conflict Trends. A Global Overview, 1946-2023*. PRIO Paper. Oslo: PRIO.
- 4 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 5 Ibidem, p. 87.
- 6 Vlaams Parlement, Resolutie 247-3 (2024-2025), <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1879888>
- 7 Özerdem, A. (2015). Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58; Barakat, S. (2023). *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*, Palgrave Macmillan; Jabareen, Y. (2013). 'Conceptualizing "Post-Conflict Reconstruction" and "Ongoing Conflict Reconstruction" of Failed States', *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 26 (2), p. 107-125.
- 8 Collier, P., Hoeffler, A., & Söderbom, M. (2008). Post-Conflict Risks, *Journal of Peace Research*, 45 (4), p. 461-478; Barakat, S. (2023). *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*, Palgrave Macmillan; Patterson, E.D. (2012). *Ending Wars Well. Order, Justice, and Conciliation in Contemporary Post-Conflict*, Yale University Press.
- 9 Autesserre, S. (2010). *The Trouble with the Congo. Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge University Press.; Özerdem, A. (2015). Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58.
- 10 O'Driscoll, D. (2018). Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Herbert, S. (2024). Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 11 Becker, T., et al. (2022). *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, Centre for Economic Policy Research (CEPR); Herbert, S. Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 12 Gravingholt, J., et al. (2023). *Rebuilding Ukraine. What the International Community Now Needs to Consider* (No. 4/2023), IDOS Policy Brief.
- 13 Herbert, S. (2024). Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 14 Becker, T., et al. (2022). *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- 15 Özerdem, A. (2015). Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58.
- 16 Herbert, S. (2024). Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 17 Herbert, S. (2024). Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 18 Becker, T., et al. (2022). *A Blueprint for the Reconstruction of Ukraine*, Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- 19 Barakat, S. (2023). *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-34522-7>
- 20 O'Driscoll, D. (2018). Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Herbert, S. (2024). Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine, *K4DD Rapid Evidence Review*, 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 21 Shatz, H.J., et al. (2023). *Reconstructing Ukraine Creating a Freer, More Prosperous, and Secure Future*. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRa2200-1.html
- 22 Sakalasuriya, M., Haigh, R., & Amaratunga, D. (2016). *The Consequences of Post Conflict Reconstruction. A Review of Literature*. Proceedings of the 12th International Conference of the International Institute for Infrastructure Resilience and Reconstruction (IIIRR), IIIRR(048), p. 153-159; Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018). A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; Jones, B. (2014). Ensuring a Political Space for Conflict by Applying Chantal Mouffe to Post-War Reconstruction and Development, *Progress in Development Studies*, 14(3), p. 249-259; O'Driscoll, D. (2018). Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester.
- 23 Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018). A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901.; Jones, B. (2014). Ensuring a Political Space for Conflict by Applying Chantal Mouffe to Post-War Reconstruction and Development, *Progress in Development Studies*, 14(3), p. 249-259.
- 24 Fagan, A. (2013). Promoting Democracy in the Western Balkans after the Global Financial Crisis. Good Intentions Badly Executed?, *Southeastern Europe*, 37(3), p. 283-311; Stroschein, S. (2014). Consociational Settlements and Reconstruction. Bosnia in Comparative Perspective (1995-present), *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 656(1), p. 97-115; O'Driscoll, D. (2018). Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Özerdem, A. (2015). Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58.
- 25 O'Driscoll, D. (2018). Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Sakalasuriya, M.M., Haigh, R.P., & Amaratunga, D. (2018). A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; Fagan, A. (2013). Promoting Democracy in the Western Balkans after the Global Financial Crisis. Good Intentions Badly Executed? *Southeastern Europe*,

- 37(3), p. 283-311; Özerdem, A. (2015), Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58.
- 26 Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018), A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; O'Driscoll, D. (2018), Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Earnest, J. (2015), Post-Conflict Reconstruction – A Case Study in Kosovo. The Complexity of Planning and Implementing Infrastructure Projects, *International Journal of Emergency Services*, 4(1), p. 103-128; Stroschein, S. (2014), Consociational Settlements and Reconstruction. Bosnia in Comparative Perspective (1995–present), *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 656(1), p. 97-115; Koch, D.J. (2024), *Foreign Aid and Its Unintended Consequences*, Taylor & Francis, p. 236; Özerdem, A. (2015), Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58.
- 27 Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018), A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; O'Driscoll, D. (2018), Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Özerdem, A. (2015), Post-Conflict Reconstruction. Concepts, Issues and Challenges, in Eadie, P. & Rees, W. (Red.), *The Evolution of Military Power in the West and Asia*, Routledge, p. 34-58; Barakat, S. (2023), *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*. Palgrave Macmillan.
- 28 Adviesraad Internationale Vraagstukken (2024), *Oekraïne-standvastigheid, weerbaarheid en perspectief. Briefadvies aan de voorzitter van de Tweede Kamer en de minister van Buitenlandse Zaken*, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2024/02/22/oekraïne---standvastigheid-weerbaarheid-en-perspectief>
- 29 Bomprezzi, P., et al. (2025), *Ukraine Support after Three Years of War. Aid Remains Low but Steady and There Is a Shift Toward Weapons Procurement*, Kiel Institute for the World Economy.
- 30 Lukiv, J. & Parker, J. (15 december 2023). Hungary blocks €50bn of EU funding for Ukraine. *BBC*. <https://www.bbc.com/news/world-europe-67724357>; Liboreiro, J. (27 mei 2024). 'It has gone very far.' EU countries voice exasperation over Hungary's vetoes on Ukraine aid. *Euronews*. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/27/it-has-gone-very-far-eu-countries-voice-exasperation-over-hungarys-vetoes-on-ukraine-aid>
- 31 Masters, J. & Mellow, W. (11 maart 2025). Here's How Much Aid the United States Has Sent Ukraine. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/article/how-much-us-aid-going-ukraine>; Tait, R., Greve, J.E., & Michael, C. (20 april 2024). US House approves \$61bn in military aid for Ukraine after months of stalling. <https://www.theguardian.com/us-news/2024/apr/20/us-house-approves-61bn-aid-ukraine>; Edmondson, C. (20 april 2024). House Approves \$95 Billion Aid Bill for Ukraine, Israel and Taiwan. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/04/20/us/politics/house-foreign-aid-bill.html>
- 32 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2025), *Human Rights Three Years into Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine. Fact sheet*. https://ukraine.ohchr.org/sites/default/files/2025-02/Human%20rights%203%20years%20into%20Russia%27s%20full-scale%20invasion%20of%20Ukraine_factsheet%20%28ENG%29.pdf
- 33 Kottasová, I., & Kostenko, M. (17 februari 2025). Disconnected helplines, undiagnosed HIV cases and unfinished classrooms: Ukraine counts the costs of USAID suspension. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2025/02/17/europe/ukraine-counts-costs-of-usaid-suspension-intl/index.html>
- 34 Shuster, S. (24 maart 2025). Exclusive: Zelensky on Trump, Putin, and the Endgame in Ukraine. *Time*. <https://time.com/7270880/zelensky-trump-putin-ukraine-endgame-interview/>
- 35 Bosmans, G., & Boukhalfa, I. (5 april 2025). 18 doden, onder wie 6 kinderen, en meer dan 50 gewonden bij Russische raket-aanval op Kryvy Rih. *VRT NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/04/04/doden-aanval-kryvy-rih/>; Lecluyse, L. (20 april 2025). Eerste stap richting vrede of spelen andere motieven: wat zit achter paasbestand tussen Rusland en Oekraïne? *VRT NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/04/20/oorlog-rusland-oekraïne-poetin-zelensky-bestand-staakt-het-vuren/>; Staakt-het-vuren tussen Oekraïne en Rusland? Makkelijker gezegd dan gedaan, vooral Rusland minder happig (12 maart 2025). *VRT NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/03/12/staakt-het-vuren-tussen-oekraïne-en-rusland-makkelijker-gezegd/>
- 36 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4), February 2022–December 2024*, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d177f03coab180057556615497>
- 37 Human Rights Monitoring Mission in Ukraine (2025). *Human rights 3 years into Russia's full-scale invasion of Ukraine*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Human-rights-3-years-into-Russias-full-scale-invasion-of-Ukraine>
- 38 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict April 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-April-2025>
- 39 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict February 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-February-2025>
- 40 United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict January 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-January-2025>; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict February 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-February-2025>; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict March 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-March-2025>; United Nations Human Rights Office of the High Commissioner (2025). *Ukraine : Protection of Civilians in Armed Conflict April 2025 Update*. United Nations. <https://ukraine.ohchr.org/en/Protection-of-Civilians-in-Armed-Conflict-April-2025>
- 41 United Nations High Commissioner for Refugees Operational Data portal Ukraine: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- 42 International Organization for Migration (oktober 2024). *Ukraine Displacement Report. General Population Survey*. United Nations. <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-internal-displacement-report-general-population-survey-round-18-october-2024>

- 43 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (April 2025). *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan*. United Nations. <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-needs-and-response-plan-2025-january-2025-enuk>
- 44 Goncharova, K. (29 oktober 2024). Демограф Олександр Гладун: Треба визнати, що нас в країні після війни буде 30 мільйонів (Demographer Oleksandr Gladun: We must admit that there will be 30 million of us in the country after the war). *RBC Ukraine*. <https://www.rbc.ua/rus/news/demograf-oleksandr-gladun-treba-viznati-shcho-1730104443.html>
- 45 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (April 2025). *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan*. United Nations. <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-needs-and-response-plan-2025-january-2025-enuk>
- 46 De Cordier, B. (2024). *The Occupied Zones in Ukraine in the Event of a Frozen Conflict. Humanitarian No-Go Areas or Unconventional Humanitarian Space?*, Ghent Institute for International and European Studies.
- 47 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (April 2025). *Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan*. United Nations. <https://www.unocha.org/publications/report/ukraine/ukraine-humanitarian-needs-and-response-plan-2025-january-2025-enuk>
- 48 Interview 14.
- 49 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>
- 50 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 51 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 52 Ukraine National Recovery Council (juli 2022). *Ukraine's National Recovery Plan*. <https://www.urc-international.com/past-conferences/urc22/urc2022-recovery-plan>
- 53 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 54 Lugano Declaration (juli 2022), https://cdn.prod.website-files.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c68e41b-d53305e8d214994_URC2022%20Lugano%20Declaration.pdf
- 55 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>; Communications Department of the Secretariat of the CMU (29 november 2024). *Strategic Investment Council approves priority directions for recovery: Denys Shmyhal*. <https://www.kmu.gov.ua/en/news/stratichna-investytsiina-rada-skhvalyla-priorytetni-napriamy-vidnovлення-denys-shmyhal>
- 56 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 57 Interview 37.
- 58 Overheid van Oekraïne. *Plan for the Implementation Ukraine Facility 2024 – 2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>; Europese Commissie (2 april 2025). *The Ukraine Facility*. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en
- 59 Overheid van Oekraïne. *Plan for the Implementation Ukraine Facility 2024 – 2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>
- 60 Cabinet of Ministers of Ukraine. *2025 Ukraine's Reforms Matrix*. <https://reformmatrix.mof.gov.ua/en/index/>
- 61 Trebesch, C. et al. (2025). *The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How?* Kiel Working Paper, No. 2218, p. 1-75.
- 62 Bomprezzi, P., et al. (2025). *Ukraine Support after Three Years of War. Aid Remains Low but Steady and There is a Shift toward Weapons Procurement*, Kiel Institute for the World Economy.
- 63 Trebesch, C. et al. (2025). *The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How?* Kiel Working Paper, No. 2218, p. 1-75.
- 64 Trebesch, C. et al. (2025). *The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How?* Kiel Working Paper, No. 2218, p. 1-75.
- 65 Bomprezzi, P., et al. (2025). *Ukraine Support after Three Years of War. Aid Remains Low but Steady and There is a Shift toward Weapons Procurement*, Kiel Institute for the World Economy.
- 66 Bomprezzi, P., et al. (2025). *Ukraine Support after Three Years of War. Aid Remains Low but Steady and There is a Shift toward Weapons Procurement*, Kiel Institute for the World Economy.
- 67 ACAPS (2025). *Ukraine. Implications of the US Foreign Aid Cuts on Humanitarian, Development, and Government-Led Programmes*.
- 68 Irto, G., et al. (2025). *Ukraine Aid. How Europe Can Replace US Support*, Kiel Policy Brief, No. 186, Kiel Institute for the World Economy.
- 69 Europese Commissie (4 maart 2025). *Press statement by President von der Leyen on the defence package*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/statement_25_673
- 70 Irto, G., et al. (2025). *Ukraine Aid. How Europe Can Replace US Support*. Kiel Policy Brief No. 186. Kiel Institute for the World Economy.

