

# LOKALE NETWERKEN VOOR OPVANG EN BEGELEIDING VAN ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN TIJDENS DE 'OPVANGCRISIS'

CSI FLANDERS CASE STUDIE RAPPORT

Raf PAULY<sup>1</sup>, Tess HITCHINS, Bram VERSCHUERE & Filip DE RYNCK

---

<sup>1</sup> raf.pauly@ugent.be

## INHOUD

<b>1. Executive Summary</b>	3
Bespreking van belangrijkste academische literatuur	3
De case: onderzoeksvraag, methodologie en algemene context.	3
Voorstelling van de drie cases	4
Bevindingen	4
Conclusie	6
<b>2. Inleiding</b>	9
<b>3. Innovatiematrix</b>	10
<b>4. Situering in de literatuur</b>	12
4.1. Netwerken in een complexe samenleving	12
4.2. Betekenis van 'netwerken'	13
4.3. Relatie overheid en middenveld: drie modellen	14
4.4. 'Nieuw' middenveld: over burgerinitiatieven en 'commons'	16
4.5. De boundary spanner: de netwerkfiguur bij uitstek?	18
4.6. Analyseren van netwerken	19
<b>5. De case: methodologie en situatieschets</b>	22
5.1. Onderzoeksvraag en methodologie	22
5.2. Vluchtelingenopvang: situatieschets	24
<b>6. Lokale netwerken en organisaties voor vluchtelingenwerk: beknopt overzicht</b>	28
6.1. Gent: 'Taskforce Vluchtelingen'	28
6.2. Mechelen: 'M-Power'	37
6.3. Sint-Niklaas: 'Vluchtelingenoverleg'	42
<b>7. Bevindingen</b>	45
7.1. Bovenlokale context	46
7.1.1. Federaal beleid	46
A. De Verblijfwet	46
B. Het opvangbeleid	46
7.1.2. Vlaams Beleid	49
A. Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid	49
B. CAW in het Vlaamse Beleid	49
C. Vlaamse 'crisismiddelen' 2016-2018	50
7.2. Politiek leiderschap	50
7.3. 'Mensen zonder wettig verblijf': politisering van lokaal beleid?	52
7.4. Netwerk als aanvulling op bureaucratische besluitvorming	54
7.5. Netwerken met 'bestaande' en 'nieuwe' middenveld?	55
7.6. Boundary Spanning	55
<b>8. Conclusie: Netwerken in de praktijk</b>	56
8.1. Het functioneren van deze netwerken	57
A. De ambities van de netwerken	57

B. Politisering van en binnen lokale netwerken	58
C. Boundary spanning	59
D. Institutionele gelaagdheid van de netwerken	60
8.2. Impact op het middenveld	61
A. Vergroting van mogelijkheden	61
B. Politisering en institutionalisering	62
8.3. Impact over de lokale overheid	62
A. Politiek leiderschap	62
B. Politiek-ambtelijke verhoudingen	63
<b>Bijlagen</b>	64
Bijlage 1 - Gent 'Taskforce Vluchtelingen': werkgroepen en organisaties	64
Bijlage 2 - Sint-Niklaas 'Vluchtelingenoverleg'	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Bijlage 3 - Mechelen Coördinatiegroep Lokaal Vluchtelingenonthaal	66
Bijlage 4 - Verslag Stakeholderassessment	67

# 1. Executive Summary

In deze case studie analyseren we netwerken tussen lokale besturen en middenveldorganisaties die zich het lot van vluchtelingen en asielzoekers aantrekken. We spitsen ons toe op de netwerken die ontstaan zijn in 2015-2016, tijdens de zgn. ‘opvangcrisis’, in drie steden: Gent, Sint-Niklaas, en Mechelen. We hebben daarbij ook aandacht voor hoe ze verder werken in de periode na 2016. De meeste van deze netwerken werden afgebouwd in 2018 bij de eerste daling van de asielaanvragen, maar we zien in 2019 dat deze terug in werking worden gesteld nu er een nieuwe stijging van asielaanvragen plaatsvindt.

## Bespreking van belangrijkste academische literatuur

Het rapport bespreekt hoe er in de academische literatuur naar ‘netwerken’ worden gekeken, en waarom dit begrip relevant is. Kort samengevat komt het argument erop neer dat ‘de overheid’ niet (meer) in staat is om op eigen kracht de samenleving aan te sturen, ze moet hiervoor allerlei vormen van ‘samenwerking’ aangaan met andere belangrijke actoren in de samenleving, waaronder ook ‘het middenveld’. Fundamenteel in deze literatuur is de assumptie dat netwerken heel geschikt zijn om hedendaagse complexe maatschappelijke problemen (zgn. ‘wicked issues’) aan te pakken. Binnen een netwerk werkt men samen aan een gezamenlijk doel en is het gezamenlijk succes belangrijker dan afzonderlijke doelstellingen. We bespreken daarbij ook twee belangrijke valkuilen van dit ‘netwerkmodel’: depolitisering en ‘vermarkting’. Vervolgens bespreken we hoe dit ‘netwerkmodel’ zich verhoudt tot de drie grote paradigma’s van de bestuurskunde: het *bureaucratische model*, *Nieuw Publiek Management* en *New Public Governance*. Daarna staan we stil bij de observatie dat in heel wat steden en gemeenten ‘nieuwe’ organisaties (‘burgerinitiatieven’) actief zouden zijn. We bespreken verschillende redenen voor deze evolutie: als gevolg van individualisering van de samenleving, of als reactie op overheidsbeleid (besparingen, uitbesteding, maar ook het zoeken naar contacten buiten de ‘traditionele’ middenveldactoren). We besluiten dit deel met twee theoretische modellen om netwerken te analyseren: het ‘collaboratieve governance’ model van Ansell en Gash waarmee ‘samenwerking’ in een netwerk geanalyseerd kan worden, en het zgn. ‘ronde-model’ van Geert Teisman dat gericht is op het analyseren van de evolutie van een netwerk.

## De case: onderzoeksvraag, methodologie en algemene context.

De onderzoeksvraag in dit rapport bestaat uit drie delen:

1. Welke ‘netwerken’ herkennen we tussen lokale besturen en middenveld? Hoe functioneren en evolueren deze netwerken? Herkennen we zgn. ‘boundary spanners’?
2. Welke effecten hebben deze netwerken op de middenveldorganisaties in het netwerk? Welke strategieën hanteren zij binnen het netwerk? Wat is de impact op de doelstellingen en werking van de organisaties?
3. Welke effecten hebben deze netwerken op de lokale besturen? Hoe organiseren zij zich binnen dit netwerk? Wat is het effect op de verhouding tussen politici en ambtenaren?

De casestudie onderzoekt netwerken die gaan over het opvangen en begeleiden van vluchtelingen tijdens de zgn. ‘opvangcrisis’ van 2015-2016 in drie centrumsteden. We hebben de belangrijkste actoren (34 in totaal) geïnterviewd en zowel beleidsdocumenten als organisatie-documenten opgevraagd. De bevindingen uit die gesprekken en documenten vormen de grondstof voor dit rapport.

We besluiten dit tweede deel van het rapport met een beknopte bespreking van de zgn. ‘opvangcrisis’ in internationaal perspectief. We geven de evoluties in asielaanvragen weer in verschillende Europese landen. Verder gaan we in op de rol van steden: zij zijn niet enkel de uitvoerder van nationaal beleid, maar kunnen ook een eigen lokaal beleid ontwikkelen.

### Voorstelling van de drie cases

We bespreken hoe de verschillende lokale netwerken tot stand kwamen, waarbij we beknopt enkele van de sleutelactoren identificeren. We besluiten met een aantal belangrijke kenmerken van het bovenlokale (federale en Vlaamse) beleid die impact hebben op de cases.

**Tabel: Overzicht van netwerken (2015-2018)**

	<b>Gent</b>	<b>Sint-Niklaas</b>	<b>Mechelen</b>
Structuur	Verticale integratie: - Stuurgroep (overheid) - Plenaire bijeenkomst - 3 Werkgroepen	Permanent overlegplatform	Tijdelijk overlegplatform
Tijdsperspectief	Korte termijn met poging tot lange termijn verderzetting	Lange termijn met korte termijn uitbreiding	Korte termijn
Tijdelijk Opvangcentrum 2015-2016	250 plaatsen (03/2016-03/2017)	500 plaatsen (09/2015-12/2020)	150 plaatsen (03/2016-12/2016)

### Bevindingen

We bespreken onze bevindingen aan de hand van onze drie onderzoeksvragen. Belangrijk daarbij is dat we de impact van het bovenlokale beleid bespreken. We gaan hieronder dus eerst in op een aantal elementen van het bovenlokale beleid, daarna gaan we in op de lokale netwerken zelf.

#### 4.1. Impact van de bovenlokale context

De impact van het **federale beleid** betreft voornamelijk de Verblijfswet en het opvangbeleid. De **Verblijfswet** regelt wie een verblijfsvergunning krijgt en wie niet. Hierdoor ontstaan ook zgn. ‘mensen zonder wettig verblijf’. We zien dat voor deze groep van mensen zonder wettig verblijf binnen dit federale wettelijke kader ook lokaal belangrijke keuzes worden gemaakt. We bespreken dit daarom als een aparte bevinding (zie 7.3.) De politieke beleidskeuzes over het **opvangbeleid** hebben ook hun impact op het lokale beleid, met name de wisselende samenstelling van de opvangcapaciteit. Deze werd afgebouwd in de periode voor de ‘opvangcrisis’ en ook meteen weer na ‘afloop’ van de crisis (van 33.659 op 1/1/2016 naar 21.343 op 1/1/2021), om vervolgens in 2019 weer te moeten uitbouwen. Deze op- en afbouw van opvangcentra zou ertoe kunnen leiden dat middenveldorganisaties die zich rond deze opvangcentra hebben ontwikkeld hun ‘richtpunt’ verliezen. Wat betreft **het Vlaamse beleid** is de rol van het **Agentschap Integratie en Inburgering (AGII)** belangrijk. In dit Agentschap zijn heel wat middenveldorganisaties opgenomen (‘ingekanteld’) – behalve in Gent en Antwerpen waar deze rol wordt opgenomen door stedelijke agentschappen (resp. ‘In-Gent’ en ‘Atlas’) met dus ook vertegenwoordiging van het lokale bestuur. We zien dat de relatie tussen het AGII en de lokale besturen in Mechelen en Sint-Niklaas moeilijker verlopen dan dat dit het geval is voor de relatie tussen In-Gent en haar lokaal bestuur. Dat heeft deels te maken met het feit dat heel wat medewerkers van In-Gent dezelfde medewerkers zijn als die van de ‘ingekantelde’

lokaal actieve vzw's. Het AGII zelf heeft dan weer te kampen met personeelstekorten of -verloop, wat de samenwerking bemoeilijkt – wat op zijn beurt ertoe leidt toe dat sommige organisaties zelf 'taalverwerving' aanbieden. Een andere belangrijke factor in het Vlaamse beleid is **de toewijzing van tijdelijke bijkomende middelen** aan lokale besturen om in te zetten voor de opvang van vluchtelingen in hun stad. Het betrof middelen voor onderwijs, integratie, taal, werk, psychosociale begeleiding,.... Deze middelen werden zowel aangewend voor de eigen diensten als voor het versterken van de diensten vanuit het middenveld. Nu de Vlaamse ondersteuning afgelopen is, rijst de vraag hoe het verder moet: moet het lokale bestuur deze financiering overnemen, of moet er vanuit de Vlaamse overheid een meer structureel engagement komen?

#### 4.2. Politiek leiderschap

We zien burgemeesters en schepenen optreden als **'initiators'** van het netwerk: ze zetten de eerste lijnen uit en nodigen anderen uit aan tafel. Daarbij is de **visie** die ze meegeven van belang om anderen te overtuigen. In Mechelen kondigde de burgemeester een 'M-Power' plan voor 'alle Mechelaars' aan, in Gent droeg schepen Coddens het Gentse 'BBB+' beleid uit (Bed, Bad, Brood, + Begeleiding). In Sint-Niklaas zorgde de aanwezigheid van burgemeester en schepenen voor een uitbreiding van het bestaande 'vluchtelingenoverleg', zowel qua deelnemers als beleidsniveaus. In onze gesprekken werd aangegeven dat de visie die de burgemeester en de schepenen formuleerden inspirerend werkten, en dat organisaties zich erkend voelen voor hun inzet. Wat daartoe bijdraagt is dat deze 'leidende' politici ook **bereikbaar** zijn: er kon rechtstreeks contact opgenomen worden om voorstellen grondig door te spreken. We zien dat hieruit een zekere vertrouwensband kan ontstaan met nieuwe organisaties (bv Welcome in Mechelen), maar ook in het geval van politieke tegenstellingen (bv. VLOS in Sint-Niklaas) zorgt deze bereikbaarheid ervoor dat een 'open lijn' blijft behouden.

#### 4.3. 'Mensen zonder wettig verblijf': politisering van lokaal beleid?

In deze kwestie komt het aspect van politisering het scherpst naar voren. In de eerste plaats zien we een zekere **informele verstandhouding** ontstaan tussen lokaal bestuur en middenveld. Organisaties die zich richten op 'mensen zonder wettig verblijf' worden in hun autonomie gelaten, en worden ook niet uitgesloten van verdere samenwerking voor andere doelgroepen (vluchtelingen, asielzoekers). Daarnaast zijn de lokale besturen ook tot een **standpunt** gedwongen over het lokale beleid voor mensen in deze situatie, omdat ze in een netwerk zitten waar ze geconfronteerd worden met vragen van organisaties. Zo leidde dit in Gent tot het bespreken van een gezamenlijke strategie, gericht op opvang en begeleiding, om te kijken waar er mogelijkheden voor participatie zijn (bv. deelname aan vakantiewerking van het OCMW) en waar een verdere lokale politiek kan ontwikkeld worden (bv. opvang i.f.v. de toekomstoriëntering voor deze doelgroep).

#### 4.4. Netwerken als aanvulling op bureaucratische besluitvorming

Het werken in netwerken zorgt er niet automatisch voor dat een overheid haar zgn. **'beleidskokers'** reorganiseert. Een eerste bedenking is dat deze netwerken zijn opgericht met een specifiek doel op korte termijn: de 'opvangcrisis'. Hierdoor functioneren de netwerken die we zien eerder *tijdelijk* en *aanvullend* op de bestaande organisatie van de lokale overheid. We zien wel dat er in Gent pogingen worden ondernomen om ook via netwerken *aan langere termijn* beleidsontwikkeling te doen, via het nieuw opgerichte Migratieforum en de 'Taskforce Wonen' – beide geïnspireerd door de 'succesvolle' Taskforce Vluchtelingen.

#### 4.5. Netwerken met bestaande en 'nieuwe' organisaties in het middenveld

In eerste instantie richtten lokale besturen zich tot de organisaties met wie ze al een zekere relatie hebben. Dit zien we zowel in het ontstaan van de netwerken, als iets later, bij het verdelen van de bijkomende tijdelijke Vlaamse middelen. Dit was in de eerste plaats zowel gericht op het uitbouwen van de stedelijke dienstverlening als die van de 'gevestigde' organisaties (zoals het CAW). Op zich hoeft dat niet te verwonderen, het gaat hier om diensten die men vanuit het lokale bestuur goed kent. Voor nieuwere organisaties was het vaak moeilijker: zij moeten vele contacten proberen leggen met politici en ambtenaren om zich te laten kennen. 'Gekende' organisaties kunnen ook bemiddelen voor de nieuwe burgerinitiatieven, bv. via politieke of ambtelijke contacten, zodat er meer vertrouwen kan groeien. Er lijken af en toe ook spanningen te bestaan tussen 'oud' en 'nieuw' middenveld, zo zagen sommige burgerinitiatieven zichzelf als 'flexibel' en 'ondernemend', maar stootten ze op wat zij zien als 'bureaucratische' organisaties.

#### 4.6. Boundary spanning

Onze cases bevestigen het belang van boundary spanning om deze netwerken te doen functioneren, meer nog, op cruciale punten brengen boundary spanners beweging in het netwerk. We lichten hier drie voorbeelden toe, die elk op hun manier een bepaald type boundary spanner beschrijven. De **coördinator** is de meest voor de hand liggende figuur: een ambtenaar die bewust is aangesteld om initiatieven op elkaar af te stemmen. De **vertaler** is een actor die er voor zorgt dat 'nieuwe' organisaties in contact komen met de lokale beleidsmakers. De **polyvalente zwerver** is een actor die professionele kennis opbouwt in zowel middenveld als overheid, en vanuit die posities daardoor ook nieuwe initiatieven kan nemen.

### Conclusie

In deze conclusie gaan we in op de onderzoeksvraag: het functioneren van het netwerk, de impact op middenveldorganisaties, en de impact op het lokale bestuur.

#### 8.1. Het functioneren van deze netwerken

##### A. De ambities van de netwerken

Deze netwerken zijn voornamelijk gericht op coordination, weinig op echte collaboration: dit lijkt hier een niche binnen de niche van lokale netwerken te zijn. Een belangrijke factor in de dynamiek van deze netwerken is de beschikbaarheid van de tijdelijke Vlaamse crisismiddelen: deze bijkomende financiering maakt het eenvoudiger voor de lokale besturen om bestaande diensten uit te breiden en om nieuwe initiatieven te ondersteunen. Ondertussen zijn deze Vlaamse middelen afgelopen. Dat brengt vervolgens een belangrijke discussie met zich mee: moet het lokale bestuur deze financiering overnemen, of moet er vanuit de Vlaamse overheid een meer structureel engagement komen?

##### B. Politisering van en binnen lokale netwerken

Binnen de beperkingen van onze case studie opteerden we om het aspect 'politisering' te bekijken vanuit een focus op de doelgroep van 'mensen zonder wettig verblijf', omdat we merken dat binnen de lokale netwerken de positie in de samenleving van deze mensen voor de scherpste tegenstellingen zorgt. Op het niveau van het netwerk zagen we dat er in alle lokale netwerken een zekere 'pragmatische verstandhouding' bestaat tussen bestuur en middenveld: ieder werkt binnen zijn eigen autonomie (al dan niet) met deze doelgroep, en kunnen op andere domeinen verder samenwerken of overleggen waar nodig. Op het niveau van middenveldorganisaties zien we dat veel organisaties zich inspannen voor deze doelgroep omwille van de overtuiging dat overheden

te weinig doen voor mensen zonder wettig verblijf. In de literatuur spreekt men van een middenveld dat reageert op een gepercipieerd 'falen': omdat de overheid of andere middenveldorganisaties gaten laten vallen, neemt men vanuit het middenveld die opdracht op. Onze cases tonen dat dit geen statische toestand is: net omwille van het feit dat heel wat overheids- en middenveldactoren zich in de loop der tijd zijn gaan richten op asielzoekers en vluchtelingen, hebben een aantal bestaande organisaties er voor gekozen zich meer 'te specialiseren' op de minst of niet ondersteunde doelgroep.

### *C. Boundary spanning*

Zonder boundary spanning geen netwerken. Die algemene bevinding geldt voor alle cases. Interessant is dat we zelfs in de beperkte breedte van onze onderzoek (drie steden) al heel wat verschillende vormen van boundary spanning zien. Zo gebeurt er heel wat boundary spanning op het 'operationele' niveau: zorgen dat informatie uitgewisseld wordt, ontmoetingen tussen mensen tot stand brengen, bemiddelen tussen actoren.

### *D. Institutionele gelaagdheid van de netwerken*

We zien in de lokale netwerken hoe elementen van de verschillende 'paradigma's' op elkaar inspelen. Met die paradigma's verwijzen we naar de drie ideaaltypische bestuursmodellen: bureaucratie, nieuw publiek management (NPM), en nieuw publiek 'governance' (NPG) (zie 4.3. 'Relatie overheid en middenveld'). In deze ideaaltypische modellen worden netwerken geassocieerd met het NPG, maar we zien in onze cases dat de werkelijkheid veel genuanceerder is.

