# Het pilotproject ‘Capaciteitsversterking van Oekraïense gemeenten voor duurzame wederopbouw als voorwaarde voor vrijwillige terugkeer’

## Het rapport van de inceptiefase

### Samenvatting

In opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert VNG International een pilot uit gericht op de versterking van Oekraïense gemeenten als onderdeel van wederopbouw van Oekraïne, als voorwaarde voor een veilige en vrijwillige terugkeer van ontheemden. De voorbereidende verkenning laat zien dat gemeentelijke samenwerking een waardevolle bijdrage kan leveren aan zowel de wederopbouw van Oekraïne als de voorwaarden voor vrijwillige terugkeer.

Sinds het begin van de oorlog in Oekraïne vangen Nederlandse gemeenten Oekraïense ontheemden op en ondersteunen zij gezinnen die hun leven tijdelijk in leven hebben opgebouwd. Tegelijkertijd werken Oekraïense gemeenten, ondanks de aanhoudende oorlog, aan een toekomst waarin inwoners hun leven weer veilig kunnen opbouwen en vrijwillig kunnen terugkeren.

De verkenning laat zien dat toegang tot huisvesting, werkgelegenheid, gemeentelijke dienstverlening en betrouwbare informatie van groot belang is voor inwoners die afwegen of en wanneer terugkeer mogelijk is. Oekraïense gemeenten geven aan juist op deze terreinen behoefte te hebben aan ondersteuning. Nederlandse gemeenten beschikken over relevante expertise en ervaring die kan bijdragen aan het versterken van de lokale bestuurskracht en het ondersteunen van de wederopbouwopgave.

In de periode december 2025 tot mei 2026 is de voorbereidende fase van het pilotproject uitgevoerd. Het doel van deze fase was het identificeren van de behoeften van Oekraïense gemeenten, de rol van Nederlandse gemeenten en het ontwikkelen van een vraaggestuurde aanpak ter ondersteuning van duurzame wederopbouw en vrijwillige terugkeer van ontheemden.

### Uitgevoerde activiteiten

Ter voorbereiding van de pilotproject is een analyse uitgevoerd onder Nederlandse en Oekraïense gemeenten. Hiervoor zijn consultaties, rondetafelgesprekken en werkbezoeken in zowel Oekraïne als Nederland georganiseerd om lokale behoeften, samenwerkingsmogelijkheden en randvoorwaarden voor duurzame wederopbouw en vrijwillige terugkeer in kaart te brengen. Daarnaast is onderzocht op welke wijze Nederlandse gemeenten met hun kennis en ervaring kunnen bijdragen aan de versterking van Oekraïense lokale overheden. De bevindingen vormden de basis voor het opstellen van een vraaggestuurd actieplan voor de verdere uitvoering van het pilotproject.

### Belangrijkste bevindingen

#### 1. Gemeentelijke samenwerking biedt concrete meerwaarde

Zowel Nederlandse als Oekraïense gemeenten zien meerwaarde in structurele samenwerking. Nederlandse gemeenten beschikken over relevante expertise op het gebied van huisvesting, economische ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid en dienstverlening. Oekraïense gemeenten geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning op juist deze terreinen. Een belangrijke conclusie is dat samenwerking vraaggestuurd moet plaatsvinden en moet aansluiten bij lokale omstandigheden en capaciteiten.


Nassaulaan 12 Den Haag | Postbus 30435 | 2500 GK Den Haag
070 - 373 84 01 | vng-international@vng.nl | vng-international.nl | KvK: 27195046

### 2. Vrijwillige terugkeer vraagt om perspectief en informatie

Uit de consultaties blijkt dat vrijwillige terugkeer niet uitsluitend afhankelijk is van de veiligheidssituatie. Toegang tot huisvesting, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en betrouwbare informatie speelt een cruciale rol in de afweging van ontheemden om terug te keren. Daarnaast bestaat momenteel beperkt inzicht, onder meer op gemeentelijke niveau, in de regio's en gemeenten van herkomst en professionele vaardigheden van Oekraïners die in Nederland verblijven. Hoewel informatie over terugkeerintenties beschikbaar is, is deze veelal niet beschikbaar op gemeentelijk niveau. Hierdoor is het voor gemeenten lastig om ondersteuning en informatievoorziening gericht vorm te geven. Betere informatie-uitwisseling tussen Nederlandse en Oekraïense gemeenten kan bijdragen aan gerichtere ondersteuning.