- 71 Ukraine Donor Platform : <https://ukrainedonorplatform.com/>
- 72 Ukraine Donor Platform. *Membership*. <https://ukrainedonorplatform.com/membership/>
- 73 Focusgroep 8; Raghunandan, V. et al. (24 februari 2025). *EU imports of Russian fossil fuels in third year of invasion surpass financial aid sent to Ukraine*. Centre for Research on Energy and Clean Air.
- 74 Europese Raad (2 april 2025). *EU Military Support for Ukraine Explainer*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/military-support-ukraine/>
- 75 Europese Raad (5 maart 2025). *How the EU Helps Refugees from Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/refugee-inflow-from-ukraine/>
- 76 Europese Commissie. *MFA Programs (including Ukraine)*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/mfa-programmes-including-ukraine_en
- 77 Europese Raad (2 april 2025). *The Ukraine Facility Explainer*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-facility/>
- 78 Europese Raad (2 april 2025). *The Ukraine Facility Explainer*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-facility/>
- 79 Europese Raad (6 februari 2024). *Press Release Ukraine Facility: Council and Parliament agree on new support mechanism for Ukraine*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/06/ukraine-facility-council-and-parliament-agree-on-new-support-mechanism-for-ukraine/>; Europese Raad (2 april 2025). *The Ukraine Facility Explainer*. <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ukraine-facility/>
- 80 The White House (25 oktober 2024). *G7 Leaders' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loans*. <https://bi-denwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/10/25/g7-leaders-statement-on-extraordinary-revenue-acceleration-era-loans>; Madhani, A., & Hussein, F. (23 oktober 2024). *G7 allies are moving ahead with a \$50 billion loan for Ukraine backed by frozen Russian funds*. AP News. <https://apnews.com/article/russia-ukraine-frozen-assets-g7-loan-billion-37e9c0ec55e0c3ad0bf8d906e2852e69>
- 81 Europese Commissie (10 januari 2025). *Commission disburses first €3 billion to Ukraine of its part of the G7 loan, to be repaid with proceeds from immobilised Russian assets*. https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-disburses-first-eu3-billion-ukraine-its-part-g7-loan-be-repaid-proceeds-immobilised-2025-01-10_en
- 82 International Monetary Fund (31 maart 2023). *IMF Executive Board Approves US\$15,6 Billion under a New Extended Fund Facility (EFF) Arrangement for Ukraine as part of a US\$115 Billion Overall Support Package*. Press Release No.23/101. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/03/31/pr23101-ukraine-imf-executive-board-approves-usd-billion-new-eff-part-of-overall-support-package>; International Monetary Fund (28 maart 2025). *IMF Executive Board Completes the Seventh Review of the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility for Ukraine*. Press Release No.25/081. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/03/28/pr25081-ukraine-imf-completes-the-7th-rev-of-the-extended-arrangement-under-the-eff>
- 83 Ministerie van Financiën van Oekraïne (3 april 2025). *Representatives of the Ukrainian authorities and the IMF identified further directions of technical support for economic and financial reforms*. https://www.mof.gov.ua/uk/news/ukrainian_authorities_and_the_imf_identified_further_directions_for_technical_support_of_economic_and_financial_reforms-5089
- 84 World Bank Group (29 april 2025). *Financing Mobilized for Ukraine since February 24, 2022*. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/world-bank-emergency-financing-package-for-ukraine>
- 85 World Bank Group (21 november 2024). *Donor Financing Mechanisms for Supporting Ukraine*. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/brief/world-bank-group-donor-financing-mechanisms-for-supporting-ukraine>
- 86 Ukraine Invest. *EBRD sets record investment in Ukraine in 2024 – EUR 2.4 billion*. <https://ukraineinvest.gov.ua/en/news/ebird-sets-record-investment-in-ukraine-in-2024-eur-2-4-billion/>
- 87 OCHA (10 februari 2023). *CERF funding helps Ukrainians through a terrible year of war*. Reliefweb. <https://reliefweb.int/report/ukraine/cerf-funding-helps-ukrainians-through-terrible-year-war>
- 88 OCHA. *Ukraine Humanitarian Fund*. <https://www.unocha.org/ukraine-humanitarian-fund>
- 89 United Nations in Ukraine. *UN Entities in Ukraine*. <https://ukraine.un.org/en/about/un-entities-in-country>
- 90 Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (15 maart 2022). *Opinion 300 (2022). Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine*. <https://pace.coe.int/en/files/29885/html>
- 91 Raad van Europa (29 november 2022). *Council of Europe Action Plan for Ukraine "Resilience, Recovery, and Reconstruction" 2023 – 2026*. <https://rm.coe.int/action-plan-ukraine-2023-2026-eng/1680aa8280>
- 92 OESO. *OECD Ukraine Country Programme*. <https://www.oecd.org/en/about/programmes/oecd-ukraine-country-programme.html>
- 93 Ukraine Recovery Conference 2022. <https://www.unc-international.com/past-conferences/urc-2022>
- 94 VBO – FEB (21 mei 2025). *Conflict Rusland-Oekraïne: gevolgen voor de Belgische bedrijven*. <https://www.vbo-feb.be/nl/nieuws/conflict-rusland-oekraïne-gevolgen-voor-de-belgische-bedrijven/>
- 95 Eurostat (2025). *Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex - monthly data*. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/table?lang=en
- 96 Besluit van de Raad van de Europese Unie (4 maart 2022) tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, UITVOERINGSBESLUIT (EU) 2022/382 VAN DE RAAD. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC
- 97 Statbel. *Ontheemden uit Oekraïne*. <https://statbel.fgov.be/nl/visuals/oekraïense-ontheemden>
- 98 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 in verband met de oprichting taskforce Noodopvang Oekraïne, activering CCVO en plan van aanpak. VR 2022 1403 DOC.0308/1. <https://beslissingenvlaamse-regering.vlaanderen.be/document-view/622F65CA6BB7B593CFC186CC>
- 99 Nationaal Crisiscentrum (23 februari 2024). *Oorlog in Oekraïne: 2 jaar later, de opvang in België wordt verdergezet*. <https://crisiscentrum.be/nl/newsroom/oorlog-oekraïne-2-jaar-later-de-opvang-belgië-wordt-verdergezet>

- 100 Europese Commissie. *Temporary Protection*. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_en
- 101 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 102 Oekraïne: BE-RELIEVE-programma voor duurzame wederopbouw (22 november 2024). *news.belgium*. <https://news.belgium.be/nl/oekraïne-be-relieve-programma-voor-duurzame-wederopbouw>
- 103 Nationaal Crisiscentrum (23 februari 2024). *Oorlog in Oekraïne: 2 jaar later, de opvang in België wordt verdergezet*. <https://crisiscentrum.be/nl/newsroom/orlog-oekraïne-2-jaar-later-de-opvang-belgië-wordt-verdergezet>
- 104 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 in verband met de oprichting taskforce Noodopvang Oekraïne, activering CCVO en plan van aanpak. VR 2022 1403 DOC.0308/1. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-vie-w/622F65CA6BB7B593CFC186CC>
- 105 Besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 in verband met de oprichting taskforce Noodopvang Oekraïne, activering CCVO en plan van aanpak. VR 2022 1403 DOC.0308/1. <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/document-vie-w/622F65CA6BB7B593CFC186CC>
- 106 <https://www.vlaanderen.be/agentschap-binnenlands-bestuur/jaarbeeld-2022/samen-sterk>
- 107 Diependaele, M. (2023). *Beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting. Begrotingsuitvoering 2022*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1736535>
- 108 Vlaams Parlement (20 december 2024). *Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het ontwerp van decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1836440>; Diependaele, M. (2024). *Beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting. Begrotingsuitvoering 2023*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1776084>; Vlaamse Regering (8 november 2024). *Algemene toelichting bij de aanpassing van de middelenbegroting en de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2024*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1836475>; Diependaele, M. (2023). *Beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting. Begrotingsuitvoering 2022*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1736535>
- 109 Vlaamse Regering (8 april 2022). *Besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor de opbouw van opvangcapaciteit voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne, tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering en tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor het creëren van bijkomende opvangplaatsen voor de tijdelijk ontheemden uit Oekraïne*. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1733749567/repositories-prd/BVR_8-4-2022_geco%C3%B6rdineerd_09122024_v2_x32aez.pdf; Vlaamse Taskforce Opvang Oekraïne. *Vlaanderen helpt Oekraïne. Financiering opvangplaatsen mensen op de vlucht uit Oekraïne*. <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/financiering-opvangplaatsen-mensen-op-de-vlucht-uit-oekraïne>
- 110 Vlaamse Taskforce Oekraïne. *Lokale Besturen helpen Oekraïne: Vlaamse Ondersteuningsteams (VLOT)*. <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/lokale-besturen-helpen-oekraïne/vlaamse-ondersteuningsteams-vlot>
- 111 Vlaamse Taskforce Oekraïne. *Vlaanderen helpt Oekraïne: Huisvesting*. <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/huisvesting#sb-meld-huisvestingsplaatsen-in-de-vlaamse-digitale-huisvestingstool-b09d3195-f59c-4448-agb6-26ab54edce5b>
- 112 Decreet tot het nemen van dringende maatregelen in het onderwijs naar aanleiding van de Oekraïne-crisis en tot wijziging van het decreet van 15 juni 2007 betreffende het volwassenenonderwijs voor leerlingen en studenten die ressorteren onder richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (II): https://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2022/06/30_1.pdf#page=155; Vlaamse Overheid (2023). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2022*. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1686698107/Taskforce_Oekra%C3%AFne_-_Terugblik_op_2022def_jfcoho.pdf; Vlaamse Regering (26 april 2024). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2023. Voortgangsrapport Taskforce Oekraïne 2023*. VR 2024 2604 DOC.0585/3. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1737987130/repositories-prd/Voortgangsrapport_met_een_terugblik_op_het_jaar_2023_ytnrlg.pdf; Departement Onderwijs en Vorming. *Oekraïne-crisis: basis- en secundair onderwijs*. <https://onderwijs.vlaanderen.be/nl/oekraïne-crisis/oekraïne-crisis-basis-en-secundair-onderwijs>
- 113 Vlaamse Overheid (2023). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2022*. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1686698107/Taskforce_Oekra%C3%AFne_-_Terugblik_op_2022def_jfcoho.pdf; Vlaamse Regering (26 april 2024). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2023. Voortgangsrapport Taskforce Oekraïne 2023*. VR 2024 2604 DOC.0585/3. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1737987130/repositories-prd/Voortgangsrapport_met_een_terugblik_op_het_jaar_2023_ytnrlg.pdf; interview 10.
- 114 Vlaamse Regering (14 februari 2025). *Nota aan de Vlaamse Regering betreft Vlaanderen helpt Oekraïne – personeelscapaciteit van 5 maart 2025 tot en met 31 maart 2026*. <https://themis.vlaanderen.be/files/661ddd60-egf4-11ef-a0da-4f6992f037e6/download?name=VR%202025%201402%20DOC.0063-1%20Personeelsinzet%20Oekra%C3%AFne%202025-2026%20-%20nota%20BIS.pdf&content-disposition=inline>
- 115 Interview 31.
- 116 Vlaamse Regering (8 april 2022). *Besluit van de Vlaamse Regering tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor de opbouw van opvangcapaciteit voor tijdelijk ontheemden uit Oekraïne, tot wijziging van diverse besluiten van de Vlaamse Regering en tot intrekking van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 maart 2022 tot toekenning van een subsidie aan lokale besturen voor het creëren van bijkomende opvangplaatsen voor de tijdelijk ontheemden uit Oekraïne*. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1733749567/repositories-prd/BVR_8-4-2022_geco%C3%B6rdineerd_09122024_v2_x32aez.pdf; Taskforce Vlaanderen helpt Oekraïne. *Financiering opvangplaatsen mensen op de vlucht uit Oekraïne*. <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/financiering-opvangplaatsen-mensen-op-de-vlucht-uit-oekraïne>
- 117 Weyts, B. (15 november 2024). *Beleids- en begrotingstoelichting Financiën en Begroting. Begroting 2025. Beleids- en begrotingstoelichting 13-O (2024-2025) nr.1 | Vlaams Parlement*