## *8.2. Impact op het middenveld*

### *A. Vergroting van mogelijkheden*

Als we het hebben over de middelen van middenveldorganisaties gaat het niet alleen over hun financiële middelen, maar ook over hun kennis en expertise, de contacten met andere organisaties, de inzet van hun vrijwilligers, of hun nauwe contacten met hun doelpubliek. In onze cases zagen we dat lokale netwerken het mogelijk maken om deze middelen uit te breiden, voornamelijk de financiële middelen, de contacten met andere organisaties, maar soms ook de kennis en expertise van de organisatie.

### *B. Politisering en institutionalisering*

We geven eerder al aan dat de politiserende dimensie van lokale netwerken op een pragmatische wijze tot stand komt. Daarbij zagen we ook dat de relatie tussen organisaties en besturen evolueert en daarmee ook de wijze waarop de middenveldorganisaties zich al dan niet politiserend opstellen. Bovendien zien we dat heel wat organisaties, waaronder ook nieuwe initiatieven, in zekere mate 'geinstitutionaliseerd' raken in het netwerk: hun activiteiten zijn of worden deel van het lokale beleid. De vraag is dan of dit ertoe leidt dat organisaties de doelstellingen van het beleid overnemen, wat zou kunnen betekenen dat deze organisaties hun werking aanpassen en zo eventueel minder politiserend werken. Op basis van onze gesprekken zien we die tendens niet, mede ten gevolge van de pragmatische houding waarmee er binnen deze netwerken gewerkt wordt.

## *8.3. Impact over de lokale overheid*

### *A. Politiek leiderschap*

Binnen al deze cases is politiek leiderschap belangrijk voor de totstandkoming van deze netwerken. Dat heeft ten dele te maken met het maatschappelijk gevoelige thema, waardoor politieke visie nodig is om de bakens van het lokale netwerk uit te zetten. Ansell en Gash (zie 4.6.) spreken over 'facilitative leadership': politiek leiderschap mobiliseert en inspireert het netwerk. Het belang van politiek leiderschap wordt ook bevestigd in de bespreking van dit onderzoek met lokale



stakeholders (zie bijlage 4): het geeft ruimte aan ambtenaren en middenveldorganisaties om initiatief te nemen.

#### *B. Politiek-ambtelijke verhoudingen*

We mogen de politiek-ambtelijke relatie niet herleiden tot een 'eenvoudig' model van politieke aansturing en administratieve invulling. Ambtenaren vormen mee actief het netwerk, wat een politieke dynamiek op gang brengt. Bovendien zien we in onze cases hoe middenveldorganisaties hier ook van belang zijn – we zagen hoe zij lokale besturen confronteren met een uitgesproken politieke visie en concrete complexe vragen, hoe ze ambtenaren en politici rechtstreeks in contact brengen met nieuwe organisaties in het veld, hoe die nieuwe organisaties op hun beurt de bestaande denkschema's uitdagen. Dat betekent dan ook dat we, net als bij de energiecoöperaties, moeten besluiten met de vaststelling dat we de politiek-ambtelijke verhoudingen niet kunnen begrijpen zonder rekening te houden met de relatie tot het middenveld.

## 2. Inleiding

Dit rapport bespreekt één casestudie die deel uitmaakt van het onderzoeksproject CSI Flanders. Binnen dit project bestaan er verschillende onderzoekslijnen, en dit rapport past binnen het onderzoek over de *relatie tussen overheid en middenveld*<sup>2</sup>. Over deze relatie hebben we al heel wat aspecten onderzocht en gepubliceerd:

- Survey-onderzoek naar de relatie tussen de Vlaamse overheid en drie sectoren in het Vlaamse middenveld: de welzijnssector, de sociaal-culturele sector, en de sociale economie (maatwerkbedrijven)<sup>3</sup>.
- Een uitgebreide casestudie binnen de sociale economie (publicatie volgt nog).
- Survey-onderzoek<sup>4</sup> naar de relatie tussen *lokale* overheden en *lokale* middenveldorganisaties, aangevuld met focusgroepen<sup>5</sup> in vijf kleinere steden en gemeenten.

In dit rapport verdiepen we ons verder in de relatie tussen lokale overheden en het lokale middenveld. We focussen op cases van coöperaties voor duurzame energie (Gent, Eeklo en Turnhout) en gaan in op dit specifieke domein zonder te zeer op technische details in te gaan. De bevindingen van deze casestudies leren ons meer over hoe lokale overheden en middenveldorganisaties (al dan niet) samenwerken.

In eerdere fasen van het onderzoek hebben we, op hoofdlijnen, al een redelijke kennis verzameld over de vele relaties tussen overheden en middenveldorganisaties, en met name zeker voor grote delen van het klassieke maatschappelijke middenveld. De resultaten uit onze *lokale en Vlaamse surveys* zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid organisaties, maar zijn onvermijdelijk eerder statisch: surveys geven een interessant breedbeeld, maar kunnen niet in de diepte van de praktijk peilen. In de *lokale focusgroepen* hebben we al iets meer in de diepte kunnen kijken, waarbij we hier en daar voorbeelden vonden waarbij intensere interacties zichtbaar werden, zonder dat we deze in detail konden ontleden. Dat is wat we met de casestudies in dit rapport wel willen doen. We analyseren in drie steden hoe de relaties tussen de lokale overheid en (nieuwe vormen van) middenveld zich ontwikkelen. Het opvangen en begeleiden van asielzoekers en vluchtelingen is een actueel beleidsthema dat

---

<sup>2</sup> Wat we binnen CSI Flanders verstaan onder “middenveld” is na te lezen in Oosterlynck, S., Verschuere, B., & Verhaeghe, B. (2019). *Wat is het middenveld? Een overzicht van typologieën en afbakening van werkdefinitie* (CSI Spotlightpaper). CSI Flanders. <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/10-wat-het-middenveld>

<sup>3</sup> Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2019). *Bestuurlijke tradities onder druk? Survey onderzoek naar de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen*. Ghent University. <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/13-bestuurlijke-tradities-onder-druk-de-verhouding-tussen-middenveld-en-overheid>

Pauly, R., Verschuere, B., De Rynck, F., & Voets, J. (2020). Changing neo-corporatist institutions? Examining the relationship between government and civil society organizations in Belgium. *Public Management Review*, 1–22. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14719037.2020.1722209>

<sup>4</sup> Pauly, R., Suykens, B., & De Rynck, F. (2018). *Lokaal middenveld: instrument of partner van lokale overheden?* Universiteit Gent. <https://biblio.ugent.be/publication/8573634>

Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2018). Living apart together? A mixed-method study on local governance in Flanders. In *ARNOVA's 47th Annual Conference From Relief to Resilience*. Ghent University. <https://biblio.ugent.be/publication/8601027>

<sup>5</sup> De Rynck, F., Pauly, R., Wouters, R., & Oosterlynck, S (2019). *Lokaal middenveld & lokale besturen: focusgroepen: CSI Spotlightpaper 20*. Universiteit Gent. <https://biblio.ugent.be/publication/8621461>

maatschappelijk belangrijk maar ook gevoelig is, en dat aspecten bevat van zowel dienstverlening als van politisering. We analyseren de interacties tussen overheid en middenveldorganisaties vanuit een *netwerkperspectief* waarmee we de aard van de relaties over een langere periode willen bekijken met oog voor de dynamiek tussen overheid en middenveld.

In het volgende deel presenteren we beknopt de belangrijkste dimensie van vernieuwing in een *innovatiematrix*. Deze matrix staat centraal in elke casestudie van CSI Flanders en geeft weer hoe we naar de sociale innovatie in deze cases kunnen kijken. In dit rapport bestaat die innovatie uit het opzetten van lokale netwerken tussen middenveld, politici en ambtenaren om een lokaal vluchtelingenbeleid te ontwikkelen als antwoord op een snelle toename in asielzoekers en vluchtelingen.

In hoofdstuk 4 geven we aan vanuit welke onderzoekskaders we dit onderzoek hebben uitgevoerd. We gaan hier kort in op wat het betekent om in 'netwerken' samen te werken, en waarom dat relevant is. We besteden hierbij ook even aandacht aan de maatschappelijke context waarbinnen netwerken tot stand komen, waarbij we in het bijzonder aandacht hebben voor de opkomst van zgn. 'nieuwe' vormen van middenveld. We staan vervolgens stil bij misschien wel de meest typerende 'netwerk-figuur': de boundary spanner.

In hoofdstuk 5 bespreken we onze onderzoeksvragen en presenteren we beknopt de methodologie. We geven ook een korte situatieschets van de problematiek van deze lokale netwerken, waarbij we ingaan op enkele belangrijke bevindingen uit de internationale literatuur.

Hoofdstuk 6 biedt een overzicht van de drie lokale netwerken waarbij we per stad beknopt het doel en de structuur van de netwerken presenteren. Voor elke stad lichten we ook enkele organisaties individueel toe, waarbij we met name aandacht hebben voor de evoluties in de relaties met het lokale bestuur en de relaties tussen nieuwe organisaties (zgn. 'burgerinitiatieven') en bestaande middenveldorganisaties. In hoofdstuk 7 gaan we vervolgens dieper in op onze bevindingen, waarbij we cases gebruiken om onze bevindingen te illustreren. We kijken naar de impact van het bovenlokale (Vlaamse en federale) beleid, en naar de dynamieken in de netwerken: het politieke leiderschap, de impact op 'politisering', de relatie tussen netwerken en de 'bestaande' manier van werken, de verhoudingen tussen 'oud' en 'nieuw' middenveld, en ten slotte het belang van de boundary spanners. In de conclusie overstijgen we vervolgens de cases: wat leren ze ons over de relatie tussen overheid en middenveld? Wat is de impact op het middenveld, en op het lokale bestuur?

Aansluitend geven wij dit rapport ook het verslag van een eerste bespreking van onze bevindingen met enkele actoren uit het veld, zowel uit het middenveld als bij de lokale besturen. In dit 'stakeholder assessment' reflecteren ambtenaren en professionals uit het werkveld kritisch over de validiteit van ons onderzoek. Alvast een belangrijke conclusie kunnen we aan de start van dit rapport meenemen: het samenwerken in netwerken lijkt vooralsnog een *niche* te zijn in het Vlaamse landschap.

### 3. Innovatiematrix

<i>Sociale innovatie: Lokale netwerken voor opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen</i>	
<b>Uitdaging</b>	Opzetten van lokale netwerken tussen middenveld, politici en ambtenaren om <b>een lokaal vluchtelingenbeleid</b> te ontwikkelen als antwoord op een snelle toename in asielzoekers en vluchtelingen. Deze netwerken vormen een <b>lokale politiek</b> waarbij lokaal bestuur en middenveld van elkaar afhankelijk zijn en hun individuele doelstellingen op elkaar afstemmen i.f.v. het collectieve netwerk.
<b>Focus van innovatie</b>	<p><b>1) Transformatie van maatschappelijke verhoudingen:</b> het vergroten van de lokale capaciteit voor opvangen en begeleiden van asielzoekers en vluchtelingen om zo hun positie in de samenleving te versterken.</p> <p><b>2) Transformatie van inter-organisatorische relaties en netwerken:</b>  <b>2.A.</b> Samenwerkingen tussen verschillende delen van het lokaal bestuur, bestaande middenveldorganisaties en nieuwe burgerinitiatieven.  <b>2.B.</b> Het vormgeven van een ‘collaboratief’ netwerk waarbij collectieve netwerkdoelstellingen bepalend zijn voor de individuele organisatie-doelstellingen.</p>
<b>Bron van innovatie</b>	<p><b>1) ‘Crisis’ als verbindend element:</b> een ‘sense of urgency’ maakt keuzes voor nieuwe samenwerkingen mogelijk: ‘we kunnen het niet alleen’</p> <p><b>2) ‘Plaats’:</b> verbinding rond de zichtbaarheid van een collectief opvangcentrum in de stad. Deze plaats is een actie-plaats voor burgers en overheid en een site voor protest en contestatie.</p> <p><b>3) Lokale ‘ontkoppeling’ en pragmatiek:</b> Lokale besturen worden geconfronteerd met de uitdagingen van internationale dynamieken in eigen stad (bv. mensen zonder wettig verblijf). Sommigen kiezen voor een bredere invulling van lokale politiek in samenwerking met middenveldorganisaties (bv. bed-bad-brood-plus-begeleiding).</p> <p><b>4) Burgerinitiatieven ‘dwingen’ tot keuzes:</b> burgers ondernemen (oa. door ‘crisis’ en ‘plaats’) acties om asielzoekers en vluchtelingen te ondersteunen en ‘dwingen’ zo lokale besturen tot (re)actie.</p>
<b>Mate van creatieve destructie</b>	<p><b>1) Initieel geen destructie:</b> deze netwerken zijn ‘tijdelijk’, gericht op het ‘aanpakken’ van een ‘crisis’. Netwerkprocessen zijn een aanvulling van bestaande bureaucratische besluitvorming.</p> <p><b>2) Sporen van evolutie naar verdere netwerking.</b> We zien in Gent aanzetten om de lessen van het ‘crisisnetwerk’ om te zetten naar meer lange termijn netwerking.</p> <p><b>3) Begrenzing ‘destructie’ binnen bovenlokaal beleid:</b> ondanks een bepaalde mate van lokale ‘ontkoppeling’ blijven lokale besturen sterk afhankelijk van (inter)nationaal beleid.</p>
<b>Innovatie-strategie</b>	<p><b>1) Politiek leiderschap (door schep en burgemeester)</b> in het bepalen van visie en doelstellingen van het netwerk: mobiliseert en inspireert andere actoren.</p> <p><b>2) Boundary spanning door ambtenaren, politici of middenveldactoren.</b> Actief opzoeken van samenwerkingen met andere actoren, bemiddelen tussen anderen, proactief zoeken naar concrete oplossingen. Personen die ervaringen in verschillende domeinen (bestuur, middenveld) combineren lijken sterke rol te kunnen spelen.</p> <p><b>3) ‘Nieuwe’ en ‘oude’ relaties:</b> in eerste instantie bouwen deze netwerken op bestaande relaties met het lokale middenveld (binnen bestaande convenanten, overeenkomsten, contacten). Nieuwe initiatieven lijken geleidelijk mee te worden geïnstitutionaliseerd.</p>

## 4. Situering in de literatuur

### 4.1. Netwerken in een complexe samenleving

In de academische literatuur is er heel wat geschreven over 'netwerken', zoals we al uitgebreid besproken hebben in onze basisnota voor CSI Flanders<sup>6</sup>. De belangrijkste reden hiervoor is dat heel wat auteurs stellen dat de relatie tussen overheid en middenveld in de laatste decennia fundamenteel veranderd is. Kort samengevat komt hun argument erop neer dat 'de overheid' niet (meer) in staat is om op eigen kracht de samenleving aan te sturen, ze moet hiervoor allerlei vormen van 'samenwerking' aangaan met andere belangrijke actoren in de samenleving, waaronder ook 'het middenveld'. We spreken hier inderdaad in aanhalingstekens over 'de overheid' en 'het middenveld'. We hebben in onze basisnota aangegeven dat er te vaak over 'de' overheid en 'het' middenveld wordt geschreven alsof dat homogene gehelen zijn met elk maar één agenda en één cultuur. De realiteit is veel complexer, waardoor het analyseren van de relatie tussen overheid en middenveld er net op neer komt om vele relaties te ontwarren tussen heel wat actoren (binnen zowel overheid als middenveld), en er rekening mee te houden dat deze relaties ook voortdurend op elkaar inwerken.

In het middenveld zijn er heel wat organisaties actief, van lokaal tot (inter)nationaal: buurtcomités; lokale actiegroepen; verenigingen die inzetten op welzijn of armoedebestrijding; educatieve organisaties; 'sociale ondernemingen'; 'social profits'; politieke organisaties; etc. Er zijn vele vormen van middenveld die verschillende waarden, ideeën, en belangen nastreven; in verschillende vormen en van verschillende groottes; en die in het publieke debat andere posities innemen. Ook de overheid is een divers veld: op verschillende schaalniveaus georganiseerd (lokaal, regionaal, nationaal, internationaal); met verschillende politieke agenda's; met verschillende middelen; met verschillende culturen in de verschillende beleidssectoren; met verschillende rollen van ambtenaren en politici; waarbij we ook de impact van partijpolitiek en het politieke systeem niet uit het oog kunnen verliezen.

Netwerkliteratuur komt voor een groot deel tegemoet aan deze complexiteit, maar niet altijd op even overtuigende wijze: enerzijds gaan netwerkanalyses net uit van die complexiteit en worden er kaders ontwikkeld om de belangrijkste relaties te ontleden, anderzijds zijn er ook heel wat valkuilen binnen netwerkanalyses en kunnen ze erg normatief zijn. Daarom bespreken we in dit deel wat netwerken zijn en hoe we er in dit rapport mee omgaan. We bespreken kort waarom ze relevant zijn, en voor welke valkuilen we moeten opletten (4.2). Netwerken bestaan ook niet in een vacuüm, maar in een ruimere maatschappelijke context waarin allerlei processen van belang zijn om lokale netwerken te begrijpen. Daar gaan we kort op in (4.3). We besteden daarbij in het bijzonder aandacht aan wat er in de literatuur gezegd wordt over het ontstaan van 'nieuwe vormen' van middenveld (4.4): wat houdt dit in en welke

---

<sup>6</sup> Deze basisnota was een uitgebreide discussie van de belangrijkste academische literatuur, zie: Pauly, R., De Rynck, F., & Verschuere, B. (2017). Government and Civil Society: A neo-Gramscian framework for disentangling the complexity of governance arrangements (CSI Flanders Working Paper). *Universiteit Gent*. <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties>

impact heeft dit op de relaties met overheden? We presenteren ook een typische netwerkfiguur: de boundary spanner (4.5). Deze netwerkspeler treedt buiten de grenzen van de eigen organisatie of sector, en legt dwarsverbanden binnen het netwerk. Tot slot bespreken we enkele basismodellen van een netwerkanalyse uit de literatuur (4.6).

## 4.2. Betekenis van 'netwerken'

De belangrijkste reden waarom 'netwerken' besproken worden in de academische literatuur heeft te maken met de manier waarop heel wat auteurs de rol van overheden in de huidige samenleving inschatten<sup>7</sup>. De overheid heeft, zo zeggen zij, niet (meer) als enigste een centrale positie in de samenleving van waaruit ze andere actoren (vnl. in de economie en het middenveld) kan aansturen. Dat heeft vooral te maken met allerlei maatschappelijke processen, waaronder globalisering en individualisering. We hebben dit besproken in onze basisnota, we vatten het hier kort samen. Voor dit rapport is het relevant om te weten dat netwerken vaak gepresenteerd worden als een uitermate geschikte manier voor overheden om samen met andere maatschappelijke actoren te 'coördineren' om belangrijke maatschappelijke problemen aan te pakken. Netwerken zijn flexibel, open, participatief, en zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen. Fundamenteel in deze literatuur is de assumptie dat netwerken heel geschikt zijn om hedendaagse complexe maatschappelijke problemen (zgn. 'wicked issues') aan te pakken.

We zien hier meteen dat 'netwerken' twee betekenissen kunnen hebben: een analytische (een instrument om een probleem te kunnen analyseren) en een normatieve (een organisatie- en actiemodel met bepaalde veronderstellingen). Analytisch wordt een netwerk vaak voorgesteld in contrast met hiërarchie en markt. Een hiërarchie is een relatie gebaseerd op dwang, een markt is gebaseerd op competitie. Netwerken zijn gebaseerd op vertrouwen. In plaats van een hiërarchische verticale relatie (de overheid dicteert top-down) bestaan netwerken uit horizontale relaties (onderlinge coördinatie).