### 3. Drie prioritaire thema's voor samenwerking

Op basis van de behoeften van Oekraïense gemeenten zijn drie prioritaire thema's vastgesteld:

- Huisvesting en lokale wederopbouw;
- Lokale economische ontwikkeling en arbeidsmarktparticipatie;
- Toegang tot gemeentelijke dienstverlening en informatievoorziening.

Deze thema's sluiten aan bij zowel de uitdagingen waarmee Oekraïense gemeenten worden geconfronteerd als de expertise die Nederlandse gemeenten kunnen bieden.

## Overzicht noden Oekraïense gemeenten

De behoefteanalyse laat zien dat de belangrijkste uitdagingen voor Oekraïense gemeenten samenhangen met de beschikbaarheid van betaalbare huisvesting, toegang tot werkgelegenheid en de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening. Daarnaast blijkt dat het toekomstperspectief van ontheemden mede wordt beïnvloed door de mate waarin gemeenten een veilige, stabiele en goed functionerende leefomgeving kunnen bieden.

Tegelijkertijd beschikken veel gemeenten over beperkte capaciteit om deze opgaven zelfstandig aan te pakken. Zij geven behoefte aan ondersteuning op het gebied van data, beleidsontwikkeling en instrumenten voor onder meer huisvesting, lokale economische ontwikkeling en dienstverlening. Ook ervaren verschillende gemeenten uitdagingen in het onderhouden van contact met Oekraïners die momenteel in Nederland verblijven, waardoor gerichte informatievoorziening wordt bemoeilijkt.

De analyse bevestigt dat kennisuitwisseling met Nederlandse gemeenten kan bijdragen aan het versterken van de lokale bestuurskracht in Oekraïne. De bevindingen onderstrepen daarbij dat het verbeteren van toekomstperspectieven voor ontheemden nauw samenhangt met de bredere wederopbouwopgave: sterke lokale overheden, weerbare gemeenschappen en aantrekkelijke woon- en werkomgevingen vormen hiervoor belangrijke randvoorwaarden.

### Doorvertaling naar het pilotproject

De bevindingen uit de inceptionfase zijn verwerkt in een vraaggestuurd actieplan. Binnen het pilotprojectwordt ingezet op kennisuitwisseling, peer-to-peer samenwerking en een Community of Practice tussen Nederlandse en Oekraïense gemeenten.

Tegelijkertijd is geconcludeerd dat grootschalige re- en upskillingprogramma's buiten de huidige projectomvang vallen. De beschikbare middelen zijn onvoldoende om op dit terrein duurzame resultaten te realiseren. De pilot richt zich daarom op het versterken van bestaande initiatieven en het verkennen van mogelijkheden voor toekomstige opschaling.

## Conclusie

De inceptiefase laat zien dat sterke lokale overheden een belangrijke randvoorwaarde vormen voor duurzame wederopbouw in Oekraïne. Huisvesting, economische perspectieven, gemeentelijke dienstverlening en betrouwbare informatie zijn niet alleen van belang voor de leefbaarheid van gemeenten, maar ook voor het creëren van voorwaarden waaronder vrijwillige terugkeer mogelijk wordt.

De verkenning laat zien dat Nederlandse gemeenten, via kennisuitwisseling en samenwerking, een bijdrage kunnen leveren aan de versterking van Oekraïense lokale overheden op deze terreinen.

De gekozen vraaggestuurde aanpak sluit aan bij de behoeften van Oekraïense gemeenten en biedt een basis voor duurzame samenwerking tussen Nederlandse en Oekraïense gemeenten in het kader van de wederopbouw van Oekraïne.