- 118 Focusgroep 2 & interview 31.
- 119 Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Caritas, en Orbit (17 februari 2025). *Aanbevelingen Ontheemden uit Oekraïne*. <https://vluchtelingenwerk.be/sites/default/files/media/documenten/Update%20Nota%20aanbevelingen%20UA%202025.pdf>
- 120 Vlaams Parlement (12 maart 2025). Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Gijs Degrande, Kelly Van Tendeloo, Nicole de Moor, Bogdan Vanden Berghe, Egbert Lachaert, Sofie Joosen en Nawal Maghrouh over de steun van Vlaanderen aan Oekraïne. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1879888>
- 121 Focusgroep 3.
- 122 Interview 3.
- 123 Interview 31, Focusgroep 3.
- 124 Interview 31.
- 125 Ukraine Donor Platform. <https://ukrainedonorplatform.com/>
- 126 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>
- 127 Vlaamse Regering (26 april 2024). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2023. Voortgangsrapport Taskforce Oekraïne 2023*. VR 2024 2604 DOC.0585/3. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1737987130/repositories-prd/Voortgangsrapport_met_een_terugblik_op_het_jaar_2023_ytnrlg.pdf
- 128 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (13 januari 2025). *200.000 euro aan Rode Kruis-Vlaanderen voor humanitaire bijstand in Oekraïne*. <https://www.fdfa.be/nl/200000-euro-aan-rode-kruis-vlaanderen-voor-humanitaire-bijstand-in-oekraïne>
- 129 Vlaamse Regering (26 april 2024). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2023. Voortgangsrapport Taskforce Oekraïne 2023*. VR 2024 2604 DOC.0585/3. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1737987130/repositories-prd/Voortgangsrapport_met_een_terugblik_op_het_jaar_2023_ytnrlg.pdf
- 130 Vlaams Audiovisueel Fonds (20 februari 2023). *Europees solidariteitsfonds voor Oekraïense films gelanceerd*. <https://www.vaf.be/nieuws/europees-solidariteitsfonds-oekraïne>; interview 43.
- 131 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (26 mei 2023). *Vlaamse subsidie steunt samenwerking tussen Vlaamse en Oekraïense kunstenaars*. <https://www.fdfa.be/nl/vlaamse-subsidie-steunt-samenwerking-tussen-vlaamse-en-oekraïense-kunstenaars>; European Cultural Foundation (16 juni 2023). *Open call: Culture of Solidarity – EUNIC Ukraine Fund, second partnership edition* <https://culturalfoundation.eu/stories/culture-of-solidarity-eunic-ukraine-fund-second-partnership-edition/>
- 132 Vlaams Audiovisueel Fonds (20 februari 2023). *Europees solidariteitsfonds voor Oekraïense films gelanceerd*. <https://www.vaf.be/nieuws/europees-solidariteitsfonds-oekraïne>
- 133 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor bescherming van erfgoed in Oekraïne, 2022*. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-bescherming-van-erfgoed-in-oekraïne-2022>
- 134 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor digitale integratie van Oekraïens cultureel erfgoed, 2024-2026*. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-digitale-integratie-van-oekraïens-cultureel-erfgoed-2024-2026>
- 135 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor aanpak langetermijneffecten vernietigde Kachovka-dam in Oekraïne*. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-aanpak-langetermijneffecten-vernietigde-kachovka-dam-in-oekraïne>
- 136 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (7 februari 2024). *100.000 euro Vlaamse steun voor heropbouw Oekraïense kleuterschool*. <https://www.fdfa.be/nl/100000-euro-vlaamse-steun-voor-heropbouw-oekraïense-kleuterschool>
- 137 Focusgroep 6 en interview 7.
- 138 Vlaamse Regering (26 april 2024). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2023. Voortgangsrapport Taskforce Oekraïne 2023*. VR 2024 2604 DOC.0585/3. https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1737987130/repositories-prd/Voortgangsrapport_met_een_terugblik_op_het_jaar_2023_ytnrlg.pdf; <https://unbroken.org.ua/>
- 139 VOKA (2022). *Project Proposal Supporting urgent needs of Ukrainian enterprises via B2B matchmaking between Ukrainian and Flemish enterprises*. https://docs.google.com/document/d/11ysf1_VPnSOgAyamwZcjoXT-a0xg1V_a/edit?tab=t.0
- 140 Focusgroep 1 & 5.
- 141 Interviews 15, 49, 45 en focusgroep 6.
- 142 Interview 16.
- 143 FOD Buitenlandse Zaken (19 januari 2023). *België stuurt opnieuw via B-FAST humanitair materieel naar Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/belgie-stuurt-opnieuw-b-fast-humanitair-materieel-naar-oekraïne>
- 144 Focusgroep 3; extra informatie verkregen van de VLIR via mail; Memorandum of Understanding between the Ministry of Health of Ukraine and the Federal Public Service Health, Food Chain Safety and Environment of the Kingdom of Belgium (2025).
- 145 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*. (p.92)
- 146 Verslag vergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking in het Vlaams Parlement op 25 februari 2025. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissie-vergaderingen/1870416/verslag/1874650>
- 147 Interviews 7, 45 en focusgroep 6.
- 148 Interview 7.
- 149 Verslag vergadering Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden en Internationale Samenwerking in het Vlaams Parlement op 25 februari 2025. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/commissies/commissie-vergaderingen/1870416/verslag/1874650>
- 150 Interviews 2, 43, 45.

- 151 Flanders Investment & Trade (15 februari 2023). *Flanders Investment & Trade stelt vertegenwoordiger aan voor 'Rebuild Ukraine'*. <https://corporate.flandersinvestmentandtrade.com/nl/nieuws/flanders-investment-trade-stelt-vertegenwoordiger-aan-voor-rebuild-ukraine> ; interview 2.
- 152 Aanvullende informatie van FIT per mail.
- 153 Interview 2.
- 154 Aanvullende informatie van FIT per mail.
- 155 Flander Investment & Trade. *Informatiedossier Heropbouw Oekraïne*. <https://export.flandersinvestmentandtrade.com/nl/international/dossiers/heropbouw-oekraïne-0>
- 156 Focusgroep 7; interview 36; aanvullende informatie van VVSG per mail.
- 157 Vluchtelingenwerk Vlaanderen. Vrijwilligers voor Mensen op de Vlucht Oekraïneproject: Regionale Steunpunten. <https://vluchtelingenwerk.be/project/regionale-steunpunten-mensen-op-de-vlucht>
- 158 Focusgroep 4.
- 159 <https://steun.kuleuven.be/status-noodfonds-oekraïne>; <https://www.vub.be/nl/nieuws/speciaal-programma-voor-vluchtelingen-uit-oekraïne-en-ander>; <https://press.vub.ac.be/help-de-vub-oekraïne-helpen>; <https://www.uantwerpen.be/nl/overuantwerpen/pers/persberichten-nieuws/2022/steun-aan-oekraïne/#:~:text=UAntwerpen%20richt%20fond%20voor%20Oekra%C3%AFense%20vluchtelingen%20op,-Universiteit%20wil%20actief&text=UAntwerpen%20staat%20voor%20vreedzame%20samenwerking,momenteel%20aan%20UAntwerpen%20verbonden%20zijn>.
- 160 Focusgroep 3; Vlaamse Interuniversitaire Raad (10 maart 2022). *Gezamenlijk persbericht opschorting samenwerking Rusland*. <https://vlir.be/nieuws/opschorting-samenwerking-rusland/>
- 161 Focusgroep 3.
- 162 VLIRUOS. *Our Partner Countries: A Visual Overview*. <https://www.vliruos.be/our-partner-countries-visual-overview>
- 163 https://www.linkedin.com/posts/vito_circulareconomy-sustainable-recycling-wastemanagement-activity-7262832844090007552-O3WX?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAClwUSoBNR8wGUgq1mlj6qfn61uK71_VHh8
- 164 https://www.linkedin.com/posts/vito_agrifood-soilhealth-soilpollution-activity-7270814914535927809-RX5l?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAClwUSoBNR8wGUgq1mlj6qfn61uK71_VHh8; https://www.linkedin.com/posts/vito_glosolan-soilpollution-soilhealth-activity-7266835658504122368-m-g-?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAClwUSoBNR8wGUgq1mlj6qfn61uK71_VHh8
- 165 Gilliams, S. (25 september 2023). VITO brengt wereldwijd ongezien gedetailleerd landbouw in kaart. *VITO*. <https://vito.be/nl/nieuws/vito-brengt-wereldwijd-ongezien-gedetailleerd-landbouw-kaart>
- 166 Interview 44; Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor aanpak langetermijneffecten vernietigde Kachovka-dam in Oekraïne*. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-aanpak-langetermijneffecten-vernietigde-kachovka-dam-in-oekraïne>
- 167 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 168 Verdeling Fonds Oekraïne (15 december 2023). *news.belgium*. <https://news.belgium.be/nl/verdeling-fonds-oekraïne>
- 169 Verdeling Fonds Oekraïne (15 december 2023). *news.belgium*. <https://news.belgium.be/nl/verdeling-fonds-oekraïne>
- 170 Suy, P. (6 februari 2025). Geblokkeerde Russische Euroclear-activa brengen Belgische staatskas 1,7 miljard op. *De Tijd*. <https://www.tijd.be/ondernemen/banken/geblokkeerde-russische-euroclear-activa-brengen-belgische-staatskas-1-7-miljard-op/10586120.html>
- 171 President van Oekraïne (28 mei 2024). *Agreement on Security Cooperation and Long-Term Support between the Kingdom of Belgium and Ukraine*. <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrok-ovu-p-91169>
- 172 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>; President van Oekraïne (28 mei 2024). *Agreement on Security Cooperation and Long-Term Support between the Kingdom of Belgium and Ukraine*. <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrok-ovu-p-91169>
- 173 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 174 President van Oekraïne (28 mei 2024). *Agreement on Security Cooperation and Long-Term Support between the Kingdom of Belgium and Ukraine*. <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobitnictvo-u-sferi-bezpeki-ta-dovgostrok-ovu-p-91169>
- 175 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 176 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 177 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 178 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>; Oekraïne: nieuw land, nieuwe uitdagingen. Enabel. <https://www.enabel.be/nl/oekraïne-nieuw-land-nieuwe-uitdagingen/>; Enabel Landenprogramma Oekraïne 2025 – 2028: <https://open.enabel.be/fr/UK-R/2779/p/programme-ukraine.html>
- 179 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *Ondernemen in en met Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/ondernemen-en-met-oekraïne>
- 180 <https://ukrainedonorplatform.com/>