Normatief worden netwerken binnen de publieke sfeer vaak begrepen als een vorm van collectieve actie waarbij expertise en kennis gedeeld worden: "Binnen een netwerk is het doel het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van minstens drie organisaties om samen doelgericht een specifiek resultaat te realiseren"<sup>8</sup>. Binnen een netwerk werkt men samen aan een gezamenlijk doel en is het gezamenlijk succes belangrijker dan afzonderlijke doelstellingen. Een essentiële factor om een organisatienetwerk te doen slagen (het bereiken van de gezamenlijke doelstelling) is het adequaat beheer en aansturing van dat netwerk, wat men ook 'governance' noemt (ook dit begrip hebben we in onze basisnota uitgebreid besproken).

Het principe klinkt mooi, maar in de praktijk kan het heel anders lopen. Twee valkuilen verdienen in het bijzonder onze aandacht<sup>9</sup>, binnen deze normatieve benadering van

---

<sup>7</sup> Zie ook de uitgebreide bespreking in onze basisnota (Pauly et al, 2017) (vooral pg's 13-37).

<sup>8</sup> Provan, K. & Cambré, B. (2019). *Organisatienetwerken. De organisatievorm van de toekomst*. Pelckmans Pro.

<sup>9</sup> We volgen hier de kritische analyse van de netwerkliteratuur van Jonathan S. Davies. Zie:  
– Davies, J. S. (2011). *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*. Policy Press.  
– Davies, J. S., & Spicer, A. (2015). Interrogating networks: towards an agnostic perspective on governance research. *Environment and Planning. C, Government & Policy*, 33(2), 223–238.

netwerken. Ten eerste kan het zijn dat samenwerking in netwerken ertoe leidt dat moeilijke vragen uit de weg gegaan worden. Net om tot een goede samenwerking te komen wordt er naar een consensus gestreefd en worden conflicten vermeden. Dit zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat middenveldorganisaties ‘de-politiseren’: zij stellen zich minder kritisch op om ‘de goede vrede’ te bewaren. De moeilijke politieke vraagstukken worden dan niet langer aangepakt, maar men focust zich in het netwerk op dat wat zonder te veel frictie te bereiken is. Met een wat uitgesproken gevoel voor dramatiek verwijst een auteur hier naar de “sacralisering van consensus”<sup>10</sup>.

Een tweede valkuil is dat netwerken een verdoken vorm van privatisering of vermarkting kunnen zijn. Deze kritiek wordt vooral geuit in het kader van onderzoek naar stedelijke ontwikkeling<sup>11</sup>, waarbij ‘netwerken’ leiden tot vormen van ‘zachte regulering’ die vooral de economische actoren meer invloed geeft. Netwerken, zo luidt de kritiek, zijn vooral geschikt voor zgn. ‘ondernemende’ actoren die zich goed voelen in een omgeving waarbij voortdurende wisselende relaties van belang zijn.

Deze twee valkuilen tonen meteen aan dat we oog moeten hebben voor de context waarbinnen lokale netwerken vorm krijgen. Lokale interacties tussen overheden en middenveldorganisaties komen immers niet tot stand in een vacuüm: er gaat een bepaalde geschiedenis aan vooraf, maar ook bovenlokale politieke, economische of bestuurlijke processen kunnen een grote impact hebben. We moeten in een netwerkanalyse dus rekening houden met deze context. In het volgende deel gaan we hier kort op in.

### 4.3. Relatie overheid en middenveld: drie modellen

In ons rapport op basis van de Vlaamse survey<sup>12</sup> hebben we gewezen op de lange traditie van verzuiling en neo-corporatisme die de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld in ons land kenmerkt, en die ertoe heeft geleid dat er een grote verwevenheid bestaat tussen overheid en middenveld. Het gaat over een overlegstelsel waarbij (koepel)organisaties in heel wat beleidsthema’s een stem krijgen. Dit betekent dat het middenveld in vele beleidsdomeinen een belangrijke positie heeft verworven in de beleidsvorming, in de beleidsuitvoering en/of in de publieke dienstverlening die daaruit is gegroeid. Dit betekent ook dat het binaire beeld van overheid ‘versus’ middenveld niet past binnen deze verwevenheid.

Om deze complexe relatie tussen overheid en middenveld alvast in grote lijnen te ontwarren kunnen we drie bestuurskundige ‘paradigma’s’ hanteren: ideaaltypische modellen die helpen om belangrijke relaties in de praktijk te ontleden. Het gaat om het model van bureaucratie, het Nieuw Publiek Management en het New Public Governance. In onze basisnota hebben we die uitgebreid besproken, hier overlopen we ze kort.

Het bureaucratische model legt vooral de nadruk op de ambities van de overheid die een uitgebouwde eigen dienstverlening ontplooit op basis van een sterke ambtelijke organisatie en met veel nadruk op het primaat van de politiek. Binnen dit model wordt de relatie met het

---

<sup>10</sup> J.S. Davies (2015), een term die hij haalt bij Ernesto Laclau en Chantal Mouffe (*Hegemony and Socialist Strategy. Towards a radical democratic politics*. Verso, 1985 [2014]).

<sup>11</sup> Kazepov, Y. (Ed.). (2005). *Cities of Europe. Changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion*. Oxford, UK: Blackwell Publishing Ltd.

<sup>12</sup> Pauly et al. (2019) ; Pauly et al. (2020)



middenveld eerder hiërarchisch bekeken, waarbij de overheid via bureaucratische systemen gebaseerd op juridische principes en procedures controle uitoefent op het middenveld. Een bureaucratie wordt centraal aangestuurd, heeft duidelijk geformuleerde regels en onderscheiden bevoegdheden.

Het paradigma van het Nieuw Publiek Management (NPM)<sup>13</sup> gaat eerder uit van een kleine overheid die zoveel mogelijk taken privatiseert, uitbesteedt aan derde partijen of in autonome entiteiten verzelfstandigt. NPM is ontwikkeld als kritiek op de 'logge', 'inefficiënte' en 'verkokerde' bureaucratische overheid. Binnen NPM domineert het beeld van een overheid die zich sterk spiegelt aan de private sector en die in haar optreden beheerst wordt door principes van kostenefficiëntie, outputgerichtheid, meten van de output.

Het derde paradigma is dat van het New Public Governance (NPG)<sup>14</sup> dat eerder gericht is op samenwerkingsvormen in gelijkwaardige partnerschappen van overheden en andere maatschappelijke actoren. Deze partnerschappen zijn gericht op de aanpak van complexe beleidsproblematieken, met nadruk op de regisserende en regulerende rol van de overheid, op netwerken tussen partners, en op het management van deze samenwerkingsvormen en processen.

We wezen er in onze eerdere rapporten al op dat deze drie modellen nooit als zodanig zuiver voorkomen, en dat we in de beleidspraktijk altijd mengvormen zullen zien van de drie, zij het dat bepaalde kenmerken in bepaalde periodes sterk kunnen domineren. Hierbij sluiten we ook aan bij andere academici: "Wij stellen vast dat in de praktijken 'governance' bestaat uit alle drie: veranderlijke, variabele en evoluerende samenstellingen van tegelijkertijd hiërarchie, markt en netwerk"<sup>15</sup>. Het overzicht van deze drie modellen toont meteen aan dat netwerken zich in principe bevinden onder het NPG-model. We hebben er in het vorige deel al op gewezen dat we niet in de valkuilen van netwerkanalyses mogen trappen: netwerken kunnen wel degelijk onderhevig zijn aan en beïnvloed worden door processen uit de andere modellen. Het is zelfs mogelijk dat die andere modellen de netwerking onmogelijk maken.

Bovendien spelen de historische kenmerken hier mee. Het bureaucratische model is niet alleen een 'paradigma', het verwijst ook naar de historische ontwikkeling van de welvaartsstaat, waarbij een uitgebreid regelgevend systeem werd uitgebouwd dat zowel individuele rechten verzekerde als mechanismen voor collectieve solidariteit instelde. In de naoorlogse jaren was het uitbouwen van een sterke overheid gebaseerd op een sociale consensus over de nood aan overheidsinterventie om sociale problemen aan te pakken. NPM is dan weer een reactie op de zgn. 'crisis van de welvaartsstaat' uit de jaren 1970, waarbij de overheid bekeken werd als 'deel van het probleem': te log, en niet in staat om de dringende maatschappelijke problemen aan te pakken. Allerlei (neo)liberale strategieën werden ontwikkeld om deze crisis te beteugelen. NPG is op zijn beurt ontwikkeld als antwoord op de beperkingen van de andere twee modellen: zowel de 'logge' bureaucratische als de neoliberale marktprincipes werden in vraag gesteld. Met NPG werd vanaf ongeveer de jaren

---

<sup>13</sup> Zie ook onze eerdere nota: De Rynck, F., Pauly, R., & Verschuere, B. (2016). Nieuw Publiek Management in Vlaanderen en de impact op het middenveld (*CSI Spotlightpaper*). Universiteit Gent. <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties>

<sup>14</sup> Voor een uitvoerige bespreking: Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London ; New York: Routledge.

<sup>15</sup> Davies, J.S. & Spicer, A. (2015)



1980 nagedacht over de manier waarop partnerschappen en netwerken complexe maatschappelijke problemen kunnen aanpakken. Doorheen dit historische proces, waarbij elementen van verschillende modellen in de praktijk steeds door elkaar werken, lopen bovendien de erfenissen van de periodes van sterke verzuiling en van het neo-corporatisme, en de houding van de verschillende politieke partijen ten opzichte van die erfenis.

#### 4.4. 'Nieuw' middenveld: over burgerinitiatieven en 'commons'

In dit deel staan we stil bij de observatie dat in heel wat steden en gemeenten 'nieuwe' organisaties actief zouden zijn, waarbij men dan spreekt over 'burgerinitiatieven'. Onze keuze om een case op te nemen binnen het domein 'migratie, asiel en vluchtelingen' is ingegeven door de suggestie in internationale literatuur dat er een verband is tussen vernieuwende lokale initiatieven en zogenaamde 'wicked problems'. Met deze laatste term bedoelen we dat er heel wat grensoverschrijdende, maatschappelijke transitieën gaande zijn die de fundamenteën van het samenleven zelf uitdagen en druk zetten op de publieke sector, middenveld en bedrijven om steeds innovatiever te werk te gaan<sup>16</sup>. In de literatuur en in onze lokale survey wordt aangegeven dat de innovatie rond deze lastige problematieken vooral op stedelijk niveau merkbaar zou zijn<sup>17</sup>. Op dat niveau staan overheid, middenveld en bedrijven dicht bij elkaar en kunnen er innovatieve projecten opgezet worden: *"Het is in grootsteden dat de kiemen van een nieuwe, eenentwintigste-eeuwse samenleving te vinden zijn. De maatschappelijke transitieën doen zich daar niet alleen het scherpst voor, ook de creativiteit en het engagement om ermee om te gaan is daar het meest aanwezig. Dichtheid en nabijheid, de essentiële kenmerken van de stad, bieden eens te meer maatschappelijke meerwaarde."*<sup>18</sup>

Zo zou er ook innovatie binnen het middenveld zelf plaats vinden, in de vorm van een toenemend aantal 'burgerinitiatieven', 'commons', 'burgercollectieven', etc. Deze initiatieven zouden, zo wordt gesteld, ontstaan in reactie op een samenleving in transitie. Burgers nemen het heft in handen, en vullen de 'gaten' die overheden en anderen laten vallen. Het begrip "burgerinitiatief" verwijst *"naar burgers die uit eigen beweging een kwestie oppakken die zij van belang achten binnen het publieke domein in plaats van te wachten tot of te verwachten dat anderen hier het voortouw nemen."*<sup>19</sup> De term 'commons' (of 'burgercollectief') is een specifieke vorm van burgerinitiatief: het gaat om een collectief goed (de 'common') dat via bepaalde regels en afspraken onder burgers ('commoning') door burgers (de 'commoners') wordt beheerd. We zien op dat vlak een beperkte renaissance in Vlaanderen. Een studie spreekt weliswaar van een vertienvoudiging in tien jaar (2014 ten opzichte van 2004) maar het blijft al bij al toch een beperkt fenomeen<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> Deze problemen zijn 'wicked' omdat ze niet zomaar met rationele planning op te lossen zijn: ze zijn uitermate complex, gaan gepaard met veel onzekerheid én vereisen de inbreng van veel verschillende actoren (Head, B. W. (2008). *Wicked Problems in Public Policy*. *Public Policy*, 3(2), 101–118.)

<sup>17</sup> Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., & Zimmer, A. (Eds.). (2016). *Social Innovations in the Urban Context*. Cham, Heidelberg, New York, Dordrecht & London: Springer Open.

<sup>18</sup> Oosterlynck, S. (2012). "Naar een sensitieve stad. De stad als bron van sociale innovatie". In J. De Bruyn & S. Vermeulen (Eds.), *De stad als motor van de samenleving. Verslagboek ViA-Rondetafel Stedenbeleid*. (pp. 63–78). Brussel: Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

<sup>19</sup> Vrieling, M. O., & Verhoeven, I. (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid En Maatschappij*, 38(4), 377–387.

<sup>20</sup> Holemans, D., Van de Velde, K., De Moor, T., & Kint, C. (2018). Wanneer burgers samen het heft in handen nemen: burgercollectieven opgericht in 2015 en 2016 van naderbij bekeken. *Koning*

Tegelijk mogen we niet vergeten dat Vlaanderen ook in het verleden reeds een rijk gamma van burgerinitiatieven kende, zeker in de periode dat de overheid nog maar weinig slagkracht had om grote bevolkingsgroepen te ondersteunen. We denken hier aan het ontstaan van ziekenfondsen, vakbonden, onderwijs- en zorginstellingen, en allerhande kleine lokale coöperatieven. Gaandeweg zijn veel van deze middenveldorganisaties in institutionele stelsels opgenomen en is het aspect burgerinitiatief wat weggedeemsterd. Vanaf de Tweede Wereldoorlog, met de opkomst van de verzorgingsstaat, werd een stelsel uitgewerkt van sterke samenwerking tussen overheid en middenveld voor het beheer van de verzorgingsstaat. Vanaf de jaren 1980 klonk het dan weer dat de markt de oplossing zou bieden, ingebed in de neoliberale cultuur van vermarkting, privatisering, outsourcing en management. Hier herkennen we de historische ontwikkeling van de modellen die we daarnet gepresenteerd hebben. Die dynamiek tussen de positie van een overheid en burgerinitiatieven herkent ook Tine De Moor. Volgens Tine De Moor zijn er in landen met een sterker welvaartsregime (waaronder België) dan ook minder burgerinitiatieven in vergelijking met andere landen (Nederland, Griekenland) waar er meer publieke diensten zijn geprivatiseerd.<sup>21</sup> Dat wil niet zeggen dat burgerinitiatieven enkel een reactie zijn op beleidskeuzes of economische conjuncturen. Burgers leven ook in een nieuwe maatschappelijke context. Een belangrijk verschil met de historische burgerinitiatieven is dat de samenleving sterk is geïndividualiseerd en misschien sluiten de nieuwe initiatieven beter aan op de wensen van het hedendaagse individu. Ook technologische ontwikkelingen maken nieuwe initiatieven mogelijk, bijvoorbeeld binnen het domein van duurzame energie (bv. via zonnepanelen) of om zich eenvoudiger te organiseren in collectieve acties (denk aan sociale media).

Een mogelijke verklaring voor de populariteit van burgerinitiatieven is dus niet alleen te vinden in een veranderende maatschappelijke context, maar kan ook te maken hebben met veranderende houding van de overheid. Dat kan zowel in negatieve als positieve zin gezien worden. In negatieve zin kan een overheid bepaalde voorzieningen terugschroeven omwille van besparingen, of de toegang tot voorzieningen beperken tot bepaalde groepen. Dat leidt dan tot reactie van burgers om zelf diensten op te zetten of actie te ondernemen. In positieve zin kan het zijn dat een overheid zoekt naar nieuwe relaties met burgers omdat ze steeds minder aansluiting vindt bij de gevestigde organisaties.

In onze eigen analyse van een aantal stedelijke burgerinitiatieven stelden we vast dat de lokale overheden altijd in verschillende rollen en relaties betrokken zijn, er invloed op uitoefenen en soms ook essentieel zijn voor het voortbestaan van deze initiatieven (bv. eens ze de pioniersfase ontgroeid zijn)<sup>22</sup>. Misschien is er wel sprake van een wederzijdse neiging om elkaar op te zoeken. Zo meent Marcel Hoogenboom dat er in Nederland sprake is van een dubbele “reflex”: enerzijds gaan nieuwe initiatieven snel (financiële of andere) steun zoeken bij de lokale overheid, anderzijds heeft de overheid de neiging zich snel te gaan “bemoeien”

---

Boudewijnstichting & Oikos Denktank. <https://www.kbs-frb.be/>

Zie ook: Van Gyes, G., Székér, L., & Laoukili, F. (2018). *Panorama van het lokale middenveld in Vlaanderen* (CSI Spotlightpaper). HIVA-KU Leuven; Universiteit Antwerpen.

<https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/>

<sup>21</sup> De Moor, T. (2015). *The Dilemma of the Commoners. Understanding the Use of Common-Pool Resources in Long-Term Perspective*. New York: Cambridge University Press.

<sup>22</sup> De Rynck, F., De Pauw, E., & Pauly, R. (2016). De commons: zelfregulerend of afhankelijk? Een analyse van arrangementen. *Oikos*, (1), 20–34.

met de nieuwe initiatieven<sup>23</sup>. Dit zou volgens hem ten dele te maken hebben met de historisch gegroeide cultuur (uit de verzuiling) van nauwe verwevenheid en wederzijdse afhankelijkheid, maar ook met het zoeken van overheden naar nieuwe relaties met haar sterk geïndividualiseerde burgers.

Burgerinitiatieven en commons roepen dan ook heel wat vragen op over de relatie met de lokale overheden. Wat mag of moet er opgenomen worden door de overheid en wat door burgercollectieven? Wanneer creëert men ruimte voor burgerinitiatieven en wanneer is er sprake van een (on)gewenste terugtrekkende overheid? Welke positie nemen burgerinitiatieven in binnen netwerken? En kunnen ze door het aannemen van een nieuwe houding gestolde relaties doorbreken door het debat te openen rond nieuwe thema's en andere werkvormen te gebruiken?

Een aantal elementen uit deze toelichting over burgerinitiatieven zijn voor onze cases alvast cruciaal. De overheid moet zich verhouden tot burgers die zelf initiatief nemen. De acties van burgers politiseren het debat: door hun acties beïnvloeden burgers wat er zich lokaal afspeelt en dwingen ze overheden tot een positiebepaling. Burgerinitiatieven zijn "doe-gericht", dat zorgt voor een bijzondere vorm van lokale dynamiek in de verhouding met het lokaal bestuur. De burgers wachten niet af en beperken zich niet tot afstandelijk advies, maar ondernemen zelf publieke actie.

#### 4.5. De boundary spanner: de netwerkfiguur bij uitstek?

In de discussie over netwerken schreven we al dat het 'ideaaltypische' netwerk draait om 'delen', van informatie, middelen, activiteiten en competenties – al zal daar in de praktijk heel wat variatie op zitten. Uiteraard betekent dat ook dat het in netwerk gaat om mensen die delen, die beslissingen moeten nemen en het netwerk doen draaien. In een netwerk moet men niet enkel delen binnen de eigen organisatie maar tussen verschillende organisaties. Het gaat hier over het opnemen van een welbepaalde rol in het netwerk: het contact vormen tussen de eigen organisatie en de rest van het netwerk. In de literatuur noemt men deze rol 'de boundary spanner'<sup>24</sup>. De boundary spanner is dus niet zozeer een persoon, maar een rol met bepaalde kenmerken die door verschillende personen kan worden opgenomen. Voor ons onderzoek, waar het gaat over netwerken tussen overheden en middenveldorganisaties, kan deze rol worden opgenomen door heel wat verschillende personen: ambtenaren, politici, vrijwilligers en/of professionals uit het middenveld. Personen nemen deze rol op omdat hetgeen ze willen verwezenlijken binnen hun organisatie dit vereist, het is eigen aan hun positie in de organisatie om aan boundary spanning te doen. Hoe meer er in netwerken wordt samengewerkt, hoe vaker het zal voorkomen dat er aan boundary spanning wordt gedaan<sup>25</sup>. Boundary spanning komt vaak neer op het combineren van drie verwante activiteiten: mensen en processen van verschillende organisaties met elkaar linken; relevante informatie (voor de organisatie) zoeken

---

<sup>23</sup> Hoogenboom, M. (2011). Particulier initiatief en overheid in historisch perspectief. *Beleid En Maatschappij*, 38(4), 388–401.