- 181 FOD Buitenlandse Zaken (21 maart 2025). *België steunt Oekraïne*. <https://diplomatie.belgium.be/nl/beleid/beleidsthemas/uitgelicht/belgie-steunt-oekraïne>
- 182 Lough, J. (oktober 2024). *Four scenarios for the end of the war in Ukraine. Assessing the political and economic challenges ahead*. Briefing Paper Ukraine Forum, Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2024/10/four-scenarios-end-war-ukraine/>; Ludvik, J., & Bahensky, V. (2024). The Russia-Ukraine Frozen Conflict. Evidence from an Expert Survey, *Comparative Strategy*, 43(2), p. 104–117.
- 183 Vigers, B. (19 november 2024). Half of Ukrainians Want Quick, Negotiated End to War. EU, U.K. favored over U.S. as negotiators. *Gallup News*. <https://news.gallup.com/poll/653495/half-ukrainians-quick-negotiated-end-war.aspx>
- 184 Focusgroep 1, 2, 3, 4.
- 185 Focusgroep 1, 2, 3.
- 186 Focusgroep 3.
- 187 Interviews 23, 33, 34, 37, 39.
- 188 Interview 34 – eigen vertaling uit het Engels.
- 189 Interview 37.
- 190 Interviews 23, 37.
- 191 Focusgroep 1, 2, 3.
- 192 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 193 World Bank Group (25 februari 2025). *Press Release: Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released*. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2025/02/25/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>
- 194 Focusgroep 1.
- 195 Interviews 15, 49.
- 196 Focusgroepen 1 en 8, interviews 2, 4, 7, 28, 35, 41.
- 197 Focusgroep 3, 4, 6.
- 198 Focusgroep 3, 6 en interview 31.
- 199 Herbert, S. (2024). *Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine*, *K4DD Rapid Evidence Review* 22, Brighton, UK, Institute of Development Studies.
- 200 Standard Eurobarometer 102 (November 2024). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3215>
- 201 Eupinions (maart 2025). *Ukraine Trends*. <https://eupinions.eu/de/trends-ukraine>
- 202 Interview 46.
- 203 Hargrave, K., Bryant, J., Jarosz, S., et al. (2024) *Narratives and the Ukraine response: implications for humanitarian action and principles*. HPG working paper. London: ODI Global. www.odi.org/en/publications/narratives-and-the-ukraine-response-implications-forhumanitarian-action-and-principles
- 204 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*. (p.87)
- 205 Vlaams Parlement (12 maart 2025). *Resolutie 247 (2024-2025). Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Gijs Degrande, Kelly Van Tendeloo, Nicole de Moor, Bogdan Vanden Berghe, Egbert Lachaert, Sofie Joosen en Nawal Maghroud over de steun van Vlaanderen aan Oekraïne*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1879888>
- 206 Collier, P., Hoeffler, A., & Söderbom, M. (2008), *Post-Conflict Risks*, *Journal of Peace Research*, 45 (4), p. 461-478.; Barakat, S. (2023), *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*, Palgrave Macmillan.
- 207 Patterson, E.D. (2012), *Ending Wars Well. Order, Justice, and Conciliation in Contemporary Post-Conflict*. Yale University Press.
- 208 Peace continuum; Féron, E., & Väyrynen, T. (2024), *Feminist Peace Research. An Introduction*, Taylor & Francis.
- 209 O'Driscoll, D. (2018), *Good Practice in Post-Conflict Reconstruction*, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester; Herbert, S. (2024). *Recovery and Reconstruction Lessons for Ukraine*, *K4DD Rapid Evidence Review* 22, Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- 210 Interviews 35, 38, 41 en focusgroep 1.
- 211 Focusgroep 1.
- 212 United Nations Population Fund. *World Population Dashboard Ukraine*. <https://www.unfpa.org/data/world-population/UA>
- 213 Schocher, S. (12 februari 2025). *Dann werden die Menschen in die Ukraine zurückkommen, ist der Vizepremier überzeugt. Welt*. <https://www.welt.de/politik/ausland/article255309402/Ukrainer-im-Ausland-Dann-werden-die-Menschen-zurueckkommen-ist-der-Vizepremier-ueberzeugt.html>
- 214 Interview met 33, 35, 39.
- 215 Focusgroep 3.
- 216 Sakalasuriya, M., Haigh, R., & Amaratunga, D. (2016), *The Consequences of Post Conflict Reconstruction. A Review of Literature. Proceedings of the 12th International Conference of the International Institute for Infrastructure Resilience and Reconstruction (IIIRRI)*, IIIRRI(048), p. 153-159; Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018), *A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions*, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; Jones, B. (2014), *Ensuring a Political Space for Conflict by Applying Chantal Mouffe to Post-War Reconstruction and Development*, *Progress in Development Studies*, 14(3), p. 249-259.; O'Driscoll, D. *Good Practice in Post-Conflict Reconstruction*, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester.

- 217 Langer, A. & Brown, G.K. (2016), Timing and Sequencing of Peacebuilding Reforms and Policies. People-Centred Prioritization for Post-Conflict Peacebuilding, in A. Langer & G.K. Brown (Red.), *Building Sustainable Peace. Timing and Sequencing of Post-Conflict Reconstruction and Peacebuilding*, p. 320-340, Oxford University Press.
- 218 Interviews 35, 38, 41.
- 219 Focusgroep 7, interview 37.
- 220 Sologoub, I. (16 januari 2024). *Return or stay? What factors impact the decisions of Ukrainian refugees*. Vox Ukraine. https://voxukraine.org/en/return-or-stay-what-factors-impact-the-decisions-of-ukrainian-refugees#_ftn7
- 221 Tondo, L. (1 april 2023). 'Rebuilding is part of our resistance': how Ukraine is bringing Bucha back to life. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/01/ukraine-rebuild-bucha-prompts-corruption-reconstruction>
- 222 Interview 35.
- 223 Interview 35.
- 224 Interview 38, 41.
- 225 UN High Commissioner for Refugees. Ukraine Emergency. [https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=There%20are%203.7%20million%20internally,\(as%20of%20February%202025\).&text=6.9%20million%20refugees%20from%20Ukraine,\(as%20of%20February%202025\)](https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/#:~:text=There%20are%203.7%20million%20internally,(as%20of%20February%202025).&text=6.9%20million%20refugees%20from%20Ukraine,(as%20of%20February%202025)).
- 226 Interview 35; Ukraine: Bucha and Irpin rise from the ashes of Russian military occupation (23 februari 2024). *UN News*. <https://news.un.org/en/story/2024/02/1146872>
- 227 Interviews 34, 35, 41 en focusgroep 4.
- 228 Enabel Landenprogramma Oekraïne 2025 – 2028: <https://open.enabel.be/fr/UKR/2779/p/programme-ukraine.html>
- 229 Ministry of Foreign Affairs of Denmark. *Mykolaiv – Denmark Partnership*. <https://ukraine.um.dk/en/mykolaiv-denmark>; Facebook Post Sumy Regional Military Administration: <https://www.facebook.com/sumska.oda/posts/pfbid02F6RLzq9gejB2n-1HKeHAnvSyKrQQRDZBUq2xHFNKVhVSzmXpJecBhnPW7LFMVR5ygl>
- 230 Vlaams Parlement (24 februari 2022). *Resolutie 1167. Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Bart Tommelein, Karl Vanlouwe, Orry Van de Wauwer, Staf Aerts en Annick Lambrecht over de veroordeling van de Russische inval in Oekraïne*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1613162>
- 231 Interview 37 – eigen vertaling uit het Engels.
- 232 President of Russia (17 juni 2022). *St Petersburg International Economic Forum Plenary session*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68669>
- 233 Guterres, A. (23 februari 2024). *Secretary-General's remarks to the Security Council - on Ukraine*. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2024-02-23/secretary-generals-remarks-the-security-council-ukraine>
- 234 Swijes, T., Deen, B., & de Baedts, R. (mei 2024). *Freedom isn't Free A cost-benefit analysis of support for Ukraine*. Clingendael/HCSS Report. <https://www.clingendael.org/publication/freedom-isnt-free-cost-benefit-analysis-support-ukraine>; Binder, J., & Schularick, M. (november 2024). The costs of not supporting Ukraine. Kiel Policy Brief No.179. Kiel Institute for the World Economy. <https://www.ifw-kiel.de/publications/the-costs-of-not-supporting-ukraine-33410/>
- 235 Tumarkin, M. (31 oktober 2024). Nobel Peace Prize Laureate Oleksandra Matviichuk: In Conversation. *London Ukrainian Review*. <https://www.londonukrainianreview.org/posts/nobel-peace-prize-matviichuk>
- 236 Duquet, N., Haesebrouck, T. & Van Alstein, M. (2023), *Vlaanderen en vrede in buitenlands beleid. Kansen grijpen in turbulente tijden*. Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- 237 UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance (8 juni 2022). *Global impact of the war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation*. United Nations. https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-06/GCRG_2nd-Brief_Jun8_2022_FINAL.pdf
- 238 Interview 45.
- 239 Standard Eurobarometer 97 (september 2022). <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2693>
- 240 Interviews 37, 48.
- 241 Interview 37.
- 242 Interview 33.
- 243 Europese Raad (10 – 11 maart 2022). *Verklaring van Versailles*. <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-ver-sailles-declaration-en.pdf>
- 244 President of Russia (17 juni 2022). *St Petersburg International Economic Forum Plenary session*. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/68669>; German, T. (2024), Russia's War on Ukraine, the EU, and Its Eastern Neighborhood. *Layers of Limitality, Problems of Post-Communism*, 71(3), p. 259–270.; interview 43.
- 245 Interviews 37, 47, 48 en focusgroep 8.
- 246 Interviews 37, 47.
- 247 Interview 23 en focusgroepen 4 en 5.
- 248 Sologoub, I. (16 januari 2024). *Return or stay? What factors impact the decisions of Ukrainian refugees*. Vox Ukraine. https://voxukraine.org/en/return-or-stay-what-factors-impact-the-decisions-of-ukrainian-refugees#_ftn7
- 249 Veiligheid van de Staat (2024). *Intelligence Report 2024*. <https://www.vsse.be/nl/intelligence-report-2024>
- 250 Opnieuw Russische cyberaanval: meerdere overheidswebsites moeilijk bereikbaar (25 maart 2025). *VRT NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/03/25/opnieuw-belgische-overheidswebsites-onbereikbaar-pro-russische-c/>; Debackere, E., Van Bakel, L. & Van Rickstal, L. (24 september 2024). Spionage, sabotage en spookreizen: hoe "onderzoeksschepen" uit Rusland dicht bij kritieke infrastructuur in Noordzee en Baltische Zee varen. *VRT NWS*. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/09/19/71-schepen-voeren-sinds-begin-dit-jaar-als-spookschip-door-de-no/>
- 251 Interview 40, 47 en focusgroep 8.

- 252 Nationaal Crisiscentrum (30 mei 2024). *Toename van desinformatie in aanloop naar de verkiezingen*. <https://crisiscentrum.be/nl/newsroom/toename-van-desinformatie-aanloop-naar-de-verkiezingen>
- 253 Maerevoet, E. (11 oktober 2024). Pro-Russische hackersgroep legt 5e dag op rij websites plat in ons land, ook uitslagenwebsite verkiezingen juni in het vizier. VRT NWS. <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2024/10/11/pro-russische-hackergroep-legt-5e-dag-op-rij-websites-in-ons-land/>
- 254 Focusgroep 8.
- 255 Focusgroep 1, 8.
- 256 Samoliuk, M. (17 mei 2025). Ukraine War Economy Tracker. *Centre for Economic Strategy*. <https://ces.org.ua/en/tracker-economy-during-the-war/>
- 257 Statistiek Vlaanderen. *Regionale Economische Vooruitzichten*. <https://www.vlaanderen.be/statistiek-vlaanderen/regionale-economische-voorzichten>; Europese Commissie (15 november 2025). *Autumn 2024 Economic Forecast: A gradual rebound in an adverse environment*. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2024-economic-forecast-gradual-rebound-adverse-environment_en
- 258 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 259 Reconstruction will stimulate Ukraine's GDP growth, but it will require €500B (26 februari 2025). *Ukraine Business News*. <https://ubn.news/reconstruction-will-stimulate-ukraines-gdp-growth-but-it-will-require-e500b/>
- 260 Samoliuk, M. (17 mei 2025). Ukraine War Economy Tracker. *Centre for Economic Strategy*. <https://ces.org.ua/en/tracker-economy-during-the-war/>
- 261 World Bank. 2023. Private Sector Opportunities for a Green and Resilient Reconstruction in Ukraine: Volume 1 Synthesis Report. <https://www.ifc.org/en/insights-reports/2023/private-sector-opportunities-for-a-green-and-resilient-reconstruction-in-ukraine>
- 262 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>
- 263 Ukraine National Recovery Council (juli 2022). *Ukraine's National Recovery Plan*. <https://www.unc-international.com/past-conferences/unc22/unc2022-recovery-plan>; Ames, P. (28 mei 2024). Ukraine: cost of inaction – What's at stake for our economies, politics and democracies. *Friends of Europe*. <https://www.friendsofeurope.org/insights/ukraine-cost-of-inaction-whats-at-stake-for-our-economies-politics-and-democracies/>
- 264 Focusgroep 1 en interviews 4, 5, 43, 49.
- 265 Hoffmann, I., & de Vries, C.E. (14 februari 2024). Belgium, the War and the Vote. *Eupinions*. <https://eupinions.eu/de/text/belgium-the-war-and-the-vote>
- 266 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099184503212328877/p1801740d1177f03coab180057556615497>; interview 37, 48.
- 267 European Bank for Reconstruction and Development (2 juli 2024). *Challenges and needs of SMEs after two years of full-scale war*. <https://www.merezha.ua/reports/2024/Challenges-and-Needs-of-SMEs-in-War-Time-en.pdf>
- 268 Focusgroep 1.
- 269 <https://export.flandersinvestmentandtrade.com/nl/landen/oekraïne/infocfiche>
- 270 <https://export.flandersinvestmentandtrade.com/nl/landen/oekraïne/infocfiche>
- 271 <https://export.flandersinvestmentandtrade.com/nl/landen/oekraïne/infocfiche>
- 272 <https://export.flandersinvestmentandtrade.com/nl/landen/oekraïne/infocfiche>
- 273 Interview 2, aanvullende informatie FIT per mail.
- 274 Interview 4.
- 275 Evaluatierapport project VOKA
- 276 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 277 Focusgroep 1 en interview 4.
- 278 Overheid van Oekraïne. *Plan for the Implementation Ukraine Facility 2024 – 2027*. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/en/>;
- 279 Focusgroep 1, 8 en interviews 7, 48, 49.
- 280 Focusgroep 1 en interviews 20, 23, 41, 43, 45.
- 281 Nieuwe infrastructuur rond waterstof brengt onderzoek in stroomversnelling (24 maart 2024). VITO. <https://vito.be/nl/nieuws/nieuwe-infrastructuur-rond-waterstof-brengt-onderzoek-stroomversnelling>; Interviews 4, 5, 45.
- 282 Huyse, H., Dekeyser, K., Helsen, L., Vijverman, P., Laporte, G., & Bossuyt, J. (2025). Strategische inzichten voor een verdere ontplooiing en versterking van de Vlaamse relaties met Afrika. Een beleidsvoorbereidende studie, HIVA-KU Leuven & ECDPM
- 283 Interviews 7, 20, 43 en focusgroep 1.
- 284 Focusgroep 1 en interview 43.
- 285 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 286 Interview 11.
- 287 Interviews 7, 43, 48, 49.

- 288 Apopo. *Rebuilding Lives through Mine Clearance*. <https://apopo.org/what-we-do/detecting-landmines-and-explosives/where-we-work/apopo-in-ukraine/>
- 289 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor aanpak langetermijneffecten vernietigde Kachovka-dam in Oekraïne*. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-aanpak-langetermijneffecten-vernietigde-kachovka-dam-in-oekraïne>
- 290 Gilliams, S. (25 september 2023). VITO brengt wereldwijd ongezien gedetailleerd landbouw in kaart. VITO. <https://vito.be/nl/nieuws/vito-brengt-wereldwijd-ongezien-gedetailleerd-landbouw-kaart>
- 291 https://www.linkedin.com/posts/vito_glosolan-soilpollution-soilhealth-activity-7307384944417296385-Fsn8?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAClwUSoBNR8wGUgq1mlj6qfn61uK71_VHh8
- 292 Interview 48.
- 293 Ukrainian Tech Industry Shows Resilience in the Face of War: IT Research Ukraine 2024 (5 december 2024). *Tech Ukraine*. <https://techukraine.org/2024/12/05/ukrainian-tech-industry-shows-resilience-in-the-face-of-war-it-research-ukraine-2024/>
- 294 Focusgroep 8 en interview 23.
- 295 Focusgroep 5 en interview 44.
- 296 Interview 36.
- 297 Focusgroep 5 en interview 45; Huyse, H., Dekeyser, K., Helsen, L., Vijverman, P., Laporte, G., & Bossuyt, J. (2025). Strategische inzichten voor een verdere ontplooiing en versterking van de Vlaamse relaties met Afrika. Een beleidsvoorbereidende studie, HIVA-KU Leuven & ECDPM
- 298 https://www.linkedin.com/posts/vito_circulareconomy-sustainable-recycling-wastemanagement-activity-7262832844090007552-O3WX?utm_source=share&utm_medium=member_desktop&rcm=ACoAAClwUSoBNR8wGUgq1mlj6qfn61uK71_VHh8
- 299 Focusgroep 1.
- 300 Focusgroep 8 en interview 43.
- 301 Ministry of Defence of Ukraine (6 februari 2025). *EUR 597 million in investment: How the 'Danish model' is strengthening Ukraine's defense industry*. <https://mod.gov.ua/en/news/eur-597-million-in-investment-how-the-danish-model-is-strengthening-ukraine-s-defense-industry>; Ruitenbergh, R. (30 januari 2025). *Going Danish: How a small Nordic country is aiding Ukraine's defense*. DefenseNews. <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/01/30/going-danish-how-a-small-nordic-country-is-aiding-ukraines-defense/>
- 302 Interviews 43, 23 en focusgroep 8.
- 303 Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken (26 augustus 2024). *Besluit van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp van 16 augustus 2024, nr.BZ2404502 tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Subsidieprogramma Oekraïne partnerfaciliteit 2024)*. Staatscourant 2024, 27683 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen; Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (1 mei 2025). *Ukraine Partnership Facility (UPF)*. Oekraïne Partnerschap Faciliteit (UPF) | RVO; Kingdom of the Netherlands. *The Netherlands and Ukraine: Who is Who*. Embassy: who is who - Ukraine | The Netherlands and Ukraine
- 304 Focusgroep 1 en interview 41.
- 305 Focusgroep 1 en aanvullende informatie van FIT per mail
- 306 Credendo (14 december 2023). *Credendo announces it will resume cover on Ukraine*. <https://credendo.com/en/knowledge-hub/credendo-announces-it-will-resume-cover-ukraine>
- 307 Interview 5.
- 308 Focusgroep 1 en interviews 41, 43, 45.
- 309 Interview 41 – vrij vertaald uit het Engels.
- 310 Focusgroep 1.
- 311 Focusgroep 1 en interviews 2, 4, 5, 41.
- 312 Sologoub, I. (16 januari 2024). *Return or stay? What factors impact the decisions of Ukrainian refugees*. Vox Ukraine. https://voxukraine.org/en/return-or-stay-what-factors-impact-the-decisions-of-ukrainian-refugees#_ftn7
- 313 Interview 41; Ukraine Invest: <https://ukraineinvest.gov.ua/en/>
- 314 Focusgroep 1.
- 315 Interviews 15, 37, 42, 49.
- 316 Interviews 15 en 49.
- 317 Interview 42.
- 318 Interview 42.
- 319 Focusgroep 6 en interviews 7 en 42.
- 320 Trebesch, C., Antezza, A., Balanchuk, Y., et al. (2025). "The Ukraine Support Tracker: Which countries help Ukraine and how?" Kiel Working Paper, No. 2218, 1-75. Kiel Institute for the World Economy.
- 321 Interview 45.
- 322 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 323 Vlaams Parlement (12 maart 2025). *Resolutie 247 (2024-2025). Tekst aangenomen door de plenaire vergadering van het voorstel van resolutie van Gijs Degrande, Kelly Van Tendeloo, Nicole de Moor, Bogdan Vanden Berghe, Egbert Lachaert, Sofie Joosen en Nawal Maghroud over de steun van Vlaanderen aan Oekraïne*. <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1879888>
- 324 Focusgroep 6.