<sup>24</sup> Een uitgebreide bespreking is te vinden in de doctoraatsverhandeling van Ingmar Van Meerkerk. (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks. A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.

<sup>25</sup> Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32.

binnen het hele netwerk; en informatie van de 'ene' zijde van de grens 'vertalen' voor de 'andere' zijde<sup>26</sup>. Kortom: boundary spanners overstijgen proactief de grenzen tussen de organisaties in het netwerk.

Denk bijvoorbeeld aan vrijwilligers die aan cohousing doen en daarom informatie van verschillende administratieve departementen bij verschillende overheden verzamelen, vergaderingen beleggen met de betrokken actoren, en er zo voor zorgen dat informatie gedeeld wordt over de grenzen van de zgn. 'bureaucratische kokers' heen. Boundary spanning kan dus voorkomen 'op het terrein' (in wat we al eens de 'frontlinie' noemen), maar is evenzeer van belang op het niveau van het management van organisaties. Bovendien benadrukt men in netwerkliteratuur vaak dat er ook op het niveau van leiderschap over heel het netwerk aan boundary spanning gedaan wordt. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar politici die alle actoren mee krijgen om tot een gezamenlijk project te komen, al zijn het niet enkel politici die deze rol kunnen opnemen, en kan leiderschap ook door verschillende personen worden ingevuld.

Dit concept is relevant voor ons onderzoek omdat het uitgaat van de premisse dat het samenwerken in netwerken en partnerschappen steeds gepaard zal gaan met een zekere mate van 'boundary spanning'. Zowel voor middenveldorganisaties als lokale overheden zal het nuttig zijn om na te denken over hoe men dit type van activiteiten een plaats kan geven en hoe men daarmee als organisatie omgaat. De boundary spanning literatuur wijst erop dat het verstandig is om na te denken over welke competenties vereist zijn om om te gaan met grensoverschrijdende initiatieven. Gerichte selectie en opleiding van personeel kan een deel van de strategie zijn.

#### 4.6. Analyseren van netwerken

We hebben al aangehaald hoe netwerken zelden beantwoorden aan hun ideaaltypische, normatieve definitie. In de praktijk zien we wel allerlei 'netwerkachtige' situaties maar met zeer verschillende gradaties van netwerking en op verschillende niveaus van mogelijke samenwerking: van zeer beperkt en louter informatief, over coördinerend voor enkele aspecten, tot echt 'collaboratief' in die zin dat de dynamiek van het netwerk voor een belangrijk deel de aansturing levert van wat de individuele organisaties doen. In tabel 4.6. tonen we die gradaties van netwerking. Het gaat om de zogenaamde "3 C's"<sup>27</sup>: *cooperation*, *coordination* en *collaboration*. We schuiven in de tabel van links naar rechts op in de richting van steeds intensere vormen van samenwerking tussen overheden en middenveld. Bij '*cooperation*' spreken we van een 'lichte' vorm van samenwerking, waarbij het doel is informatie uit te wisselen. Deze netwerkvorm houdt weinig risico in: iedereen behoudt zijn autonomie, en beslist zelf in welke mate ze wensen te participeren in het netwerk. Bij '*coordination*' gaan we al een stap verder: er wordt niet enkel overlegd, maar in het netwerk gaan de actoren hun werking op elkaar afstemmen om een bepaald doel te bereiken. Dit betekent dat actoren een deel van hun autonomie afstaan: men beslist immers niet meer alleen, maar in functie van een collectief doel. Bij de laatste vorm, '*collaboration*', is er sprake van een netwerk dat niet alleen een collectief doel wilt realiseren, maar dat doel moet iets *nieuws* tot stand brengen dat

---

<sup>26</sup> Van Meerkerk (2014)

<sup>27</sup> Keast, R. & Brown, K. (2007) Getting the right mix: unpacking integration meaning and strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1).

de organisaties elk op zich niet kunnen realiseren. Men is in dit type netwerk dus sterk afhankelijk van elkaar.

Tabel 4.6. Welke ambitie voor het netwerk?<sup>28</sup>

	Cooperation	Coordination	Collaboration
<b>Tijd tot oprichting</b>	Op korte termijn	Op middellange termijn	Op langere termijn
<b>Doel / Perspectief</b>	Dialogoog, uitwisseling, steun. Onafhankelijk, autonoom.	Middelen afstemmen op doelen. Afstaan van deel van autonomie.	Synergie om iets nieuws te creëren. Delen van macht, grote mate van interdependentie
<b>Structurele banden</b>	Losse banden. Leden bewegen vrij in en uit.	Enige vorm van stabiliteit.	Hechtere banden. Leden bewegen zich buiten 'gewone' gebied
<b>Formaliteit</b>	Informeel	Informeel / Formeel	Informeel / Formeel
<b>Risico's &amp; beloning</b>	Laag risico, matige beloning	Toename van beide.	Hoog risico, hoge beloning.

Netwerken op dergelijke 'collaboratieve' wijze vereist het opgeven van een deel van de autonomie van de deelnemende organisaties, en veronderstelt dat het gemeenschappelijke belang zo sterk erkend wordt dat de organisaties bereid zijn die stap te zetten. Vooral het opgeven van een deel van de eigen autonomie is hier een belangrijke hinderpaal, zeker voor overheden die vanuit een bureaucratische reflex op de eigen doelstellingen gefocust zijn. Het is uiteraard ook zo dat netwerken in de tijd kunnen evolueren: ze kunnen sterker worden in de richting van meer samenwerking en delen van bevoegdheden, of net andersom afzwakken in de richting van informatief overleg zonder meer.

We willen in dit rapport zowel de kenmerken van het netwerk analyseren als zicht krijgen op de evolutie van het netwerk. Hiervoor hanteren we een model van Ansell en Gash, wiens schema een aantal variabelen in kaart brengt van wat zij 'collaborative governance'<sup>29</sup> noemen: netwerken die gericht zijn op gedeelde doelstellingen in een partnerschap. Zelfs al zouden de netwerken die wij in onze casestudies analyseren niet beantwoorden aan het ideaaltypische 'collaboratieve netwerk' dan nog zijn de elementen in dit model nuttig om het netwerk te begrijpen. Dit model bestaat uit vijf grote delen: de startvoorwaarden van het netwerk ('starting conditions'), het proces van samenwerking ('collaborative process'), het faciliterende leiderschap ('facilitating leadership'), het institutionele ontwerp ('institutional design'), en de uitkomst ('outcome') van het netwerk. Volgens dit model zijn er drie essentiële startvoorwaarden voor een netwerk: bestaat er een geschiedenis van samenwerking of conflict; hoe zijn macht, kennis en middelen verdeeld onder de actoren; en welke stimulans of redenen hebben de actoren om al dan niet samen te werken? Verder moeten we ook kijken of er actoren met een sterk leiderschap zijn die participanten samenbrengen en motiveren, en hoe de samenwerking formeel en informeel geregeld is, wie er kan deelnemen (en wie niet mag/kan meedoen), en hoe er beslissingen worden genomen (het institutioneel ontwerp).

<sup>28</sup> Op basis van Keast & Brown (2007: 27)

<sup>29</sup> Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Centraal in dit model staat het samenwerkingsproces zelf, dat erop gericht zou moeten zijn om vertrouwen op te bouwen, en een gedeelde visie over de aan te pakken problemen en voorgestelde oplossingen. Ook in andere literatuur komen dezelfde factoren terug: vertrouwen, het aantal deelnemers, het bestaan van een consensus over het doel en de aard van de situatie waarin organisaties toetreden, maar ook de rol van sleutelfiguren binnen het netwerk.<sup>30</sup>

Een netwerkanalyse zal uiteraard moeten kijken naar de impact die de samenwerking heeft op alle participanten. Een netwerk met lokale besturen en middenveldorganisaties zal voor beide bepaalde gevolgen hebben. Zo is er heel wat literatuur die erop wijst dat middenveldorganisaties in een netwerk met lokale overheden toegang krijgen tot publieke middelen en eventueel ook tot de uiteindelijke besluitvorming, maar ook dat er een risico bestaat op zgn. 'de-politisering'<sup>31</sup>: net omdat samenwerking zo belangrijk wordt, kan het zijn dat middenveldorganisaties zich minder kritisch opstellen om de consensus te bewaren. Het kan ook zijn dat een lokaal bestuur door het aangaan van samenwerkingen in een netwerk haar doelstellingen verandert, of zich anders gaat organiseren om zich aan te passen aan de noden van het netwerk. Dat is dus ook een deel van de analyse: doorheen de relaties kunnen actoren veranderen, hun doelstellingen aanpassen, hun manier van werken wijzigen, en daardoor op hun beurt het netwerk zelf weer verder beïnvloeden.

---

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld de uitvoerige bespreking over 'netwerkmanagement' in Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2016). *Governance networks in the public sector*. London ; New York: Routledge.

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld de kritische analyse m.b.t. 'klimaatcoalities' in Kenis, A., & Lievens, M. (2016). Imagining the carbon neutral city: The (post)politics of time and space. *Environment & Planning A*, 49(8), 1762–1778.



## 5. De case: methodologie en situatieschets

### 5.1. Onderzoeksvraag en methodologie

De onderzoeksvraag in dit rapport bestaat uit drie delen:

1. Welke 'netwerken' herkennen we tussen lokale besturen en middenveld, hoe functioneren en evolueren deze netwerken? Herkennen we binnen deze netwerken, onder andere, zogenaamde 'boundary spanners', welke positie nemen zij in en met welke strategieën gaan ze te werk?
2. Welke effecten hebben deze netwerken op de middenveldorganisaties in het netwerk? Welke strategieën hanteren zij binnen het netwerk? Wat is het gevolg op de doelstellingen en werking van de organisaties?
3. Welke effecten hebben deze netwerken op de lokale besturen? Hoe organiseren zij zich binnen dit netwerk? Wat is het effect op de verhouding tussen politici en ambtenaren?

In elk van deze onderzoeksvragen herkennen we de elementen die we hiervoor hebben besproken. De eerste onderzoeksvraag gaat in op het netwerk zelf, waarbij we gebruik maken van de twee modellen voor netwerkanalyse. We kijken ook op welke wijze we het netwerk kunnen begrijpen als een vorm van 'governance', waarbij we een reflectie maken over de netwerken binnen de drie ideaaltypische 'bestuursmodellen'. Is het inderdaad zo dat deze netwerken vormen zijn van 'New Public Governance', of zijn er nog belangrijke elementen te vinden van bureaucratische besluitvorming of van Nieuw Publiek Management? Deze reflectie helpt om lokale netwerken in hun context te begrijpen. De tweede en derde onderzoeksvraag gaan in op de impact van het netwerk op respectievelijk de betrokken middenveldorganisaties en de lokale overheid. We willen weten hoe deze actoren omgaan met het netwerk en welke strategieën zij toepassen om hun positie te bepalen.

Het belang van netwerken wordt in de literatuur vaak benadrukt om te komen tot oplossingen m.b.t. zgn. '*wicked problems*', zoals we besproken hebben in het vorige deel (1.3). In onze zoektocht naar geschikte casestudies hebben we ervoor gekozen om netwerken te bespreken die gaan over het opvangen en begeleiden van vluchtelingen<sup>32</sup>. Dit domein overstijgt het lokale niveau en is zelfs een internationale issue, maar is tegelijk ook gekenmerkt door heel wat lokale dynamiek: in heel wat steden en gemeenten wordt opvang en begeleiding voor vluchtelingen voorzien, waarbij zowel overheid als middenveld betrokken zijn.

Bovendien is er in de periode 2015-2016 sprake geweest van een zogenaamde 'opvangcrisis', waarbij een sterke toename in het aantal asielaanvragen in Europa ook in onze steden merkbaar was. We hebben daarom drie Vlaamse centrumsteden gekozen die in die periode een lokaal beleid hebben ontwikkeld om deze opvang en begeleiding te organiseren. In elk van deze steden is er een tijdelijk opvangcentrum opgericht om de instroom van asielzoekers en vluchtelingen in 2015-2016 op te vangen. Om tot een selectie te komen hebben we gesproken met een aantal mensen die een goed overzicht hebben van de dynamieken in het veld. Zo zijn we gekomen tot de selectie in de tabel hieronder: we hebben drie steden gekozen waarvan we op basis van een aantal initiële gesprekken kunnen veronderstellen dat er lokale

---

<sup>32</sup> In een andere rapport over lokale netwerken verdiepen we een andere 'wicked issue': het produceren van lokale duurzame energie door energiecoöperaties.

netwerken actief waren. We hebben de belangrijkste actoren (34 in totaal) geïnterviewd en zowel beleidsdocumenten als organisatie-documenten opgevraagd. De bevindingen uit die gesprekken en documenten vormen de grondstof voor dit rapport. De tabel geeft een overzicht van de uitgevoerde interviews.

<b>Tabel 5.1. Overzicht Interviews</b>						
	<b>Gent</b>		<b>Sint-Niklaas</b>		<b>Mechelen</b>	
	<i>personen</i>	<i>interviews</i>	<i>personen</i>	<i>interviews</i>	<i>personen</i>	<i>interviews</i>
Lokale overheid	5 <sup>33</sup>	4	5	3	6	3 <sup>34</sup>
Andere overheid	-	-	-	-	2	1
Middenveld	4	3	7	6	5	5
<i>Totaal</i>	<i>9</i>	<i>7</i>	<i>12</i>	<i>9</i>	<i>13</i>	<i>9</i>

In het volgende deel geven we eerst wat meer uitleg over de maatschappelijke context waarbinnen deze casestudie zich situeert, alvorens we overgaan tot het volgende hoofdstuk waarin de eigenlijke analyse aan bod komt.

<sup>33</sup> Eén persoon had een dubbele rol voor ons onderzoek: nu werkzaam voor de lokale overheid (en daarom in die rij geteld), maar tijdens de ‘opvangcrisis’ werkzaam voor een privaat bedrijf dat vluchtelingenopvang voorzag (en ook daarover bevroegd).

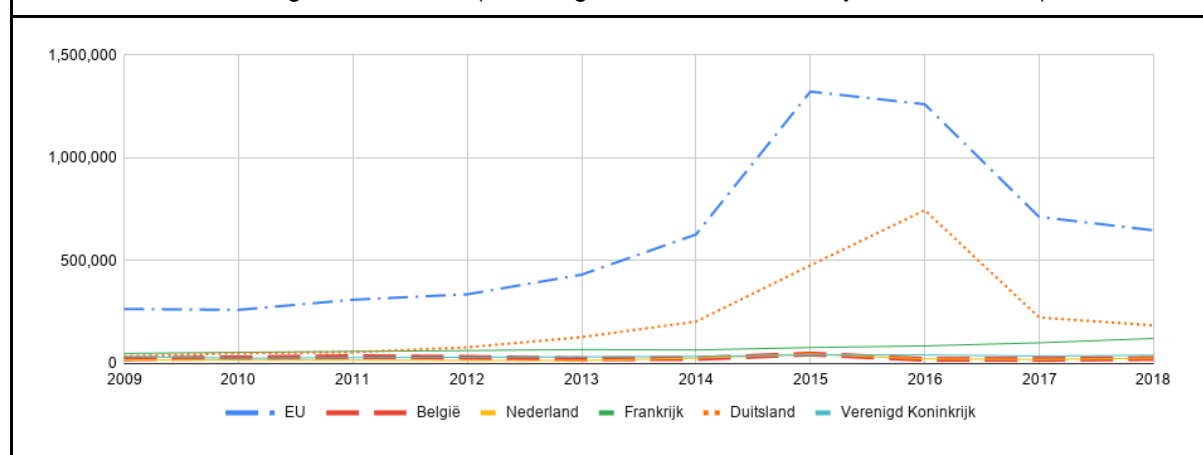
<sup>34</sup> Bij één interview is de digitale opname niet gelukt, hier werken we op basis van nota’s en aangeleverde verslagen (duur van interview was ca. 30 minuten).



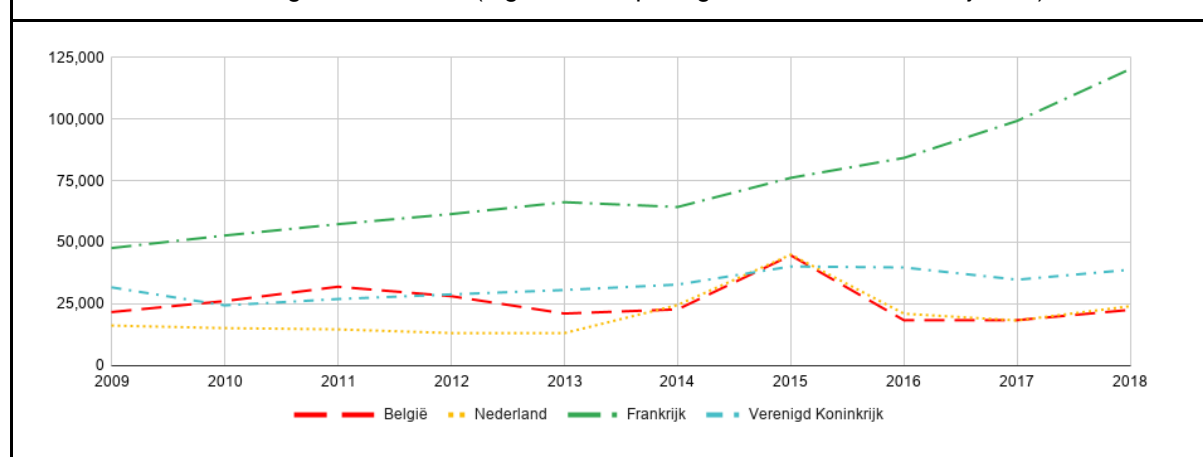
## 5.2. Vluchtelingenopvang: situatieschets

In dit rapport bestuderen we drie lokale netwerken voor vluchtelingenopvang die zijn gevormd naar aanleiding van de zogenaamde 'opvangcrisis' in 2015-2016. Heel wat Europese steden zijn in die periode geconfronteerd geweest met een hogere instroom van migranten en asielzoekers.<sup>35</sup> Het **aantal asielzoekers** binnen de EU nam reeds gestaag toe in de jaren voor 2015 (van 263.835 in 2009 tot 626.960 in 2014), maar in 2015-2016 verdubbelde het aantal aanvragen (1.322.845 in 2015; 1.260.910 in 2016)<sup>36</sup>. In de jaren daarna daalden de migratiecijfers weer. In de grafiek hieronder geven het aantal asielaanvragen in de EU weer, en zien we deze piek in 2015 en 2016 goed weergegeven. Tegelijk zien we dat voornamelijk Duitsland een heel grote stijging in het aantal asielaanvragen kende in vergelijking met België, Nederland, Frankrijk en het VK.