- 325 Sakalasuriya, M., Haigh, R., & Amaratunga, D. (2016), The Consequences of Post Conflict Reconstruction. A Review of Literature. *Proceedings of the 12th International Conference of the International Institute for Infrastructure Resilience and Reconstruction (IIIRR)*, IIIRR(048), p.153-159; Sakalasuriya, M. M., Haigh, R. P., & Amaratunga, D. (2018), A Conceptual Framework to Analyse Consequences of Post Conflict Reconstruction Interventions, *Procedia Engineering*, 212, p. 894-901; Jones, B. (2014), Ensuring a Political Space for Conflict by Applying Chantal Mouffe to Post-War Reconstruction and Development, *Progress in Development Studies*, 14(3), p. 249-259; Barakat, S. (2023), *Russia's Approach to Post-Conflict Reconstruction*, Palgrave Macmillan.; O'Driscoll, D. Good Practice in Post-Conflict Reconstruction, *K4D. Knowledge, Evidence and Learning for Development*, University of Manchester.
- 326 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 327 Duquet, N., Haesebrouck, T., & Van Alstein, M. (Red.), (2023), *Vrede en buitenlands beleid. Een analyse van het Vlaamse en Belgische vredesbeleid*, Brussel: Vlaams Vredesinstituut.
- 328 Interview 34; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy. <https://www.rise.org.ua/materials-en/donors-guide-book-a-joint-material-of-rise-ukraine-and-the-institute-of-analytics-and-advocacy>
- 329 Focusgroep 5.
- 330 Focusgroep 1, 3, 5, 6.
- 331 Lugano Declaration (juli 2022), https://cdn.prod.website-files.com/621f88db25fbf24758792dd8/62c68e41b-d53305e8d214994_URC2022%20Lugano%20Declaration.pdf
- 332 Interview 37.
- 333 Focusgroep 3, 5, 6.
- 334 Focusgroep 5.
- 335 Vlaamse Regering (26 november 2016). *Visienota de Vlaamse Ontwikkelingssamenwerking anno 2030*. https://www.fdfa.be/sites/default/files/2022-01/Visienota%20OS_WEB%20NL.pdf
- 336 Interview 8 en focusgroep 5.
- 337 Focusgroep 2 en interview 8.
- 338 Focusgroep 5.
- 339 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.: Europese Commissie. *The Ukraine Facility Explainer*. https://commission.europa.eu/topics/eu-solidarity-ukraine/eu-assistance-ukraine/ukraine-facility_en
- 340 European Bank for Reconstruction and Development (2 juli 2024). *Challenges and needs of SMEs after two years of full-scale war*.
- 341 Criscuolo, A. et al. (2024). *Ukraine: Firms through the War 2.0*. The World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061924125589588/pdf/P177312-246268e9-3fcc-406b-aa08-021aad774db2.pdf>
- 342 Eindverslag project VOKA, focusgroep 1, interview 4.
- 343 Eindverslag project VOKA, focusgroep 1.
- 344 Criscuolo, A. et al. (2024). *Ukraine: Firms through the War 2.0*. The World Bank Group.
- 345 Féron, É., & Väyrynen, T. (2024), *Feminist Peace Research. An Introduction* (1st ed.), Routledge.
- 346 Criscuolo, A. et al. (2024). *Ukraine: Firms through the War 2.0*. The World Bank Group.
- 347 Tokariuk, O. (2025). *The Ukrainian Refugees Being Called Home*. Ukraine Forum Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2025-03/ukrainian-refugees-being-called-home>
- 348 Interviews 43 en 45; Tokariuk, O. (2025). *Ukraine's Fight for its People*. Ukraine Forum Chatham House. <https://www.chatham-house.org/2025/02/ukraines-fight-its-people/>.
- 349 Focusgroep 2; Vlaamse Overheid (2016). *The International Labour Organization and the Government of Flanders. 25 Years of Cooperation (1991 – 2016)*. https://www.fdfa.be/sites/default/files/2022-01/wcms_179328.pdf
- 350 Focusgroep 2.
- 351 Criscuolo, A. et al. (2024). *Ukraine: Firms through the War 2.0*. The World Bank Group.
- 352 Criscuolo, A. et al. (2024). *Ukraine: Firms through the War 2.0*. The World Bank Group.
- 353 Ministry of Health of Ukraine (2024) лизько 300 тисяч українців звернулися зі скаргами на ментальне здоров'я до лікарів первинної ланки за сім місяців 2024 року [About 300 Thousand Ukrainians Complained to Primary Care Doctors about their Mental Health in the Seven Months of 2024], 16 augustus 2024, [About 300 thousand Ukrainians complained about their mental health to primary care doctors in seven months of 2024](https://www.mh.gov.ua/en/news/2024/08/16/about-300-thousand-ukrainians-complained-to-primary-care-doctors-about-their-mental-health-in-the-seven-months-of-2024)
- 354 Lough, J. (oktober 2024). *Four scenarios for the end of the war in Ukraine. Assessing the political and economic challenges ahead*. Briefing Paper Ukraine Forum, Chatham House.
- 355 Focusgroep 2, 5, 6, 7.
- 356 Focusgroep 2, 5; Seleznova, V., Pinchuk, I., Feldman, I. et al. (2023). The battle for mental well-being in Ukraine: mental health crisis and economic aspects of mental health services in wartime. *Int J Ment Health Syst*. 17(28).
- 357 Focusgroep 3, 6.
- 358 Focusgroep 3 en bijkomende informatie van de VLIR per mail.
- 359 Focusgroep 7.
- 360 Interview 43.
- 361 Lough, J. (oktober 2024). *Four scenarios for the end of the war in Ukraine. Assessing the political and economic challenges ahead*. Briefing Paper Ukraine Forum, Chatham House.

- 362 Focusgroep 5 en interview 34; Vlaamse Overheid. *Inter: Vlaams Expertisecentrum Toegankelijkheid*. <https://www.vlaanderen.be/inter/over-inter/het-agentschap-inter>
- 363 Focusgroep 6 en 7.
- 364 The World Bank (2022). *Social Cohesion and Forced Displacement: A Synthesis of New Research*. <https://www.worldbank.org/en/topic/social-cohesion-and-resilience/brief/forced-displacement-social-cohesion>
- 365 Interview 6 en focusgroep 5; Tokariuk, O. (2025). *Ukraine's Fight for its People*. Ukraine Forum Chatham House.; Rose, S. (2024). Nation of Heroes. State Stigmatisation of Ukrainian Men who Flee the War, *Critical Studies on Security*, p. 1–21.
- 366 Евростат порахував, що з України виїхали 650 тисяч чоловіків призовного віку. Eurostat calculated that 650 thousand men of military age left Ukraine (24 november 2023). *BBC News Ukraine*. <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cd1px4z922wo>
- 367 Marosiko, O., & Brown, C. (18 november 2023). Як і скільки чоловіків втекли з України, щоб не потрапити на фронт — розслідування BBC. How and how many men fled Ukraine to avoid going to the front — BBC investigation. *BBC News Ukraine*. <https://www.bbc.com/ukrainian/features-67451266>
- 368 Kyselova, T., & Landau, D. M. (2025). Ukrainian Visions of Peace: (Re-)Shaping Peace through Victory. *International Negotiation*, 30(1), p.13-42.
- 369 Focusgroep 3.
- 370 Focusgroep 4; Dinnyés, A. (11 oktober 2023). Caught in the crossfire: Minority languages in Ukraine. *Minority Rights Group*. <https://minorityrights.org/caught-in-the-crossfire-minority-languages-in-ukraine/>
- 371 Higgins, C., & Mazhulin, A. (24 april 2024). *Russian-speaking Ukrainians want to shed 'language of the oppressor'*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2023/apr/24/russian-speaking-ukrainians-want-to-shed-language-of-the-oppressor>; Ellison, C. (11 september 2024). *Battling for Linguistic Freedom Amidst the Ukraine-Russia War*. Human Rights Research Center. <https://www.humanrightsresearch.org/post/battling-for-linguistic-freedom-amidst-the-ukraine-russia-war>
- 372 Focusgroep 1, 3, 4, 5.
- 373 Interview 23; Pomeroy, R. (29 juli 2022). *What we need to know about Ukraine's history: Professor Timothy Snyder on the Radio Davos podcast*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/stories/2022/07/timothy-snyder-ukraine-history/>
- 374 Interviews 23, 35.
- 375 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 376 Interview 17; World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 377 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 378 Interview 35.
- 379 Interviews 17, 35 en focusgroep 3.
- 380 Focusgroep 3.
- 381 Focusgroep 3 en interview 16; Ogryzko, L., Andrieieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 382 Focusgroep 3 en interview 16.
- 383 Interview 16.
- 384 Raad van Europa Jeugddepartement (2024). Seminar Coming of age during war. Youth work in Ukraine today. How can European youth policy adapt? <https://www.coe.int/en/web/youth/2024-seminar-coming-of-age-during-war>
- 385 Interview 16; Memorandum of Understanding between the Ministry of Youth and Sports of Ukraine and the Flemish Department of Culture, Youth, and Media (2024).
- 386 Focusgroep 8.
- 387 Interview 17 en focusgroepen 3, 4, 8.
- 388 Interviews 9 en 10.
- 389 Snyder, T. (24 februari 2025). *The Reality of Ukraine. A larger meaning of the largest contemporary war*. Substack. <https://snyder.substack.com/p/the-reality-of-ukraine>
- 390 Focusgroep 4 en interview 43.
- 391 Interview 43.
- 392 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025), *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 393 Focusgroep 4.
- 394 Hulpmiddelen voor de bescherming van cultureel erfgoed aangekomen in Kiev, Oekraïne (20 april 2023). *Musea Brugge*. <https://www.museabrugge.be/nieuws/beschermingsmateriaal-oekraïne>
- 395 Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. *Subsidie voor digitale integratie van Oekraïens cultureel erfgoed. 2024-2026*. Vlaamse Overheid. <https://www.fdfa.be/nl/subsidie-voor-digitale-integratie-van-oekraïens-cultureel-erfgoed-2024-2026>
- 396 Focusgroep 8.
- 397 Focusgroep 4.
- 398 Focusgroep 4.
- 399 24 februari: Vredesconcert op de beiaarden van Kiev en Leuven (7 februari 2023). *Unesco Platform Vlaanderen*. <https://www.unesco-vlaanderen.be/unesco-in-de-kijker/nieuws/24-februari-vredesconcert-op-de-beiaarden-van-kiev-en-leuven>
- 400 Third Edition of EUNIC Ukraine Fund to Support Cultural Presence in New Global Priority Countries (20 februari 2025). *EU National Institutes for Culture*. <https://www.eunicglobal.eu/news/ukraine-fund-2025>

- 401 Het commitment van M HKA voor Oekraïne (16 april 2022). *M HKA*. <https://www.muhka.be/het-commitment-van-m-hka-voor-oekraïne/>; Imagine Ukraine : Kleine en grote verhalen. *Bozar*. <https://www.bozar.be/nl/kalender/imagine-ukraine>
- 402 Europese Commissie (17 juni 2022). *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union*. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/c8316380-6cb6-4ffd-8a84-d2874003b288_en?filename=Ukraine%20Opinion%20and%20Annex.pdf
- 403 Focusgroep 5.
- 404 Focusgroep 2, 3, 4 en interviews 21, 30.
- 405 Focusgroep 8.
- 406 Odarchenko, K., & Poznii, O. (31 juli 2024). *Ukrainians See Corruption as a Key Issue Even During the War*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukrainians-see-corruption-key-issue-even-during-war>
- 407 Focusgroep 4.
- 408 Interview 21.
- 409 Focusgroep 5 en interview 42.
- 410 Interview 33.
- 411 Interviews 43 en 45.
- 412 Vanden Berghe, Y., Van Alstein, M., & Neeb, L. (2004). *Flemish Foreign Policy with Regard to Central and Eastern Europe (1992–2003)* (UNU-CRIS Occasional Papers O-2004/3). United Nations University–Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS).
- 413 Focusgroep 8.
- 414 Focusgroep 1 en interview 12.
- 415 Interviews 12, 17, 21, 33, 34, 38, 42 en focusgroep 5.
- 416 WWF. *Assessing the Environmental Impacts of the War in Ukraine*. <https://wwfcee.org/our-offices/ukraine/assessing-the-environmental-impacts-of-the-war-in-ukraine>; World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 417 Interview 20; WWF. *Assessing the Environmental Impacts of the War in Ukraine*. <https://wwfcee.org/our-offices/ukraine/assessing-the-environmental-impacts-of-the-war-in-ukraine>
- 418 Yermak, A., & Wallström, M. (9 februari 2024). *An Environmental Compact for Ukraine. A Green Future: Recommendations for Accountability and Recovery*. High-Level Working Group on the Environmental Consequences of the War. https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/24/69/cc0dab040b3207268e5c8fb5275b22e4_1707492952.pdf
- 419 Interview 20.
- 420 Interviews 21, 28, 33, 34, 35, 49.
- 421 World Bank, Government of Ukraine, European Union, & United Nations (2025). *Ukraine. Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) February 2022–December 2024*.
- 422 Interviews 34 en 35.
- 423 Gorbunova, Y. (5 september 2024). Deadly Russian Attacks on Lviv's Historic District. Civilians Killed, Schools Damaged in Western Ukrainian City. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2024/09/05/deadly-russian-attacks-lvivs-historic-district>; Ukraine: Russian Missile Strike on Lviv a Possible War Crime. Unlawful Attack Killed 10 Civilians, Injured 48 (19 juli 2023). *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/news/2023/07/19/ukraine-russian-missile-strike-lviv-possible-war-crime>; Kirby, P., & Beake, N. (4 september 2024). *Mother and daughters killed in new wave of strikes on Ukraine*. BBC. <https://www.bbc.com/news/articles/cpqj35jv3e7o>
- 424 International Organisation of Migration. *Global Data Institute Displacement Tracking Matrix. Ukraine. Europe & Central Asia*. <https://dtm.iom.int/ukraine>
- 425 International Organisation of Migration (februari 2025). *Displacement and Social Cohesion in Ukraine: Discrimination, Inclusion and Long-Term Intentions (Thematic Brief)*. United Nations. <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-displacement-and-social-cohesion-ukraine-february-2025?close=true>
- 426 Interview 35.
- 427 Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 428 Global Conflict Tracker: War in Ukraine (27 mei 2025). *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>
- 429 De Cordier, B. (2024). *The Occupied Zones in Ukraine in the Event of a Frozen Conflict. Humanitarian No-Go Areas or Unconventional Humanitarian Space?*, *GIES Occasional Papers*, Ghent Institute for International and European Studies.
- 430 Interview 39.
- 431 Interview 45.
- 432 Interviews 35 en 45.
- 433 Interview 34.
- 434 Interviews 33, 34, 35.
- 435 Interviews 35 en 38.
- 436 Darkovich, A., & Hnyda, O. (De)Centralistion ? *Trends in the Interaction of Local Self-government and State Authorities at the Local Level in Ukraine*. Centre for Sociological Research, Decentralisation and Regional Development at the Kyiv School of Economics & U-LEAD with Europe. <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/Full-version.-English.pdf>
- 437 Ministry of Foreign Affairs of Denmark. *Mykolaiv – Denmark Partnership*. <https://ukraine.um.dk/en/mykolaiv-denmark>

- 438 Rabinovych, M., Brik, T., et al. (2024). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*. 37:1121–1140.
- 439 Interviews 18, 28, 34, 35; Rabinovych, M., Brik, T., et al. (2024). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*. 37:1121–1140.; Lough, J. (oktober 2024). *Four scenarios for the end of the war in Ukraine. Assessing the political and economic challenges ahead*. Briefing Paper Ukraine Forum, Chatham House.
- 440 Rabinovych, M., Brik, T., et al. (2024). Explaining Ukraine's resilience to Russia's invasion: The role of local governance. *Governance*. 37:1121–1140.; Darkovich, A., & Hnyda, O. (De)Centralisation ? Trends in the Interaction of Local Self-government and State Authorities at the Local Level in Ukraine. Centre for Sociological Research, Decentralisation and Regional Development at the Kyiv School of Economics & U-LEAD with Europe.
- 441 Council of Europe Office in Ukraine (18 oktober 2024). *European regions encouraged to establish partnerships for Ukraine's reconstruction*. Raad van Europa. <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/european-regions-encouraged-to-establish-partnerships-for-ukraine-s-reconstruction>
- 442 Interviews 18, 32, 36, 37, 43, 48, 49 en focusgroep 7.
- 443 Focusgroep 7 en interviews 32, 36, 43.
- 444 Focusgroep 7 en interview 36.
- 445 Focusgroep 7 en interview 32.
- 446 Focusgroep 7.
- 447 Interview 32.
- 448 Focusgroep 7 en interview 36.
- 449 Focusgroep 7.
- 450 Versaen, K. (20 december 2024). *Geen Vlaamse ondersteuning voor lokale samenwerking met Oekraïne*. VVSG. <https://www.vvsg.be/nieuwsoverzicht/geen-vlaamse-ondersteuning-voor-lokale-samenwerking-met-oekraïne>
- 451 Focusgroep 7 en aanvullende informatie van VVSG per mail.
- 452 Focusgroep 7 en interview 36.
- 453 Cities 4 Cities United 4 Ukraine. *About Us*. <https://cities4cities.eu/about/>
- 454 Europees Comité van de Regio's. *Europese Alliantie van steden en regio's voor de wederopbouw van Oekraïne*. <https://cor.europa.eu/nl/node/225>
- 455 Eurocities. *Focus Area Ukraine*. <https://eurocities.eu/focusarea/ukraine/>
- 456 Ukraine Recovery Conference: <https://www.urc-international.com/>
- 457 Bijkomende informatie VVSG via mail.
- 458 Oekraïne Project Edegem: <https://oekraïne-project-edegem.be/>; Bruynseels, B. (25 februari 2025). *Burgemeester van Edegem ondertekent in Oekraïne zusterband met Novovolynsk drie jaar na Russische invasie*. Gazet van Antwerpen. [Burgemeester van Edegem ondertekent in Oekraïne zusterband met Novovolynsk drie jaar na Russische invasie | GVA](https://www.gva.be/nieuws/2025/02/25/burgemeester-van-edegem-ondertekent-in-oekraïne-zusterband-met-novovolynsk-drie-jaar-na-russische-invasie)
- 459 Interview 36 en bijkomende informatie van de VVSG via mail.
- 460 Bijkomende informatie van de VVSG via mail; Stad Leuven (26 februari 2024). Notulen (openbare zitting. Mondelinge vraag van raadslid Els Van Hoof: Verzustering tussen Leuven en Oekraïense zusterstad (2024_MV_00010).; Aankondiging LUCA School of Arts op Facebook: <https://www.facebook.com/LucaSchoolOfArts/posts/in-2025-zal-luca-een-academische-en-solidaire-samenwerking-aangaan-met-de-oekraïne>
- 461 Focusgroep 7; Stad Mechelen. *Stedenband met Oekraïense stad Lviv*. <https://mondiaal.mechelen.be/lviv>
- 462 Interview 9 en focusgroepen 1, 2, 3, 5.
- 463 Focusgroep 3.
- 464 Interview 33 – eigen vertaling uit het Engels.
- 465 Interview 21; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 466 Focusgroep 4; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 467 Focusgroepen 4, 6, 8 en interviews 30, 45; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.; Hargrave, K., Bryant, J., Jarosz, S., et al. (2024) Narratives and the Ukraine response: implications for humanitarian action and principles. HPG working paper. London: ODI Global.
- 468 Interview 21; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 469 Hargrave, K., Bryant, J., Jarosz, S., et al. (2024) Narratives and the Ukraine response: implications for humanitarian action and principles. HPG working paper. London: ODI Global.; Luitjens, M. (2021). "Resilience and Peace". In *The Palgrave Encyclopedia of Peace and Conflict Studies*, edited by Gézim Visoka and Oliver Richmond. Cham, Palgrave Macmillan.
- 470 Interview 21.
- 471 Focusgroepen 2, 3, 6.
- 472 Focusgroepen 1, 2, 3, 6.
- 473 Interview 33.
- 474 Focusgroepen 1, 2, 3.
- 475 Interview 37.
- 476 Interview 9.
- 477 Focusgroep 5.

- 478 Interviews 21, 30, 35.
- 479 Focusgroep 4 en interviews 28 en 30.
- 480 Interview 30.
- 481 Interviews 38 en 39.
- 482 Focusgroepen 3, 6 en interviews 28, 30.
- 483 Interviews 21 en 30; Andriieva, O., Kurylo, V., Nabok, V., & Rudolph, J. (September 2023). *Civil Society In Ukraine's Restoration. A Guide to CSOs Mobilizing for a Marshall Plan*. Rise Ukraine, Institute of Analytics and Advocacy, & German Marshall Fund of the United States. https://www.gmfus.org/sites/default/files/2023-09/Ukraine-NGO%20mapping_digital_0.pdf
- 484 Interviews 21, 28, 33; Andriieva, O., Kurylo, V., Nabok, V., & Rudolph, J. (September 2023). *Civil Society In Ukraine's Restoration. A Guide to CSOs Mobilizing for a Marshall Plan*. Rise Ukraine, Institute of Analytics and Advocacy, & German Marshall Fund of the United States.
- 485 Interviews 33, 38; Andriieva, O., Kurylo, V., Nabok, V., & Rudolph, J. (September 2023). *Civil Society In Ukraine's Restoration. A Guide to CSOs Mobilizing for a Marshall Plan*. Rise Ukraine, Institute of Analytics and Advocacy, & German Marshall Fund of the United States.
- 486 Interview 21.
- 487 Focusgroep 3.
- 488 The eighth national poll: Ukraine during the war (6 april 2022). *Sociological Group "Rating" (Rating Group)*. https://ratinggroup.ua/en/research/ukraine/vosmoy_obschenacionalnyy_opros_ukraina_v_usloviyah_voyny_6_aprelya_2022.html
- 489 Interviews 21, 30, 39; Andriieva, O., Kurylo, V., Nabok, V., & Rudolph, J. (September 2023). *Civil Society In Ukraine's Restoration. A Guide to CSOs Mobilizing for a Marshall Plan*. Rise Ukraine, Institute of Analytics and Advocacy, & German Marshall Fund of the United States.
- 490 Interview 21 en focusgroep 4.
- 491 Interview 34 en focusgroep 1.
- 492 Interviews 4, 33 en focusgroep 1.
- 493 Focusgroep 5.
- 494 Interview 4.
- 495 Focusgroep 4, 8.
- 496 Focusgroep 2.
- 497 Interviews 4 en 49 en focusgroep 1.
- 498 Interviews 4 en 5.
- 499 Focusgroep 3.
- 500 Interview 47.
- 501 Focusgroep 3.
- 502 Focusgroep 4.
- 503 Focusgroep 1 en interview 43; Ukraine: Kiev, Odessa Host Antwerp Port Delegation (7 juni 2012). *Offshore Energy*. <https://www.offshore-energy.biz/ukraine-kiev-odessa-host-antwerp-port-delegation/>
- 504 Focusgroep 8.
- 505 Interviews 48, 21 en focusgroepen 4, 8.
- 506 Focusgroep 8.
- 507 Focusgroep 8 en interview 21.
- 508 Focusgroep 8.
- 509 Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen (eds.). 2022. *World Values Survey: Round Seven – Country-Pooled Datafile Version 6.0*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WWSA Secretariat.
- 510 Focusgroep 8 en interview 21.
- 511 Focusgroep 8 en interviews 21 en 47; Ukrainian Youth United Belgium: <https://www.facebook.com/profile.php?id=61561449697840>; Пласт Бельгія - Oekraïense scouts in België - Scouts ukrainiens en Belgique : https://www.facebook.com/plastbelgium/?locale=nl_BE
- 512 Interview 46; Ukrainian Voices Refugee Committee: <https://uv-rc.org/>
- 513 Interviews 23 en 28.
- 514 Interview 31.
- 515 Focusgroep 8 en interview 21.
- 516 Yaroshevych, M., & Korban, M. (2024). *Beyond Temporary Protection Status for Ukrainians in the EU: State of Play, Scenarios, and Recommendations*. Ukrainian Prism Policy Paper. <https://prismua.org/en/english-looking-beyond-temporary-protection-status-for-ukrainians-in-the-eu/>
- 517 focusgroep 8 en interviews 47, 13; Tokariuk, O. (2025). *Ukraine's Fight for its People*. Ukraine Forum Chatham House.
- 518 Focusgroep 1.
- 519 Focusgroep 8.
- 520 Focusgroep 1 en interview 31.
- 521 Focusgroepen 2, 7, 8 en interviews 31 en 43.