Grafiek 1: Asielaanvragen 2009-2018 (EU, België, Nederland, Frankrijk, Duitsland, VK)



Grafiek 2: Asielaanvragen 2009-2018 (ingezoomd op België, Nederland, Frankrijk, VK)



<sup>35</sup> **'Asielzoeker'**: Persoon die asiel aanvraagt op grond van het Vluchtelingenverdrag (Conventie van Genève). Zolang het onderzoek van de asielaanvraag loopt, blijft de persoon asielzoeker. Zij hebben recht op opvang en begeleiding. **'Vluchteling'**: asielzoeker die voldoet aan de definitie van vluchteling in de Conventie van Genève. **'Mensen zonder wettig verblijf'**: Een persoon is zonder wettig verblijf in België als hij of zij hier niet (meer) mag verblijven volgens de wet. Sommigen onder hen vroegen ooit asiel aan en werden afgewezen. Anderen deden dit niet en leven al sinds hun aankomst in België zonder wettelijk statuut.

<sup>36</sup> Eurostat: "asylum and first time asylum applicants, annual aggregated data"

We zien hier grote verschillen tussen asielaanvragen per land, wat een gevolg is van een weinig coherent EU-beleid omtrent de verdeling van asielzoekers en vluchtelingen over Europese landen en steden.<sup>37</sup> Het lijkt logisch dat er heel wat aandacht gaat naar nationale overheden omwille van hun bevoegdheden over migratie, integratie en opvang. Dat wil echter niet zeggen dat steden geen rol hebben te spelen. Op korte tijd hebben over heel Europa steden zich georganiseerd om deze nieuwkomers op te vangen en te begeleiden, op relatief korte termijn, bv. in Oostenrijk<sup>38</sup>, Duitsland<sup>39</sup>, het VK<sup>40</sup>, maar ook in België<sup>41</sup>. Steden zijn daarbij niet enkel de uitvoerder van nationaal beleid, maar kunnen ook een **eigen lokaal beleid** ontwikkelen. Zo stelt Margit Mayer op basis van haar onderzoek in Duitsland dat lokale besturen vaak uit pragmatische redenen een eigen rol moeten opnemen: “(...) *de recente schaal van aankomsten en de trage reactie van de nationale autoriteiten hebben steden vaak aan in de voorhoede gelaten, gedwongen om een rol op te nemen waar ze vaak geen wettelijk mandaat of specifiek budget voor hebben*”.<sup>42</sup>

Ook andere onderzoekers<sup>43</sup> wijzen op het belang van het ‘lokale niveau’, zo kan er zelfs een zekere **‘ontkoppeling’** ontstaan waarbij steden een eigen beleid nastreven dat tegengesteld is aan het nationale beleid — vaak wordt hierbij verwezen naar het voorzien van opvang en begeleiding voor ‘mensen zonder wettig verblijf’. Dit hoeft niet altijd ideologisch gemotiveerd te zijn, maar kan ook een gevolg zijn van pragmatische keuzes in het omgaan met de complexe lokale realiteit. Toch is het belang van een lokale politieke overtuiging niet te onderschatten, zo is er internationaal heel wat aandacht voor steden die een eigen migratie- en integratiebeleid ontwikkelen om zelf lokaal invulling geven aan de internationale mensenrechten — men heeft het dan over ‘sanctuary cities’<sup>44</sup>, ‘frontier cities’<sup>45</sup> of ‘solidarity cities’<sup>46</sup>. Ook middenveldorganisaties spelen hierin een belangrijke rol, want zij ijveren vaak om dit thema op de lokale publieke agenda te zetten, door acties, maar ook vanuit hun eigen dienstverlening — wat ook gepaard kan gaan met een strijd binnen het middenveld zelf. Zo illustreert onderzoek van Lambert en Swerts hoe in Luik professionals een meer ‘gematigde’ agenda promootten dan hun meer ‘activistische’ medestanders — volgens de auteurs ten

---

<sup>37</sup> Haverkamp, R. (2018). Immigration of Refugees into Northwest Europe: Austria, Belgium, France, Germany, the Netherlands, and the United Kingdom. In H. Kury & S. Redo (Eds.), *Refugees and Migrants in Law and Policy: Challenges and Opportunities for Global Civic Education* (pp. 37–73). Cham: Springer International Publishing.

<sup>38</sup> Meyer, M., & Simsa, R. (2018). Organizing the Unexpected: How Civil Society Organizations Dealt with the Refugee Crisis. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 29(6), 1159–1175.

<sup>39</sup> Mayer, M. (2018). Cities as sites of refuge and resistance. *European Urban and Regional Studies*, 25(3), 232–249.

<sup>40</sup> Mayblin, L., & James, P. (2019). Asylum and refugee support in the UK: civil society filling the gaps? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(3), 375–394.

<sup>41</sup> Vandevordt, R. (2019). Eroding Rights, Crafting Solidarity? Shifting Dynamics in the State–Civil Society Nexus in Flanders and Brussels. *Social Inclusion*, 7(2), 106–117.

<sup>42</sup> Mayer (2018), p. 234 (*eigen vertaling*)

<sup>43</sup> Zie het recente onderzoeksproject “GLIMER” (Governance and Local Integration of Migrant and Europe's Refugees). Zie <http://www.glimer.eu>.

<sup>44</sup> Fauser, M. (2019). The Emergence of Urban Border Spaces in Europe. *Journal of Borderlands Studies*, 34(4), 605–622

<sup>45</sup> Oomen, B., & Baumgärtel, M. (2018). Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law. *European Journal of International Law*, 29(2), 607–630.

<sup>46</sup> Agustín, Ó. G., & Jørgensen, M. B. (2019). Solidarity Cities and Cosmopolitanism from Below: Barcelona as a Refugee City. *Social Inclusion*, 7(2), 198.

gevolg van het samenwerken met het lokale bestuur<sup>47</sup>. Dit roept dus vragen op omtrent mogelijke de-politisering, een kwestie die typerend is voor netwerken waar rond moeilijke maatschappelijke problematieken wordt gewerkt (zie onze bespreking hierboven in 4.2: ‘Betekenis van netwerken’).

Er is heel wat aandacht voor de rol die het **middenveld** opneemt voor migranten en asielzoekers, ook in België, denk maar aan het ‘Gastvrij Netwerk’ in Vlaanderen of de burgerbeweging ‘La Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés’ in Brussel<sup>48</sup>. In een recente literatuurstudie<sup>49</sup> wordt gewezen op drie thema’s waar het middenveld volgens wetenschappelijke studies een rol speelt, we geven die weer in tabel 5.2. hieronder.

Tabel 5.2. Soorten activiteiten van middenveld binnen vluchtelingenwerk

Dienstverlening	Capaciteitsontwikkeling	Stem geven
Veiligheid Humanitaire hulp Welbevinden Welzijn en gezondheid	Menselijke ontwikkeling Werk en arbeid Cultuur Integratie Sociale kapitaal	Publieke stem Politieke stem Juridische stem

In deze tabel zien we hoe de verschillende rollen aansluiten op de rollen die we ook binnen het onderzoek van CSI Flanders<sup>50</sup> analyseren. Deze rollen spelen zich ook af op verschillende niveaus: van individuele dienstverlening tot activiteiten die gericht zijn op structurele veranderingen (bv via politieke vertegenwoordiging). Deze literatuurstudie toont bovendien aan dat het succesvol opvangen, begeleiden en integreren van nieuwkomers enkel tot stand kan komen door het combineren van deze verschillende activiteiten, zowel op het individuele niveau (bv. taalverwerving, psychische begeleiding) als op het ‘systeemniveau’ (bv. een politieke stem hebben, recht op arbeid en zorg). We zien in heel wat onderzoek hoe binnen Europese steden middenveldorganisaties dergelijke rollen opnemen, vaak vullen ze daarbij de ‘gaten’ van het overheidsbeleid op.<sup>51</sup> Een voorbeeld hiervan vinden we in Oostenrijk, waar volgens Ruth Simsa<sup>52</sup> het de middenveldorganisaties waren die zorgden voor een ‘effectief crisismanagement’ tijdens de ‘opvangcrisis’ en die de ‘humanitaire standaarden’ hoog hielden. Er is ook literatuur die verwijst naar netwerken die gevormd worden tussen lokale besturen en middenveldorganisaties, waarbij een eigen netwerk-gedreven lokaal beleid kan worden ontwikkeld<sup>53</sup> — al is er nog weinig onderzoek gepubliceerd over hoe deze netwerken in de

<sup>47</sup> Lambert, S., & Swerts, T. (2019). “From Sanctuary to Welcoming Cities”: Negotiating the Social Inclusion of Undocumented Migrants in Liège, Belgium. *Social Inclusion*, 7(4), 90.

<sup>48</sup> Vandevordt (2019)

<sup>49</sup> Garkisch, M., Heidingsfelder, J., & Beckmann, M. (2017). Third Sector Organizations and Migration: A Systematic Literature Review on the Contribution of Third Sector Organizations in View of Flight, Migration and Refugee Crises. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(5), 1839–1880.

<sup>50</sup> Zie o.a. Oosterlynck, S., Verschuere, B., & Verhaeghe, B. (2019). Wat is het middenveld? Een overzicht van typologieën en afbakening van werkdefinitie (*CSI Spotlightpaper*). *CSI Flanders*. <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/10-wat-het-middenveld>

<sup>51</sup> Zie bv. Mayblin & James (2019)

<sup>52</sup> Simsa, R. (2017). Leaving Emergency Management in the Refugee Crisis to Civil Society? The Case of Austria. *Journal of Applied Security Research*, 12(1), 78–95.

<sup>53</sup> Strokosch, K., & Osborne, S. P. (2017). Co-producing Across Organisational Boundaries: Promoting Asylum Seeker Integration in Scotland. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit*

praktijk werken. Dat zijn vaststellingen die ook door de auteurs van de eerder genoemde literatuurstudie bevestigd worden<sup>54</sup>.

---

*Organizations*, 28(5), 1881–1899.

<sup>54</sup> “Additionally, the interplay of TSOs with other actors beyond the voluntary sector, mainly governmental and corporate actors, is not well understood in the existing scholarly debate” (Garkisch et al., 2019: 1861).

## 6. Lokale netwerken en organisaties voor vluchtelingenwerk: beknopt overzicht

In dit hoofdstuk presenteren we kort de drie lokale netwerken en zoomen we in op enkele interessante individuele organisaties. Per stad geven we eerst een beknopt overzicht van het doel en de organisatie van de drie lokale netwerken. Daarna lichten we in elke stad enkele organisaties uit waarbij we met name aandacht hebben voor de evoluties in de relaties met het lokale bestuur en de relaties tussen nieuwe organisaties (zgn. ‘burgerinitiatieven’) en bestaande middenveldorganisaties. In het volgende hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen meer in detail.

Tabel 6.1. toont de drie lokale netwerken: (1) een gelaagd netwerk in Gent (de ‘Taskforce Vluchtelingen’ die opgebouwd is uit een stuurgroep, thematische werkgroepen en subgroepen, en plenaire bijeenkomsten), en (2) twee netwerken (in Sint-Niklaas en Mechelen) die aangestuurd worden vanuit een algemeen overlegplatform. Deze netwerken zijn ontstaan in 2015-2016 bij aanvang van de zgn. ‘opvangcrisis’ toen er in elk van deze steden een tijdelijk opvangcentrum werd opgericht. Twee van deze netwerken, in Gent en Mechelen, werden afgebouwd in 2018, na de sluiting van de tijdelijke opvangcentra bij de eerste daling van de asielaanvragen. In Sint-Niklaas is het tijdelijke centrum nog steeds open. Dat heeft te maken met de terugkerende nood aan opvangplaatsen omwille van een nieuwe stijging van aanvragen (vanaf 2018-2019). De interviews voor dit rapport zijn uitgevoerd in de eerste helft van 2019, en gaan dus voornamelijk over de voorafgaande periode.

**Tabel 6.1: Overzicht van de drie lokale netwerken (2015-2018)**

	<b>Gent</b>	<b>Sint-Niklaas</b>	<b>Mechelen</b>
Structuur	Verticale integratie: - Stuurgroep (overheid) - Plenaire bijeenkomst - 3 Werkgroepen	Permanent overlegplatform	Tijdelijk overlegplatform
Tijdsperspectief	Korte termijn met poging tot lange termijn verderzetting	Lange termijn met korte termijn uitbreiding	Korte termijn
Tijdelijk Opvangcentrum 2015-2016	250 plaatsen (03/2016-03/2017)	500 plaatsen (09/2015-12/2020)	150 plaatsen (03/2016-12/2016)

### 6.1. Gent: ‘Taskforce Vluchtelingen’

De Taskforce is opgericht op het einde van 2015, op aangeven van het lokale bestuur, om zich voor te bereiden op de aankomst van asielzoekers en vluchtelingen. De bevoegdheid voor vluchtelingenopvang ligt bij de burgemeester, die dit delegeert naar schepenen Rudy Coddens. Ondertussen mobiliseren verschillende inwoners van Gent zich om vluchtelingen hulp te bieden, zo gebeuren er inzamelingen van materiële hulp die naar Calais gevoerd werd (o.a. door Victoria Deluxe, vzw Humain) maar ook binnen Gent zelf (o.a. Hart voor Vluchtelingen).

De stad Gent had wel al enkele jaren ervaring met het eigen **Stedelijke Opvanginitiatief (SOI)**, een opvangcentrum voor asielzoekers met 50 plaatsen opgericht in 2004. Dit asielcentrum was er echter voornamelijk met een specifiek doel gekomen: asielzoekers in een precare woonsituatie tijdelijk opvangen — al kan ook Fedasil ‘gewone’ asielzoekers toewijzen aan het SOI. Daarnaast organiseert men onder de naam ‘De Tussenverdieping’ ook enkele opvangplaatsen in het kader van ‘vrijwillige terugkeer’ (voor mensen voor wie er geen zicht op wettig verblijf is, zie ook paragraaf 7.1.1).

Het tijdelijke opvangcentrum dat in 2016 wordt ingericht spoort het lokale bestuur aan om een bredere werking op te zetten. Op **initiatief van de schepen** wordt een ‘Taskforce’ opgericht om de opvang en begeleiding van asielzoekers te organiseren, waarbij van bij het begin wordt beslist om het lokale middenveld nauw te betrekken. In september 2015 komt de eerste vergadering van de Taskforce samen waar de schepen meteen een algemeen coördinator aanstelt. Deze coördinator heeft op dat moment al ervaring als ‘sociaal regisseur’ voor de Stad Gent, en was daarvoor jarenlang actief bij het CGVS<sup>55</sup>. Er wordt ook contact gelegd tussen verschillende diensten van de stad en middenveldorganisaties worden uitgenodigd op een algemeen overleg. Omwille van het grote aantal betrokken organisaties besluit het kabinet van de schepen om in **werkgroepen** te werken. Er worden uiteindelijk drie werkgroepen opgericht: ‘opvang’, ‘integratie’ en ‘sensibilisering en vrijwilligerswerking’; waarbij de werkgroep ‘integratie’ verder wordt opgedeeld in de subgroepen ‘wonen’, ‘werk’, ‘vrije tijd’, ‘sociale relaties’, ‘onderwijs’, ‘gezondheid’, ‘taal’. Tegelijk wordt de besluitvorming van het netwerk politiek aangestuurd vanuit het kabinet van de schepen en ambtelijk door een algemene **stuurgroep**. Die stuurgroep is samengesteld uit verschillende ambtelijke departementshoofden. In bijlage 1 geven we een overzicht van de leden van de stuurgroep en de werkgroepen. De domeinen waarop de Taskforce zich richt tonen meteen ook de doelstelling van de stad Gent. Het stadsbestuur wilt van bij het begin inzetten op zgn. ‘**bed, bad, brood + begeleiding**’ (BBB+B): niet alleen materiële opvang en psychische begeleiding, maar ook werken aan sociale integratie in de stad.

Tegelijk zien we dat er deze organisatie ‘op papier’ **in de praktijk** nog wordt aangevuld op twee domeinen, voornamelijk omwille van de nood aan snelle besluitvorming. Ten eerste wordt de **coördinatie** van de Taskforce ingevuld door zowel de aangestelde administratief coördinator als een lid van het kabinet van de schepen. Dit blijkt op verschillende momenten belangrijk om ‘politiek gewicht’ te geven aan de Taskforce: de deuren van de stadsdiensten en externe organisaties gaan sneller open als er duidelijke politieke aansturing is. Ten tweede wordt er naast de administratieve stuurgroep een *apart* **politiek overlegcomité** samengesteld. In een ‘normale’ context (d.w.z. buiten de ‘crisis’) worden bestuurlijke beslissingen eerst getoetst binnen het zgn. ‘Politiek Overleg’ tussen betrokken schepenen, om vervolgens in het voltallige Schepencollege te worden besproken. Door de nood aan snelle besluitvorming wordt tijdens de crisis geopteerd om dit ‘politiek overleg’ in kleinere vorm te organiseren (1 schepen per partij), zodat beslissingen vanuit de werkgroepen en stuurgroep sneller kunnen worden getoetst.

Bij de oprichting van de Taskforce weet het stadsbestuur dat er een **opvangcentrum** zou

---

<sup>55</sup> Commissariaat voor de Vluchtelingen en de Staatlozen, de federale instantie die verantwoordelijk is voor het onderzoeken van de asielaanvraag. Zie: <https://www.cgvs.be/nl>



komen, maar het is nog niet duidelijk *waar* en *wanneer*. Op dat moment was Fedasil zich immers nog volop aan het organiseren om bijkomende opvang te voorzien. We gaan hier dieper op in hoofdstuk 7, als we de impact van het bovenlokale beleid bespreken. Belangrijk hier is dat door het ontbreken van voldoende opvangcapaciteit de federale overheid (via Fedasil) halfweg 2015 besluit tot het uitschrijven van een openbare aanbesteding voor het uitbaten van collectieve opvangcentra. De toekenning van die opdracht voor Gent valt pas later dat jaar. Het opvangcentrum met 250 opvangplaatsen wordt in maart 2016 in gebruik genomen onder beheer van G4S Care, een for-profit onderneming die een overeenkomst sluit met Fedasil. Het **opvangcentrum De Reno** is een voormalige ‘gevangenisboot’ die aanmeert aan de Rigakaai, vlakbij de buurt ‘de Muide’. Zodra de beslissing bekend is, wordt een informatievergadering georganiseerd voor de buurt. De komst van de Reno zorgt er voor dat er reactie komt vanuit de buurt (De Muide) om hulp te bieden. Tegelijk zoekt de Reno zelf contact met organisaties uit de buurt om tot samenwerkingen te komen. Om de opvang bij de Reno te laten aansluiten op de doelstellingen van de stad (*‘BBB+B’*) wordt de Reno ook meteen opgenomen binnen de werkgroep ‘Opvang’. Op die manier wordt de samenwerking tussen de Reno en andere organisaties in de stad (bv. In-Gent) mee gecoördineerd vanuit de Taskforce. Met de opening van het opvangcentrum starten ook de verschillende initiatieven vanuit de diverse werkgroepen in De Taskforce, waarbij op heel wat levensdomeinen wordt ingezet (zie de olijsting van de werkgroepen in bijlage 1)<sup>56</sup>.

We zien dat er met de komst van het opvangcentrum en de aandacht voor de ‘vluchtelingen crisis’ in het Gentse middenveld heel wat beweegt: organisaties die samenwerkingen zoeken of organisaties die hun werking uitbreiden. Er ontstaan ook **nieuwe organisaties** die elk op hun manier aansluiting zoeken bij het bestaande netwerk van organisaties in de stad en bij het stadsbestuur. Zo is er *vzw Humain*<sup>57</sup> die hulpverlening organiseert voor de ‘vluchtelingenkampen’ in Duinkerke en Calais; *Dine with Us*<sup>58</sup> die via een online platform nieuwkomers uitnodigt voor een etentje bij mensen thuis; maar ook het net opgerichte burgerinitiatief *Critical Mass Gent*<sup>59</sup> — dat ijvert voor fietsvoorzieningen en duurzame mobiliteit — organiseert fietstochten en cursussen voor nieuwkomers. Hieronder lichten we twee nieuwe organisaties verder toe: Hart voor Vluchtelingen, die materiële hulp en begeleiding voorzien (zie Kader 1) en Refu Interim, die voor vluchtelingen vrijwilligerswerk in de culturele sector organiseren (zie Kader 2). We lichten deze twee voorbeelden eruit omdat ze weergeven hoe nieuwe organisaties zich positioneren t.a.v. zowel het bestaande middenveld als het lokale bestuur.

In deze periode zijn er ook **beslissingen vanuit de Vlaamse overheid** die impact hebben op het Gentse netwerk. Belangrijk voor het lokale asiel- en integratiebeleid is de oprichting in 2015 van het stedelijk agentschap voor integratie en inburgering **‘In-Gent’**, dat volgt uit

---

<sup>56</sup> De brochure “De Vlucht Vooruit” van de Stad Gent biedt een overzicht van deze initiatieven. <https://stad.gent/nl/burgerzaken/migratie-integratie/asiel-en-vluchtelingen/wat-doet-stad-gent-voor-vluchtelingen>

<sup>57</sup> “Vzw Humain is opgericht in het voorjaar van 2016 door een groep vrijwilligers die al maanden humanitaire bijstand verleende aan de duizenden gestrande vluchtelingen in het kamp van Grande-Synthe in Noord-Frankrijk 2015.” zie: <http://www.vzwhumain.org/wie-is-vzw-humain>

<sup>58</sup> Geïnspireerd door een Zweeds initiatief in 2014 voor ‘welkomst etentjes’ dat snel internationaal navolging kreeg. Zie: <http://dinewithusnl.mystrikingly.com/> en <http://www.unitedinvitations.org/>

<sup>59</sup> <https://www.facebook.com/CriticalMassGent/>

Vlaams beleid<sup>60</sup> (we bespreken dit aspect van het Vlaamse beleid verder in onze bevindingen in hoofdstuk 7). In-Gent is een fusie van Kom-Pas Gent vzw (onthaalbureau), Intercultureel Netwerk Gent (integratiecentrum), Tolk- en Vertaalservice Gent vzw, en later (2016) ook het Huis van het Nederlands Gent. In-Gent is een centrale actor in het lokale asiel- en integratiebeleid.

Een andere belangrijke beslissing volgt in mei 2016, als de Vlaamse regering besluit om steden en gemeenten **bijkomende middelen** te geven om in te zetten voor het toenemend aantal vluchtelingen. Deze middelen zijn beperkt in de tijd voor de periode 2016-2018<sup>61</sup>. De middelen worden door Vlaamse overheid toegekend aan de stad. De inzet van de middelen wordt echter niet eenzijdig door de stad beslist, maar vanuit het gecoördineerde overleg in de Taskforce, waarbij de dienstverlening van zowel lokale overheid als lokaal middenveld wordt versterkt<sup>62</sup>. Een groot deel van de middelen gaat naar het aanwerven van bijkomende medewerkers. Ook besluit men om de algemene coördinator van de Taskforce uit deze middelen te betalen (1 VTE). Verder worden er **bij stad en OCMW** bijkomende medewerkers aangetrokken (4.5 VTE): er komt versterking voor ‘communicatie’ bij de Dienst ‘Welzijn en Gelijke Kansen’, voor de ‘coördinatie huisvesting’ bij de Dienst ‘Wonen’, voor ‘verblijfsrechtelijk advies op maat’ bij het ‘Infopunt Migratie’, voor werkbegeleiding bij de Dienst ‘Werk’, en voor het project Ankerkracht van het OCMW (de begeleiding van minderjarige vluchtelingen en jongvolwassenen). Ook In-Gent krijgt versterking voor haar werking rond ‘integratie in de wijk’. Bestaande dienstverlening wordt ook uitgebreid met deze middelen, zoals de Onthaalklassen voor Anderstalige Nieuwkomers (OKAN) en de taalondersteuning door In-Gent. Er worden ook middelen ingezet om **medewerkers in het middenveld** aan te werven — dit kan gaan om het betalen van medewerkers die tot dan als vrijwilligers werkten (0.5 VTE bij Hart voor Vluchtelingen, 0.2 VTE bij Refu Interim) of om bestaande professionele werking te versterken (CAW, vzw Jong, CGG Eclips). Ook **Europese subsidies** worden aangesproken. Zo wordt ‘Werkplek Vluchtelingen’ opgestart vanuit de werkgroep Werk (Stad Gent, OCMW, VDAB en In-Gent) met ESF-subsidies<sup>63</sup>. In-Gent start met AMIF-middelen<sup>64</sup> een welzijnsproject op voor 15-19 jarigen.

In 2017 wordt de Reno gesloten (ze heeft tijdens die 12 maanden meer dan 400 asielzoekers opgevangen), maar zal in 2020 terug in gebruik worden genomen (ditmaal in beheer door Fedasil zelf). Na het sluiten van het opvangcentrum en het einde van de Vlaamse ‘crisismiddelen’ wordt ook de Taskforce afgesloten in 2018. In september 2018 besluit de stad om een ‘Migratie-forum’ op te richten met het doel een langere termijn beleid te ontwikkelen. De status van dit forum was nog te jong op het moment van dit onderzoek om hier meer over

---

<sup>60</sup> Zij geeft uitvoering aan het Vlaams integratie en inburgeringsbeleid. In Antwerpen wordt dit opgenomen door Atlas vzw - net als In-Gent een stedelijk agentschap. In de overige Vlaamse steden en gemeenten wordt deze rol opgenomen door het Vlaamse Agentschap Integratie & Inburgering.

<sup>61</sup> Deze middelen zijn dan ook belangrijk voor de drie cases in dit rapport. We bespreken enkele belangrijke gevolgen hiervan in onze bevindingen (hoofdstuk 7).

<sup>62</sup> Zie ook hiervoor de brochure “De Vlucht Vooruit”

<sup>63</sup> Europees Sociaal Fonds: ‘(...) stimuleert Vlaamse organisaties om de arbeidsmarkt te versterken en de werkgelegenheid te vergroten’ (zie: <https://www.esf-agentschap.be/nl/esf/europees-sociaal-fonds>)

<sup>64</sup> Europees Fonds voor Asiel, Migratie en Integratie: ‘(...) een financieel instrument van de Europese Commissie gericht op een efficiënter beheer van migratiestromen en de versterking en ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van asiel, migratie en integratie.’ (zie: <https://www.esf-agentschap.be/nl/amif>)



te zeggen. Verder beslist de stad Gent nog om het wegvallen van de tijdelijke Vlaamse middelen voor een aantal hulporganisaties voor vluchtelingen op te vangen en die middelen tijdelijk zelf te voorzien (waaronder De Olijfboom, CGG Eclips, Refu Interim en CAW).

### KADER 1: Een Hart voor Vluchtelingen vzw<sup>65</sup> - De Olijfboom

#### *Van burgerinitiatief naar 'partner' naar ... een onzekere toekomst?*



© Een Hart voor Vluchtelingen - [www.ehvv.be](http://www.ehvv.be)

In 2015 richt de Gentse Evelyne Huughe de organisatie 'Een Hart voor Vluchtelingen' op. Ze wil hiermee zelf steun bieden aan de asielzoekers en vluchtelingen die in Gent toekomen. Vanuit een oproep op Facebook groeit de organisatie snel en wordt heel wat materiële hulpverlening verzameld. De organisatie richt in 2016 De Olijfboom op (geopend op 20 mei 2016), een ontmoetingscentrum waar mensen terecht kunnen voor materiële hulp (kledij, meubels, voedsel, verzorging), sociaal contact en begeleiding door vrijwilligers. Het is ook in deze periode dat de organisatie 'Hart voor Vluchtelingen' zich formeel laat inschrijven als een vzw (23 mei 2016).

De oprichting van de Olijfboom gaat gepaard met een verdere **integratie van de organisatie** in de Taskforce. De Stad Gent steunt de oprichting van De Olijfboom door een deel van de tijdelijke Vlaamse middelen (2016-2018) in te zetten voor de huur van het pand en het loon van een halftijdse medewerker. Met deze middelen wordt het mogelijk om een 'starterspakket' te voorzien voor mensen die zich aanmelden en wordt de werking van de Olijfboom opengetrokken naar andere 'doelgroepen': iedere Gentenaar die een nieuwe start moeten nemen en dus nood heeft aan materiële en sociale ondersteuning. Bezoekers komen langs op doorverwijzing van OCMW, CAW, Kind en Gezin, straathoekwerkers, of andere organisaties. In de periode tussen de opstart en eind 2017 registreerde De Olijfboom 2450 personen die hulp kregen. Na het aflopen van de Vlaamse 'crisis middelen' voorzag de Stad Gent nog middelen voor de periode na het aflopen van deze subsidies, maar er is geen zekerheid voor de voorziening op langere termijn.

<sup>65</sup> [www.eenhartvoorvluchtelingen.be](http://www.eenhartvoorvluchtelingen.be)

## **Opvallende vaststellingen**

De Olijfboom is op korte tijd opgenomen in het lokale netwerk van organisaties. Die snelle groei gaat gepaard met enkele opvallende vaststellingen over de werking van de Olijfboom binnen het Gentse netwerk.

### **1. Formalisering en professionalisering**

Een Hart voor Vluchtelingen start als lokale actiegroep die zich al snel **formaliseert** als vzw wanneer de Olijfboom wordt opgericht. Die formele structuur is nodig om de subsidies en giften te beheren en de vrijwillige medewerker halftijds aan te werven. Hier zien we dus een voorbeeld van wat we in hoofdstuk 4 de 'dubbele reflex' noemden. Als nieuwe organisatie gaat Een Hart voor Vluchtelingen op zoek naar inkomsten en ondersteuning van de overheid. De lokale overheid wil er op haar beurt over waken dat deze nieuwe organisatie (die heel wat bijval krijgt van Gentse inwoners) aansluit op de werking van de Taskforce en toegankelijk is voor 'iedere Gentenaar'. Bovendien merken we dat er in het stadsbestuur in die beginperiode enige bezorgdheid bestaat over de draagkracht van de organisatie als ze niet verder ondersteund zou worden. Die wederzijdse dynamiek van toenadering leidt tot **professionalisering** van de organisatie en een verdere inbedding in het lokale netwerk van organisaties die materiële hulp en sociale begeleiding voorzien.

De beslissing om De Olijfboom te subsidiëren is mogelijk gemaakt door de Vlaamse crisismiddelen en vond plaats in een periode van 'crisis' waarbij er snel beslissingen moesten worden genomen. Die specifieke context leidt op zijn beurt tot twee andere vaststellingen: de onzekere toekomst, en de relatie tot het bestaande middenveld.

### **2. Politieke steun in de crisis, en daarna?**

Het succes en de snelle groei van de organisatie dwong een reactie af van het lokale bestuur. In een situatie waarin snel beslissingen moeten worden genomen viel deze organisatie met haar grote bijval in het Gentse snel op. Dat betekent niet dat er vanzelf financiële steun volgde, ook al was er zeker sympathie voor dit initiatief. De organisatie en haar initiatiefnemers waren op dat moment immers niet gekend bij het stadsbestuur. Er bestaat dus nog geen vertrouwen of persoonlijke relatie tussen de organisatie en ambtenaren of politici. Dat maakt het moeilijk om op enkele maanden tijd over te gaan tot subsidiëring en ondersteuning.

Toch is die relatie op relatief korte tijd tot stand gekomen en geïntegreerd binnen de werking van de Taskforce, om zelfs daarna nog (tijdelijk?) verder gezet te worden. Op basis van onze interviews leiden wij af dat deze relatie in het begin mee is **bemiddeld** door een bestaande actor in het middenveld. Deze actor verzorgde de link tussen lokale bestuurders en de nieuwe initiatiefnemers — niet om 'alles te regelen', maar om het gesprek op gang te brengen. Hierbij was het belangrijk dat Een Hart voor Vluchtelingen de 'taal van het beleid' leerde spreken en dat lokale bestuurders inzicht krijgen in wat de 'nieuwkomer' wilt bereiken. Tegelijk wordt de werking Hart voor Vluchtelingen gesignaleerd vanuit de werkgroepen in de Taskforce, wat bijdraagt tot het vormen van een politiek draagvlak voor de organisatie.

Ondertussen zijn de Vlaamse 'crisismiddelen' afgelopen en rijst de vraag of de stad de werking van de Olijfboom verder zal blijven ondersteunen. Een belangrijk aspect van die beslissing heeft te maken met de beschikbare lokale middelen, maar zeker ook met de laatste vaststellingen hieronder: de positie van De Olijfboom ten aanzien van het bestaande middenveld.

### **3. Relatie ten aanzien van het bestaande middenveld**

Een Hart voor Vluchtelingen is een nieuw initiatief, maar een groot deel van haar werking (materiële hulp en sociale begeleiding) overlapt met de werking van bestaande organisaties in het middenveld

die soms minder ondersteuning krijgen van de stad ondanks dat ze reeds langer bestaan (die bv. geen door de stad betaalde medewerkers hebben). De snelle opkomst en inbedding van De Olijfboom zorgt dan ook voor een zekere spanning in het middenveld. Met het wegebben van de 'crisis' en de bijhorende 'sense of urgency' (en Vlaamse middelen) lijkt die spanning voelbaar te worden. Het stadsbestuur zal hier een beslissing moeten nemen, waarbij ze dus niet alleen rekening moet houden met de inzet en het vele werk van Een Hart voor Vluchtelingen maar ook hoe haar relatie tot de Olijfboom past binnen haar beleid m.b.t. de vele andere armoedeverenigingen in Gent.

## KADER 2: Refu Interim<sup>66</sup>

### *Van cultureel project naar sociale onderneming?*



© Refu Interim / Facebook

Refu Interim organiseert **vrijwilligerswerk voor asielzoekers en vluchtelingen**, waarmee de vrijwilligers werkervaring kunnen opdoen en een sociaal netwerk opbouwen. De organisaties die hen tewerkstellen doen van hun kant ervaring op in het werken met een diverse groep vrijwilligers.

Refu Interim ontstaat uit een initiatief van **Cirq vzw** die voor hun productie 'Batahlan' op de Gentse Feesten in 2016 uitpakken met de tongue-in-cheek slogan: "*Dit jaar hebben we gekozen voor de goeikoop! Al onze eigen, dure vrijwilligers buiten en vluchtelingen in de plekke!*". Vluchtelingen en asielzoekers zijn tijdens deze productie actief als vrijwilligers die hun 'skills' aanbieden aan bezoekers, spontane 'sollicitatie gesprekken' houden, meewerken als decorbouwer of acteur in een opvoering. Op die manier wilt Cirq de stereotypen rond asielzoekers en vluchtelingen tegengaan, en tegelijk bezoekers en asielzoekers in contact brengen met elkaar. Volgens de organisatoren heeft dit initiatief heel wat weerklank bij zowel de vrijwilligers als bij andere culturele organisaties.

Omwille van dat succes zien ze een kans om hun productie in 2017 om te vormen tot een structurele vrijwilligerswerking onder de naam '**Refu Interim**' — een ironische verwijzing naar de sector van interimkantoren ('Refu Interim is geen écht interimkantoor' luidt het op hun website). Refu Interim zoekt niet alleen plaatsen voor asielzoekers en vluchtelingen om aan vrijwilligerswerk te doen, ze biedt ook workshops en activiteiten aan voor organisaties en bedrijven die willen werken rond de thema's asiel, migratie en diversiteit.

<sup>66</sup> <https://www.refuinterim.be/>



© Refu Interim / Facebook

Al snel zoekt Refu Interim toenadering tot de lokale overheid voor **financiële ondersteuning**. Ze zoekt hiervoor contact met verschillende administraties en kabinetten in Gent. Dat blijkt niet eenvoudig. Een van de moeilijkheden waar ze op stoten is dat haar werking door anderen gezien wordt als overlappend met hun eigen vrijwilligerswerking: 'wij doen dat toch al'. De coördinator van de Taskforce is het initiatief genegen en legt contact met de schepen van Cultuur. Bovendien bemiddelt ze ook voor een kleine tegemoetkoming vanuit de Vlaamse crisismiddelen. Uiteindelijk ontvangt Refu Interim opstartsubsidies van de Stad Gent, een deel als opstartsubsidie binnen het domein Cultuur, een deel via de Vlaamse crisismiddelen (voor 0.2 VTE). Daarnaast ontvangt ze ook een opstartsubsidie via de nationale loterij. Ze dient daarna een projectaanvraag in bij de Vlaamse overheid (Cultuur) en verkrijgt zo een projectsubsidie voor drie jaren (in het kader van het Participatiedecreet). Ze vult die middelen aan met diverse bijkomende projectmiddelen van haar lokale werkingen in diverse gemeenten.

Refu Interim is in deze beginperiode voornamelijk gefocust op vrijwilligerswerk bij culturele organisaties en volledig afhankelijk van publieke middelen. Naar de toekomst toe wil ze zich echter ook toeleggen op diensten voor bedrijven. Ze wilt daarbij op termijn actief zijn als een '**sociale onderneming**' met meer private dan publieke inkomsten. Op dit moment is het belang van publieke middelen echter nog heel groot: de organisatie combineert verschillende projectmiddelen van zowel de Vlaamse als lokale overheden.

### Opvallende vaststellingen

#### 1. Het belang van de Taskforce: contacten en coördinatie

Refu Interim is ontstaan in de schoot van een culturele organisatie en is niet van meet af aan verbonden met het bestaande middenveld voor vluchtelingen en asielzoekers. In de eerste plaats betekende de Taskforce een toenadering tot '**het veld**', waarbij ze de werking van andere organisatie leert kennen.

De coördinator van de Taskforce is in deze opstart een belangrijke schakel tussen Refu Interim en de werking van de stadsdiensten en andere middenveldorganisaties. Zo wordt al snel een overleg georganiseerd om de **vrijwilligerswerking** van Refu Interim af te stemmen met andere diensten (bv. vrijwilligerswerking binnen 'Werkplek Vluchtelingen' en het 'Vrijwilligerspunt' van de stad). Refu Interim geeft hierbij wel aan dat ze al snel merken dat zij toch uit een ander netwerk vrijwilligers werven dan andere organisaties. Verder is het contact met de Taskforce ook belangrijk geweest in de zoektocht naar opstartsubsidies, zoals hierboven beschreven: de Taskforce was niet de grootste bron van inkomsten, maar speelde zo wel onrechtstreeks een belangrijke rol in de initiële opstart van Refu Interim.

## **2. Vernieuwde professionalisering**

De uitsplitsing van de vrijwilligerswerking die ontstaat in Cirq naar een aparte organisatie (Refu Interim) laat twee belangrijke dimensies van deze evolutie zien. In de eerste plaats toont dit hoe een organisatie zichzelf vernieuwt, maar dat ze dit **niet noodzakelijk intern** moet doen. Net door een nieuwe organisatie op te richten verzekert Cirq zich ervan dat haar eigen 'kern' niet verwatert. In de tweede plaats gaat de dienstverlening die Refu Interim voorziet gepaard met een zekere **gespecialiseerde kennis**. De omvorming naar Refu Interim maakt het mogelijk die kennis verder te ontwikkelen in haar eigen domein en binnen de eigen doelstellingen.



## 6.2. Mechelen: 'M-Power'

In november 2015 kondigt burgemeester Somers aan dat de stad zich vrijwillig kandidaat stelt bij de federale overheid als locatie voor een tijdelijk opvangcentrum, en dat de stad daarnaast ook zal inzetten op plaatsen in lokale opvanginitiatieven. Naast opvang zet de stad ook in op begeleiding, met het zogenaamde 'M-Power' plan. Dit plan zet in op *wonen* (versterken van sociale verhuurkantoren), *taal* (snelle en brede toegang tot lessen Nederlands), *werk* (zgn. art.60'ers; begeleiding voor actief solliciteren; overeenkomsten met lokale werkgevers opzetten; ...), *psychologische ondersteuning* (o.a. uitbreiding bestaande werking Solentra vzw), en het opzetten van een *digitaal platform*. Het 'M-Power'-plan wil voor deze domeinen niet alleen inspanningen voor nieuwkomers maar 'voor alle Mechelaars'.