- 522 Focusgroepen 3, 5.
- 523 Focusgroep 3.
- 524 Interviews 31 en 40.
- 525 Focusgroepen 3, 8.
- 526 Interview 46; Yaroshevych, M., & Korban, M. (2024). *Beyond Temporary Protection Status for Ukrainians in the EU: State of Play, Scenarios, and Recommendations*. Ukrainian Prism Policy Paper.; Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Caritas, en Orbit (17 februari 2025). *Aanbevelingen Ontheemden uit Oekraïne*.
- 527 United Nations High Commissioner for Refugees Operational Data portal Ukraine: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- 528 Mykhailyshyna, D., et al. (20 februari 2025). *Ukrainian Refugees After Three Years Abroad: How Many and Who Will Return? The Fourth Wave of the Research*. Center for Economic Strategy. <https://ces.org.ua/en/refugees-fourth-wave/>
- 529 Mykhailyshyna, D., et al. (20 februari 2025). *Ukrainian Refugees After Three Years Abroad: How Many and Who Will Return? The Fourth Wave of the Research*. Center for Economic Strategy.
- 530 Ukraine needs 4.5 million more workers or reconstruction will 'take decades,' deputy PM says (10 februari 2025). *Ukraine Rebuild Newswire*. <https://www.ukrainerebuildnews.com/ukraine-will-lack-4-5-million-workers-for-post-war-recovery-deputy-pm-says-2/>
- 531 Cabinet of Ministers of Ukraine (30 september 2024). *On approval of the Strategy for Demographic Development of Ukraine for the period up to 2040*. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhvalennia-strategii-demohrafichnoho-rozvytku-ukrainy-na-period-do-2040-roku-922r-300924>
- 532 Strashkulych, A., & Mazurenko, A. (19 november 2024). *Zelenskyy names 10 points of internal Resilience Plan*. Ukrainska Pravda. <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2024/11/19/7485253/>
- 533 Mykhailyshyna, D., et al. (20 februari 2025). *Ukrainian Refugees After Three Years Abroad: How Many and Who Will Return? The Fourth Wave of the Research*. Center for Economic Strategy.
- 534 Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine (8 maart 2024). *European Union Agency for Asylum & OECD*. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-03/2024_03_05_Voices_in_Europe.pdf
- 535 Tokariuk, O. (2025). *Ukraine's Fight for its People*. Ukraine Forum Chatham House.
- 536 Tokariuk, O. (2025). *Ukraine's Fight for its People*. Ukraine Forum Chatham House.
- 537 Focusgroep 3.
- 538 Focusgroepen 2, 4 en interview 12.
- 539 Focusgroep 4 en interviews 21, 45, 49.
- 540 Focusgroep 4.
- 541 Interview 12.
- 542 Focusgroepen 1 en 4.
- 543 Interviews 15 en 45.
- 544 Focusgroepen 1, 3, 4, 5.
- 545 Focusgroep 4.
- 546 Focusgroepen 3, 5 en interview 43.
- 547 Focusgroep 1 en interviews 2, 43, 45.
- 548 Interview 43.
- 549 Interviews 43 en 45.
- 550 Focusgroep 1 en interview 4.
- 551 Focusgroepen 3, 4.
- 552 Interviews 43 en 45.
- 553 Interview 43.
- 554 Focusgroep 3.
- 555 Interviews 12 en 43.
- 556 Interview 43.
- 557 Focusgroep 5 en interview 45; OVAM (28 februari 2025). *De OVAM draagt bij aan 'Marokko Circulair' – en zoekt versterking*. Vlaamse Overheid. <https://ovam.vlaanderen.be/nl/w/de-ovam-draagt-bij-aan-marokko-circulair-en-zoekt-versterking>; Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (3 mei 2024). *Vlaanderen en Marokko: 5 jaar samenwerking voor groene tewerkstelling*. Vlaamse Overheid. <https://www.fdfa.be/nl/vlaanderen-en-marokko-5-jaar-samenwerking-voor-groene-tewerkstelling>
- 558 Enabel Landenprogramma Oekraïne 2025 – 2028: <https://open.enabel.be/fr/UKR/2779/p/programme-ukraine.html>
- 559 Interviews 12 en 28 en focusgroep 5.
- 560 Trebesch, C. et al. (2025). *The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How?* Kiel Working Paper, No. 2218, p. 1-75.
- 561 Vlaamse Regering (2021). *Flanders and the North*. <https://www.fdfa.be/sites/default/files/2022-06/Flanders%27%20focus%20on%20the%20North.pdf>
- 562 Romanova, V. (2023). *Ukraine's recovery amid Russia's invasion. The case study of the first internationally-led reconstruction project* (IDE Discussion Paper No. 910), Institute of Developing Economies (IDE), JETRO.; Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (7 februari 2024). *100.000 euro Vlaamse steun voor heropbouw Oekraïense kleuterschool*.

- 563 Interviews 7, 12, 28 en focusgroep 6.
- 564 Interviews 42 en 45; Trebesch, C. et al. (2025), *The Ukraine Support Tracker. Which Countries Help Ukraine and How?* Kiel Working Paper, No. 2218, p. 1-75.
- 565 Vlaamse Regering (2021). *Flanders and the North*. <https://www.fdfa.be/sites/default/files/2022-06/Flanders%27%20focus%20on%20the%20North.pdf>
- 566 Romanova, V. (2023), *Ukraine's Recovery amid Russia's Invasion: The Case Study of the First Internationally-Led Reconstruction Project*, IDE Discussion Paper No. 910, Institute of Developing Economies (IDE), JETRO; Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (7 februari 2024). *100.000 euro Vlaamse steun voor heropbouw Oekraïense kleuterschool*.
- 567 Focusgroep 4.
- 568 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 569 Interviews 12, 22, 45.
- 570 Focusgroep 5 en interview 45.
- 571 Focusgroepen 1, 2.
- 572 Focusgroep 4.
- 573 Interviews 16 en 42.
- 574 Focusgroep 1 en interview 2.
- 575 Focusgroep 2 en interview 42.
- 576 Interview 8.
- 577 Focusgroep 1.
- 578 Interview 42.
- 579 Interview 49.
- 580 Interview 8.
- 581 Focusgroepen 3, 4, 5.
- 582 Focusgroep 6.
- 583 United Nations Industrial Development Organization. *Green Industrial Recovery vision for Ukraine. Business Partnerships*. <https://www.unido.org/sub-sites/green-industrial-recovery-vision-ukraine/ukraine-industrial-recovery-business-partnerships>; United Nations Industrial Development Organization. *Green industrial recovery project for Ukraine through technology transfer from and the co-creation of new businesses with Japan's private industries*. <https://itpo-tokyo.unido.org/en/coming/12766/>
- 584 Interviews 12, 43, 45 en focusgroep 1.
- 585 Interview 17 en focusgroepen 4, 5, 7.
- 586 Focusgroep 2 en interview 12.
- 587 Focusgroepen 2, 4, 5.
- 588 Interview 12.
- 589 Huyse, H., Dekeyser, K., Helsen, L., Vijverman, P., Laporte, G., & Bossuyt, J. (2025). Strategische inzichten voor een verdere ontplooiing en versterking van de Vlaamse relaties met Afrika. Een beleidsvoorbereidende studie, HIVA-KU Leuven & ECDPM
- 590 Focusgroep 2, 5.
- 591 Focusgroep 1 en interviews 7, 43, 45.
- 592 Focusgroep 1 en interview 42.
- 593 Focusgroep 1 en interviews 7, 43, 45.
- 594 Interview 42.
- 595 Interview 7.
- 596 Interview 17 en focusgroepen 4, 5, 6, 7.
- 597 Interviews 45 en 49.
- 598 Interview 42.
- 599 Focusgroep 3 en interviews 5, 23, 28.
- 600 Interviews 16, 17, 28, 32 en focusgroep 7.
- 601 Interview 19.
- 602 Interview 21.
- 603 Focusgroepen 5, 7 en interview 44.
- 604 Interview 7 en focusgroep 5.
- 605 Focusgroepen 4, 5, 6 en interview 12.
- 606 Focusgroep 4 en interviews 21, 28, 35.
- 607 Interview 42.
- 608 Focusgroepen 4, 5.
- 609 Interview 15.
- 610 Interviews 21, 35, 38, 39; Ogryzko, L., Andriieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 611 Interview 15

- 612 Interview 21; Ogryzko, L., Andrieieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 613 Vlaamse Regering (2024). *Vlaams Regeerakkoord 2024-2029. Samen werken aan een warm en welvarend Vlaanderen*.
- 614 Interviews 5, 44.
- 615 Interview 21, 35; Ogryzko, L., Andrieieva, O., Nabok, V., & Kyrulo, V. (2024). *Donors Guide Boook. The First Review*. RISE Ukraine & Institute of Analytics and Advocacy.
- 616 Focusgroepen 6 en 7.
- 617 Interviews 5, 44.
- 618 Interview 43.
- 619 Focusgroep 4 en interview 42.
- 620 Interview 42 en focusgroep 5.
- 621 Focusgroep 4.
- 622 Interviews 12, 46.
- 623 Focusgroep 4.
- 624 Interview 31.
- 625 Interview 31.
- 626 Interview 42

**vlaams
vredesinstituut**

www.vlaamsvredesinstituut.eu

Het Vlaams Vredesinstituut is een onafhankelijk instituut
voor vredesonderzoek bij het Vlaams Parlement