Om deze opvang en begeleiding te coördineren wordt een ambtelijke 'coördinatiegroep' opgericht, met vertegenwoordigers van zowel overheid als middenveld<sup>67</sup>. De coördinatiegroep komt maandelijks samen tot december 2016, waarna de frequentie minder hoog werd (nog driemaal in 2017). Deze coördinatiegroep rapporteert op zijn beurt maandelijks aan het schepencollege. In de coördinatiegroep worden een aantal sleutelspelers uit het lokale middenveld betrokken: CAW, Steunpunt Asiel & Migratie vzw, Emmaüs vzw (welzijnszorg), en het Rode Kruis (als beheerder van het opvangcentrum).

In maart 2016 wordt een tijdelijk opvangcentrum (tot half december 2016) in gebruik genomen aan de Nekkerhallen waarbij de stad ook een 'operationele coördinator vluchtelingenopvang' aanwerft om de communicatie tussen stadsbestuur en het Rode Kruis te verzorgen. Deze coördinator kon verder ook ad hoc, op basis van vragen en behoeften, andere organisaties en diensten aanspreken.

De komst van het opvangcentrum leidt er o.a. toe dat een aantal burgers zich verenigen onder de noemer 'Welcome in Mechelen' om asielzoekers te onthalen en te helpen integreren. Al snel wordt het vrijwilligerswerk van *Welcome* in overleg besproken met het Rode Kruis en de operationeel coördinator van de stad. Na enkele maanden neemt *Welcome* ook deel aan het maandelijks overleg van de coördinatiegroep. In Kader 3 hieronder bekijken we *Welcome in Mechelen* uitvoeriger en schetsen we de snelle opname van deze nieuwe organisatie in het lokale netwerk.

Een belangrijke actor in het Mechelse middenveld is het 'Steunpunt Asiel & Migratie vzw'. Deze organisatie kent al een lange geschiedenis in Mechelen: ze is eind jaren '80 opgericht vanuit het OCMW maar is doorheen de jaren meer 'autonoom' geworden, al is ze doorheen de tijd een belangrijke partner van het lokale bestuur gebleven. In Kader 4 lichten we deze organisatie meer in detail toe, en bekijken we of het hier om een middenveldorganisatie gaat dan wel om een 'semi-overheid vzw'. Bovendien organiseert het *Steunpunt* als sinds 2014 samen met lokale bestuur psychische begeleiding voor migranten waarbij ze de diensten van *Solentra vzw* inhuren. Deze dienstverlening bespreken we ook in Kader 4, omdat ze ons inzicht geeft in hoe de ene vzw optreedt als opdrachtgever/partner van een andere in samenspraak met het lokale bestuur.

---

<sup>67</sup> De samenstelling is na te lezen in bijlage 3.

In 2016 zien we ook in Mechelen de impact van de bijkomende Vlaamse ‘crisismiddelen’ (cfr. infra). Deze middelen worden aangewend door het lokale bestuur om de werking van het *Steunpunt* te versterken, waarbij ook de diensten van Solentra vzw worden uitgebreid. Andere organisaties melden zich ook aan bij het stadsbestuur. Uit het overleg met Jeugdzorg Emmaüs blijkt al snel dat zij zich willen inzetten voor niet-begeleide minderjarigen, waarbij er samen met het lokale bestuur wordt gezocht naar bijkomende Vlaamse projectmiddelen. Andere organisaties in Mechelen die zich inzetten voor asielzoekers en vluchtelingen zijn niet betrokken bij het structureel overleg. Zo is er de nieuwe organisatie ‘Voice’, een vereniging opgericht door mensen die zelf als vluchteling zijn aangekomen en die inzetten op sociaal-culturele activiteiten door en voor nieuwkomers in Mechelen. Ook ‘klassieke’ organisaties in Mechelen komen in contact met nieuwkomers, zoals het Humanistisch Verbond Mechelen (die bv. haar ruimtes beschikbaar stelt als ontmoetingsruimte voor andere organisaties), vzw De Keeting (materiële hulp), of het wijkgezondheidscentrum Wel en Wee.

Het structureel overlegplatform werd in de loop 2017 afgebouwd, na de sluiting van het tijdelijke opvangcentrum. In maart 2019 is er echter opnieuw een tijdelijk opvangcentrum geopend, op een andere site (Zwartzustersvest), waarvan verwacht wordt dat ze open blijft tot december 2020. Bij deze opstart is ook de coördinatiegroep opnieuw ingesteld.

### KADER 3: Welcome in Mechelen<sup>68</sup>

#### Van burgerinitiatief tot partner?

*Welcome in Mechelen (WiM)* wordt begin 2016 opgericht door een groepje Mechelaars die de verwachte asielzoekers, vluchtelingen en nieuwkomers willen verwelkomen en helpen integreren in de stad. De initiatiefnemers zijn goed genetwerkt in het lokale middenveld van de stad, en kennen elkaar ook vanuit hun lokaal politiek engagement (al zetelt hun partij op dat moment niet in de gemeenteraad). Al snel zoekt Welcome in Mechelen contact met het tijdelijke opvangcentrum in Mechelen om hun activiteiten aan te bieden.

WiM wil geen hulpverlening organiseren en richt zich in de eerste plaats op sociale en culturele activiteiten waarmee ze nieuwkomers willen helpen integreren in de stad. Ze organiseren bv. ‘*Eerste Hulp Bij Asielparcours*’ (waarbij asielzoekers geholpen worden bij het doorlopen van allerlei administratieve procedures) en de ‘*Welcome City Walks*’ (kennismaking met mooie maar ook nuttige plaatsen in de stad). Daarnaast voorziet WiM ook ‘*Beauty workshops*’ (kappersbeurten, verzorging), huiswerkbegeleiding, taal-avonden, info-avonden (bv. over onderwijs). WiM organiseert ook een ‘*Mechels Multicultureel Feest*’ en ‘*FC Welcome*’ (een zaalvoetbalploeg). We zien ook dat vrijwilligers zich individueel inzetten om nieuwkomers te helpen bij het zoeken naar woningen of hun weg te vinden in allerlei administratieve procedures.

Ondertussen lijkt WiM een vaste partner te zijn geworden in het integratiebeleid van de stad Mechelen: ze is opgenomen in de algemene coördinatiegroep (zowel in 2016 als bij de heropstart in 2019) en bij de start van de nieuwe coalitie wordt WiM ook expliciet in het bestuursakkoord vermeld in functie van samenwerking ‘*rond een goed onthaal voor vluchtelingen*’<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> <https://www.facebook.com/pg/welcomeinmechelen>

<sup>69</sup> Bestuursakkoord “Samen voor een positief Mechelen”, zie [www.mechelen.be/bestuursakkoord](http://www.mechelen.be/bestuursakkoord)

Aankondiging voor een 'City Walk'. © Welcome in Mechelen / Facebook

### **Opvallende vaststellingen**

#### **1. Het 'afdwingen' van een plaats: mobiliseren en visie**

Op minder dan een jaar evolueert WiM van burgerinitiatief (februari 2016) tot vzw (november 2016) en 'partner' in het lokale opvang- en integratiebeleid (najaar 2016). Uit onze gesprekken leiden we af dat drie factoren in Mechelen belangrijk zijn om deze snelle evolutie te begrijpen. Ten eerste: WiM organiseert een aantal '**vernieuwende**' activiteiten in de stad (City Walks, AHBA, ...) die brede bijval krijgen bij zowel inwoners van Mechelen als de nieuwkomers. Hierdoor krijgt WiM een zeker draagvlak binnen de stad. Ten tweede zijn de initiatiefnemers en trekkers van WiM goed '**genetwerkt**' in de stad. Ze gebruiken hun persoonlijke contacten om hun werking uit te leggen aan lokale bestuurders en andere middenveldorganisaties. Bovendien wijzen sommige respondenten er op dat het verhaal van WiM over het 'verbinden van mensen in de stad' goed aansluit bij de visie op integratie van de burgemeester. Ten derde maakt het bestaande **coördinatieplatform** ivm vluchtelingenwerk het mogelijk om relatief snel de mogelijkheden te verkennen om met WiM samen te werken. In de eerste plaats werd een overleg georganiseerd tussen WiM en het Rode Kruis (i.f.v. activiteiten in/met het opvangcentrum), in de tweede plaats door WiM gaandeweg mee op te nemen in de algemene coördinatiegroep.

#### **2. Afstemmen op bestaande organisaties**

Zowel het Rode Kruis als het Steunpunt Asiel en Migratie vzw (*zie kader 4*) zijn reeds lang gevestigde organisaties met heel wat interne expertise en een eigen manier van werken. We zien dat er tijd en overleg nodig is geweest om de werking van WiM af te stemmen op de bestaande werking van deze 'gevestigde' organisaties. Een tegenstelling die wij afleiden uit onze gesprekken is het doel van WiM om **snel en ad hoc** te werken. Waar ze noden ziet, wil ze deze kunnen invullen, waardoor ze soms snel in actie schiet. Andere organisaties moeten zeker in de beginperiode eerst overtuigd raken van de bijdrage van de nieuwe organisatie. Die initiële voorzichtigheid heeft niet noodzakelijk met zelfbescherming te maken, maar ook met de zorg voor het beschermen van een kwetsbare doelgroep. Vanuit WiM wordt dit soms ervaren als bureaucratisch of log, maar het leidt niet tot grote conflicten. Een belangrijke actor in het overbruggen van deze speler is de operationele coördinator, door de stad specifiek aangesteld met het oog op de komst van het opvangcentrum. Hierdoor is er op het moment dat WiM zichzelf organiseert iemand beschikbaar vanuit de stad om



het overleg tussen het Rode Kruis en WiM mee vorm te geven.

#### KADER 4: Steunpunt Asiel & Migratie vzw<sup>70</sup>

##### *Tussen overheidsorganisatie en 'autonoom' middenveld?*



*De lokalen van het Steunpunt Asiel en Migratie vzw (rechts)*

Het Steunpunt Asiel en Migratie vzw (verder: 'SA&M') wordt in 1989 opgericht vanuit het OCMW van Mechelen als "vzw Werkgroep Integratie Vluchtelingen": het OCMW stuurt aan via een stuurgroep en beheert de administratie van de organisatie. Doorheen de jaren (al is niet duidelijk wanneer precies) beslist de raad van bestuur van de Werkgroep om zich op **meer afstand** van het lokale bestuur te zetten. Een belangrijke reden is dat de Werkgroep zich ook bekommert om het lot van mensen zonder papieren, waardoor ze vindt dat een zekere (partij)politieke onafhankelijkheid nodig is.

Gaandeweg verandert ook het veld waar de Werkgroep in actief is. Waar de Werkgroep zich in de beginjaren inzet op veel verschillende domeinen (wonen, werk, taal, integratie, ...) omdat er nog maar weinig dienstverlening voor migranten en asielzoekers bestond, gaat de Werkgroep zich met de komst van andere organisaties in het veld meer focussen op dienstverlening die niet door andere organisaties wordt opgepikt. Die verschuiving van de werking wordt formeel bevestigd met een naamsverandering in 2014 (van 'Werkgroep Integratie' naar 'Steunpunt Asiel en Migratie'). Ook met de komst van het Agentschap Integratie en Inburgering was een herkenbaar onderscheid in

<sup>70</sup> <https://www.vluchtelingendienst.be/home/>

naamgeving nuttig.

De werking van SA&M bestaat uit het aanbieden van een 'positief realiteitsgebonden onthaal' en 'integratiegerichte begeleiding'. Via een samenwerking met **Solentra vzw** biedt SA&M ook toegang tot psychologische hulp (daarover hieronder meer). Als lid van IOM<sup>71</sup> zet SA&M zich ook in voor begeleiding in het kader van vrijwillige terugkeer. SA&M heeft vier betaalde medewerkers en een breed vrijwilligersnetwerk (die o.a. het onthaal verzorgen, de voedselbedeling, en nieuwkomers wegwijs maken in de stad).

De meeste inkomsten komen van de Stad Mechelen, aangevuld met projectsubsidies die in diverse kanalen gezocht worden (bovenlokale overheid, Koning Boudewijnstichting).

## Opvallende vaststellingen

### 1. Van 'overheid-vzw' naar 'autonome partner'

We zien in de evolutie van deze organisatie dat ze doorheen de tijd zichzelf op een **grotere afstand** met het lokale bestuur heeft geplaatst. Twee factoren spelen hier mee. Ten eerste is er de komst van heel wat nieuwe organisaties, waardoor ze zich meer **specialiseert** in de diensten die niet door de anderen worden ingevuld. Ten tweede brengt die specialisering ook een verschuiving in **doelgroep** met zich mee (mensen zonder wettig verblijf), waardoor SA&M zich politiek onafhankelijker wilde opstellen.

Dit betekent niet dat alle **banden met het lokale bestuur** zijn doorgeknipt — integendeel: SA&M stemt haar werking af in overleg met het lokale bestuur en formaliseert dat in een convenant dat driejaarlijks wordt vernieuwd. Ze vult die structurele werking wel aan met bovenlokale projectsubsidies. Die blijvende nauwe samenwerking met het lokale bestuur zorgt ervoor dat men zowel binnen het lokale bestuur als binnen SA&M naar de organisatie kijkt als 'deel van' het lokaal beleid. Ze is een logische partner voor de stad bij haar lokaal asiel- en vluchtelingenbeleid.

Toch bestaat er een zekere '**afstand**' tussen organisatie en stad, die voor enige onzekerheid kan zorgen. Er wordt driejaarlijks gekeken naar de werking van SA&M, waarbij o.a. gekeken wordt in welke mate de werking van SA&M aansluit op de lokale noden i.f.v. de instroom van migranten in de stad. De stad heeft ondertussen ook eigen projectwerking via bv. Europese subsidies waar het Steunpunt niet altijd bij betrokken is. Ook de toekomstige huisvesting van de organisatie brengt enige onzekerheid met zich mee — hier moet er bijv. 'onderhandeld' worden, wat een verschil is met de 'interne diensten' van de stad.

### 2. Samenwerking met Solentra: een 'mini-netwerk' voor nieuwe dienstverlening

Een interessante ontwikkeling in Mechelen is de samenwerking met **Solentra vzw**<sup>72</sup>, een organisatie opgericht vanuit de VUB/UZ Brussel voor migranten in een precare situatie die nood hebben aan psychische hulp (Solentra omschrijft zichzelf als 'expert in de transculturele psychiatrie'). Sinds eind 2014 heeft Solentra een projectwerking in Mechelen waarbij SA&M optreedt als opdrachtgever en het project wordt gefinancierd via het Kinderarmoedefonds en uitgevoerd in overleg met het lokale bestuur. Ondertussen erkent het lokale bestuur het belang van de werking van Solentra, en wordt er gezocht naar een manier om de diensten van Solentra te bestendigen als de huidige projectmiddelen aflopen.

We zien hier vier opvallende zaken gebeuren. Ten eerste komt deze dienstverlening tot stand via

<sup>71</sup> Internationale Organisatie voor Migratie: <http://belgium.iom.int/>

<sup>72</sup> <https://www.solentra.be/nl/>

**informele contacten in het middenveld.** SA&M en Solentra leren elkaar kennen via ontmoetingen tijdens bovenlokale overlegmomenten in de sector (het is onduidelijk waar precies). Solentra is op dat moment nog vrij onbekend. Via haar nauwe relaties met de stadsdiensten kan SA&M Solentra vervolgens introduceren in Mechelen en samen met de stadsdiensten een projectaanvraag indienen. Ten tweede zien we dat er op basis van dit project doorheen de afgelopen jaren een **sterk vertrouwen** ontstaat in de werking van Solentra. Dat vertrouwen is belangrijk in de eventuele verderzetting van het project - al spelen ook hier natuurlijk andere factoren mee, waaronder zeker de mogelijkheden binnen het lokale overheidsbudget. Ten derde zien we hier een interessante **combinatie van middenveld en overheid**. De ene vzw (SA&M) treedt op als opdrachtgever voor de andere (Solentra), via Vlaamse projectmiddelen (Kinderarmoedefonds, dat beheerd wordt door de Koning Boudewijnstichting), in overleg met het lokale bestuur (Sociaal Huis Mechelen). We zien hier een 'mini-netwerk' ontstaan van (semi)middenveld, lokale overheid en bovenlokale initiatieven. Bovendien, en dat is het vierde punt, is de drijfveer van deze samenwerking de vaststelling dat lokaal de nodige **expertise en middelen ontbraken** om deze gespecialiseerde dienstverlening te voorzien (bv binnen het CGG), waardoor de lokale actoren openstaan om een nieuw project op te starten met een 'externe' partner (Solentra).

### 6.3. Sint-Niklaas: 'Vluchtelingenoverleg'

In Sint-Niklaas richt het stadsbestuur in 2015 een 'vluchtelingenoverleg' op waarbij voornamelijk lokale ambtenaren en politici betrokken zijn, samen met enkele sleutelactoren uit het middenveld (CAW, VLOS vzw, Rode Kruis). Niet iedere middenveldorganisatie die dus diensten organiseert voor vluchtelingen is opgenomen in dit overleg. Eigen aan Sint-Niklaas is dat er al een collectief opvangcentrum bestaat sinds 2001 met plaats voor 150 personen. Bovendien heeft de stad al sinds 2008 een 'vluchtelingenoverleg', al is dat initieel een 'eerstelijnsnetwerk': dit overlegplatform is opgericht op initiatief van een ambtenaar (de 'vluchtelingenmedewerker') die vanuit het werkveld de vraag opving voor meer overleg en onderlinge coördinatie tussen zowel ambtenaren als het lokale middenveld. Met de komst van het bijkomende tijdelijke opvangcentrum (met plaats voor 500 personen) in september 2015 heeft men dit bestaande overlegplatform omgevormd tot een maandelijks beleidsoverleg, waarbij de burgemeester en betrokken schepenen aanwezig zijn samen met diensthoofden. Anders dan in Mechelen, met een administratieve coördinatiegroep, zien we hier een overlegstructuur waarbij politici rechtstreeks betrokken zijn.

In 2016 ontvangt Sint-Niklaas net als Mechelen en Gent bijkomende Vlaamse middelen, en bijkomend een verhoogde federale toelage die wordt toegekend aan gemeenten met een opvangcentrum. Hiermee versterkt de stad haar eigen diensten, en worden middelen toegekend aan middenveldorganisaties. Blij de eigen diensten gaat het om extra medewerkers (oa. administratieve en maatschappelijk werkers en een taalcoach) bij de 'Cluster Welzijn' (de teams 'integratie', 'maatschappelijke activering' en 'flankerend onderwijs'), de 'Cluster Dienstverlening' (team 'vreemdelingen') en de 'Cluster Omgeving' (team 'wonen').

Er worden vanuit het vluchtelingenoverleg ook bijkomende middelen ingezet voor diensten van het middenveld. Zo sluit de stad een overeenkomst met het CAW voor een buddyproject, en krijgt het CGG bijkomende middelen voor de aanwerving van een traumapsycholoog. Ook de CLB's krijgen financiële ondersteuning. De sociale kruidenier van De Springplank en van

het VLOS krijgen ook tijdelijk een verhoogde subsidie (elk ca. 25.000 euro). Wereldhuis Bonangana, VormingPlus en De Regenboog krijgen extra middelen voor taalactiviteiten. Tijdens de interviews valt het op dat met name het VLOS als een belangrijk actor in het lokale middenveld wordt gezien. Er wordt stevast naar hun werking verwezen door de andere actoren, maar ook buiten Sint-Niklaas is men op de hoogte van hun werking. We bespreken deze organisatie in kader 6. Ook in Sint-Niklaas ontstaat er een nieuwe organisatie. In 2017 wordt ‘Like a Rolling Stone vzw’<sup>73</sup> opgericht die een doorgangswoning voor jonge en niet-begeleide minderjarige vluchtelingen inricht, waarbij zij samenwerken met het OCMW (zij verhuren opvang aan het OCMW die jonge asielzoekers toeleidt, terwijl Like a Rolling Stone met vrijwilligers begeleiding organiseert).

In tegenstelling tot Mechelen en Gent is het tijdelijk opvangcentrum in Sint-Niklaas in de periode van ons onderzoek niet gesloten geweest — al was dat enige tijd onzeker: in 2018 was er nog sprake van om dit centrum te sluiten, maar met de terug stijgende nood aan opvang werd tegen het einde van dat jaar alsnog besloten om het centrum voor ‘onbepaalde tijd’ open te houden. Het vluchtelingenoverleg is tijdens deze periode dan ook steeds actief gebleven - al zijn de Vlaamse ‘crisismiddelen’ niet verlengd.

#### KADER 6: VLOS - ‘Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas’ vzw<sup>74</sup>

##### *Van samenwerking naar pragmatische verstandhouding?*

VLOS start in 1997 als ‘**Vluchtelingen Onthaal Sint-Niklaas**’ en kreeg als feitelijke vereniging voornamelijk vorm in de periode van de oorlog in Kosovo in 1999. Tijdens die eerste jaren krijgt het VLOS ondersteuning van het OCMW dat voor het VLOS een gebouw huurt op de Grote Markt. De vrijwilligers van het VLOS werken samen met het OCMW en het Sociaal Centrum (nu deel van het CAW). De Stad Sint-Niklaas stelt in 1999 ook een eerste ‘vluchtelingenmedewerker’ aan, die al ervaring als vrijwilliger had opgedaan bij VLOS. Nog voor de komst van het huidige opvangcentrum van Fedasil in 2001 zorgt het VLOS samen met OCMW en anderen voor opvang van migranten en vluchtelingen in Sint-Niklaas. Doordat haar werking verbreedt naar opvang en begeleiding wijzigt VLOS haar naam naar ‘**Vluchtelingen Ondersteuning Sint-Niklaas**’ (in 2000). Tegenwoordig is VLOS gehuisvest in het centrum van Sint-Niklaas, naast het opvangcentrum van Fedasil. De samenwerking met de stad is intussen niet meer zo intens als in die eerste jaren. Tegenwoordig werken VLOS en stad meer ‘op afstand’ van elkaar, al blijft er wel formeel overleg bestaan en zijn er heel wat intense informele contacten met allerlei diensten van de stad.

Die verandering in relatie heeft zeker te maken met een verandering in ‘specialisering’ van het VLOS, dat op zijn beurt weer een reactie is op verandering in federaal en Vlaams beleid. De activiteiten van VLOS richten zich tegenwoordig primair op **mensen zonder wettig verblijf**, al wordt die afbakening niet altijd even scherp gemaakt: in de praktijk zijn ook asielzoekers en vluchtelingen in precare situaties nog steeds welkom. Vooral sinds de komst van het opvangcentrum (2001) is deze doelgroep belangrijker geworden. VLOS wilt zich inzetten voor mensen waarvan ze vindt dat de overheid zich niet of te weinig inzet. De laatste jaren werkt VLOS zonder betaalde medewerker — ze vindt hiervoor moeilijk subsidies.

<sup>73</sup> <https://www.facebook.com/ARollingStoneSintNiklaas/>

<sup>74</sup> <https://www.vlos.be/>

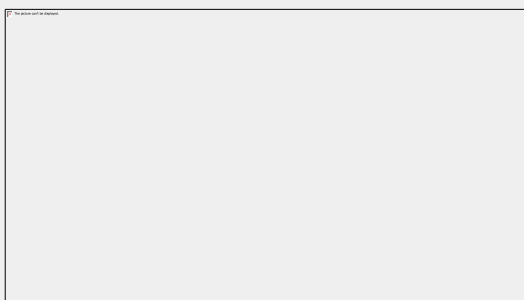


VLOS voorziet tegenwoordig in heel wat **ondersteuning voor migranten**: een sociale kruidenier (bereik van ca. 120 personen per week), een ‘Bazaar’ en ‘Magazijn’ (materiële hulp), sociale activiteiten, medisch kabinet (3 dagen per week), en individuele administratieve en juridische begeleiding (vooral in functie van de asielprocedure). VLOS beschikt ook over een aantal woningen voor mensen in een preciaire situatie die ze verhuurt of gebruikt als noodopvang.

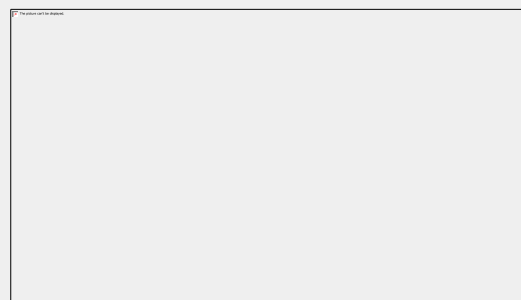
De **inkomsten** van VLOS komen vooral van giften, aangevuld met enkel subsidies. Van de stad Sint-Niklaas krijgt VLOS een subsidie (in 2018 was dat 16.000 EUR). Tijdens 2016-2017 werden deze middelen tijdelijk verhoogd met ongeveer 24.400 EUR. Dankzij private giften is VLOS ondertussen eigenaar van haar eigen pand.



*De lokalen van het VLOS, met verder in de straat het opvangcentrum © Google Earth.*



*De sociale kruidenier © VLOS / Facebook*



*De Bazaar © VLOS / Facebook*

### **Opvallende vaststellingen**

#### **1. Verandering in relatie met lokaal bestuur**

We zien dat het VLOS oorspronkelijk nauwe banden met het lokale bestuur had, zowel politiek als

administratief. De vrijwilligers van het VLOS konden op basis van hun eigen professionele of persoonlijke achtergrond heel wat **expertise** inbrengen in een tijd waarin er nog niet veel organisaties actief waren voor een lokaal asiel-, opvang- of integratiebeleid. Die expertise werd in samenwerking met het OCMW ingezet voor opvang en begeleiding. Een goed voorbeeld van die intense relatie zien we bij de eerste vluchtelingenmedewerker, die zijn ervaring van bij het VLOS kon inbrengen bij het lokale bestuur. Ondertussen is het **lokale veld sterk veranderd**, met de komst van oa. een federaal opvangcentrum, het Agentschap Integratie en Inburgering, en de uitbouw van de CAW's. Ook de stad bouwde ondertussen verder haar eigen vluchtelingenwerking uit. Het VLOS heeft zich zo doorheen de jaren meer 'gespecialiseerd' in een doelgroep ('mensen zonder wettig verblijf') waarvan zij vindt dat die door de verschillende overheden onvoldoende ondersteund worden. We herkennen deze dynamiek ook bij het Steunpunt Asiel & Migratie vzw in Mechelen, zie kader 4 hierboven.

## 2. Pragmatische verstandhouding?

De relatie met het lokale bestuur lijkt tegenwoordig een vorm van 'pragmatische verstandhouding' te zijn. Het lokale bestuur erkent het werk van het VLOS, maar kan zich niet verder engageren voor de doelgroep waar het VLOS zich op richt. Dit zorgt voor **enige frictie** tussen beiden. Bij lokale bestuurders horen we het argument dat Sint-Niklaas heel wat **'bovenlokale'** functies invult voor asielzoekers en vluchtelingen — zowel via het opvangcentrum dat al 18 jaar actief is en dus heel wat nieuwkomers naar Sint-Niklaas brengt, als via de aanwezigheid van het VLOS waar ook mensen van buiten Sint-Niklaas komen aankloppen voor hulp (iets dat door het VLOS ook wordt erkend). Er wordt daarbij ook verwezen naar de beperkte lokale middelen die onvoldoende worden aangevuld met bovenlokale ondersteuning. Bij het VLOS vindt men dan weer dat er politiek te weinig aandacht is voor mensen zonder wettig verblijf en dat er voor hen structurele opvang en begeleiding ontbreekt.

Dat wil niet zeggen dat er geen contact tussen VLOS en lokaal bestuur bestaat. Het VLOS is van bij het begin in 2008 betrokken bij het vluchtelingenoverleg, en sluit ook aan bij de uitbreiding van dit overleg in 2015. Al wordt de politieke tegenstelling i.v.m. 'mensen zonder wettig verblijf' hier nooit 'opgelost', het blijft een tegenstelling die niet wordt overbrugd. Er is eerder sprake van een zekere pragmatiek: de stad steunt de sociale kruidenier van het VLOS via een kleine subsidie maar zegt zich verder niet te kunnen engageren voor de doelgroep van VLOS. Toch bestaat er op het persoonlijke, ambtelijke niveau een zekere uitwisseling met het VLOS: omwille van haar werking komen medewerkers van het VLOS regelmatig in contact met verschillende ambtenaren — vaak voor vragen i.v.m. individuele dossiers. Bovendien zien we dat sommige ambtenaren mensen ook doorverwijzen naar het VLOS voor verdere ondersteuning.

## 7. Bevindingen

We bespreken onze bevindingen aan de hand van onze drie onderzoeksvragen. Belangrijk daarbij is dat we de impact van het bovenlokale beleid bespreken. We gaan hieronder dus eerst in op een aantal elementen van het federale opvangbeleid (het beheer van de opvangcentra en hun oprichting) en het Vlaamse beleid (het integratiebeleid, de rol van het CAW, en de toewijzing van tijdelijke 'crisismiddelen' voor de periode 2016-2018). Daarna gaan we in op de lokale netwerken zelf. We bespreken vijf elementen: politiek leiderschap, lokale politisering omtrent mensen zonder wettig verblijf, netwerken als aanvulling op bureaucratische besluitvorming, netwerken met 'bestaande' en 'nieuwe' organisaties, en ten

slotte de rol van zgn. 'boundary spanners'.

## 7.1. Bovenlokale context

### 7.1.1. Federaal beleid

#### **A. De Verblijfwet**

Via de Verblijfwet<sup>75</sup> bepaalt de federale overheid wie een **verblijfsvergunning** krijgt en wie niet. Dat heeft uiteraard gevolgen om te bepalen welke asielzoekers uiteindelijk erkend worden en zich dus eventueel lokaal willen vestigen. Die federale wetgeving moet op zijn beurt rekening houden met internationale afspraken (Conventie van Genève) en Europese richtlijnen (oa. zgn. 'Kwalificatierichtlijn'<sup>76</sup>). Het is binnen dat wetgevend kader dat migranten een bepaalde wettelijke 'status' krijgen (asielzoeker, vluchteling, 'subsidiar beschermd', ...) of beschouwd worden als mensen zonder wettig verblijf.

Een verblijf in het land kan 'onwettig' worden omwille van verschillende redenen<sup>77</sup>. Het kan gaan om mensen die zijn 'uitgeprocedeerd': hun verblijfsaanvraag is definitief geweigerd. Het kan gaan om mensen die langer blijven dan hun wettige visum of verblijfsstatuut toestaat (zng. 'overstayers'). Er zijn ook zgn. 'pendelmigranten', vaak mensen uit de EU, die wettig en onwettig verblijf afwisselen. Ten slotte zijn er ook migranten die nooit een verblijfsvergunning aanvragen (bijv. omdat ze willen doorreizen naar een ander land).

Mensen zonder wettig verblijf hebben binnen het federale beleid recht op dringende medische hulp en op juridische bijstand, ze hebben ook het recht om te huwen (wat niet automatisch tot een verblijfsvergunning leidt). Minderjarigen hebben bovendien recht op onderwijs. Misbruik maken van de precaire situatie (bv. bij wonen of werken) van mensen zonder wettig verblijf is strafbaar. Het is hen ook toegestaan een woning te huren of te kopen, maar ze hebben geen recht op sociale huisvesting. Ze kunnen ook niet wettelijk tewerkgesteld worden. Buiten dit federale kader blijven uiteraard ook de internationale mensenrechten en internationale verdragen van kracht. Zo hebben mensen zonder wettig verblijf die toch tewerkgesteld worden ook recht op een eerlijke loon en een degelijk arbeidscontract.

We zien dat voor deze groep van mensen zonder wettig verblijf binnen dit federale wettelijke kader ook lokaal belangrijke keuzes worden gemaakt. We bespreken dit daarom als een aparte bevinding (zie 7.3.)

#### **B. Het opvangbeleid**

Een tweede belangrijke federale bevoegdheid betreft het opvangbeleid, dat geregeld is in de zgn. 'Opvangwet'<sup>78</sup> die net als de Verblijfwet rekening moet houden met Europese

---

<sup>75</sup> "Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen" (1980)

<sup>76</sup> Richtlijn 2004/83/EG van 29 april 2004 'inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming'.

<sup>77</sup> Lexicon Agentschap Integratie en Inburgering: [www.agii.be/thema/bijzondere-groepen/mensen-zonder-wettig-verblijf](http://www.agii.be/thema/bijzondere-groepen/mensen-zonder-wettig-verblijf)

<sup>78</sup> "Wet betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van



richtlijnen<sup>79</sup>. Met betrekking tot dit rapport zijn twee elementen van belang: de uitbesteding van een deel van de opvanginfrastructuur aan externe actoren en de wisselende opvangcapaciteit.

De federale opvangstructuur bestaat uit individuele en collectieve opvangstructuren. **Individuele opvangplaatsen** worden door de federale overheid gefinancierd en georganiseerd door OCMW's (in LOI's: lokale opvanginitiatieven) of door middenveldorganisaties als Vluchtelingenwerk Vlaanderen of Ciré. In mei 2017 gebeurde 85% van de individuele opvang door de LOI's. De samenwerking met Vluchtelingenwerk Vlaanderen werd in 2017 beëindigd. De meeste opvang wordt voorzien in collectieve opvangcentra: eind 2016 was dit ca. 56% van de beschikbare 26.363 plaatsen, eind 2018 steeg dit aandeel tot 64% van 21.190 plaatsen.<sup>80</sup> In dit stijgend aandeel herkennen we de afbouw van individuele opvangplaatsen.

De **collectieve opvangcentra** worden opgericht door Fedasil in eigen beheer of in beheer door haar partnerorganisaties. Ter illustratie: eind 2019 waren er 60 opvangcentra, waarvan er 37 beheerd werden door zgn. 'partners' van Fedasil, voornamelijk het Rode Kruis<sup>81</sup>. Om de opvangcrisis in 2015 het hoofd te bieden schrijft Fedasil een openbare aanbesteding uit waarbij ook de privésector kan intekenen om collectieve opvangcentra uit te baten. In Gent zien we zo de commerciële speler G4S Care optreden als beheerder van het opvangcentrum.

We zien hier hoe het federale opvangbeleid een mix is van sterk bureaucratische elementen (de federale overheid bepaalt de opvangcapaciteit), NPM (uitvoering door een federaal agentschap; uitbesteding van dienstverlening) en NPG ('Rode Kruis' als 'logische partner' in de beleidsuitvoering). De lokale netwerken sluiten aan op die complexe mix door eigen lokale NPG-achtige samenwerking met de beheerders van de lokale collectieve opvangcentra (Rode KRuis, G4S Care) en lokale middenveldorganisaties.

Wat betreft de collectieve opvangcentra zien we de **impact van de wisselende invulling**, waarbij politieke beleidskeuzes er toe leidden dat de beschikbare opvangcapaciteit sterk fluctueert (zie figuur 3 hieronder): afbouw in de jaren voor 2015, opbouw in 2015, vervolgens weer afbouw tot eind 2018 om vervolgens in 2019 en 2020 weer te moeten uitbouwen. Die op- en afbouw van opvangcentra leiden ertoe dat de initiatieven die zich rond deze opvangcentra hebben ontwikkeld hun 'richtpunt' verliezen, en het dus moeilijker gaan hebben om vluchtelingen en asielzoekers te bereiken,<sup>82</sup> of zich op een andere manier moeten organiseren. We zagen in elke case dat de aanwezigheid van collectieve opvangcentra een

---

vreemdelingen" (2007)

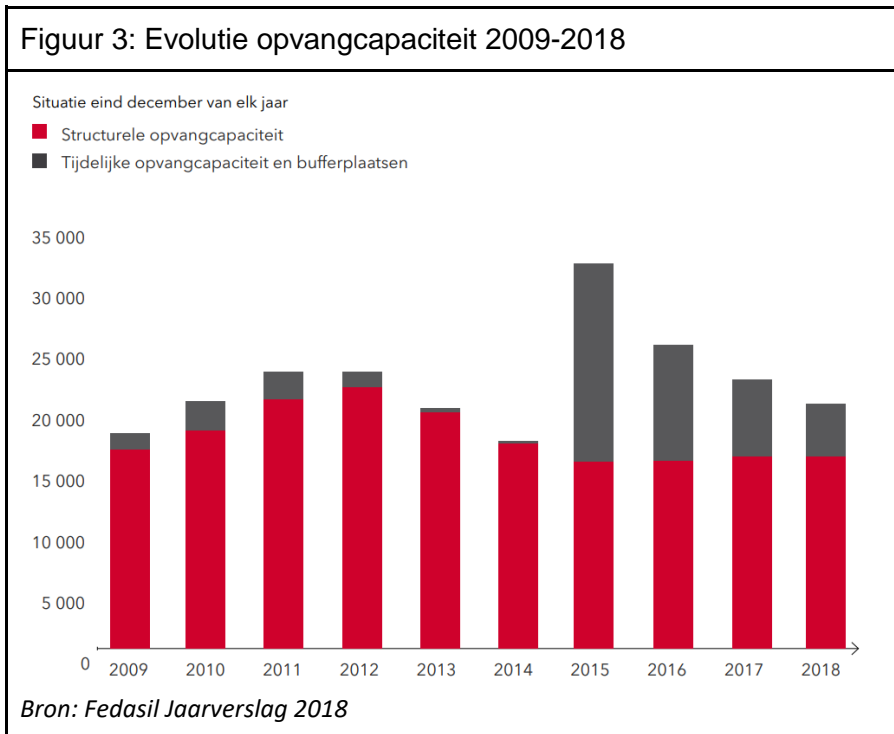
<sup>79</sup> Het betreft hier twee richtlijnen (2003, en vernieuwd in 2013): "Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten" & "Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming"

<sup>80</sup> Eigen berekening op basis van de jaarverslagen van Fedasil, zie [www.fedasil.be/nl/publicaties](http://www.fedasil.be/nl/publicaties)

<sup>81</sup> Aantal plaatsen in collectieve opvang op 09/2019: Fedasil, 6.314 plaatsen; Croix-Rouge francophone, 6.309 pl.; Rode Kruis Vlaanderen, 3.147 pl.; Andere partners (Samusocial, Caritas, Mutualités Socialistes): 877 pl.

<sup>82</sup> Dat is ook een stelling in Vandevordt, R. (2019). Eroding Rights, Crafting Solidarity? Shifting Dynamics in the State–Civil Society Nexus in Flanders and Brussels. *Social Inclusion*, 7(2), 106–117.

directe aanleiding vormt voor zowel bestuur als middenveld om zich te organiseren en te mobiliseren. Heel wat middenveldorganisaties wilden zich inzetten voor de asielzoekers en vluchtelingen die naar hun stad of buurt kwamen. Lokale besturen beseften ook wat de impact van een opvangcentrum kan zijn voor een buurt of stad, en wilden ervoor zorgen dat ze goed voorbereid waren.



## 7.1.2. Vlaams Beleid

### A. Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid

Het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid is bepaald door het Decreet van 2013.<sup>83</sup> In dit Decreet wordt de lokale besturen de “regierol over het integratiebeleid” toegekend, waarvoor ze de “relevante actoren in de eigen stad of gemeente” coördineren<sup>84</sup>. Het Decreet scheidt ook de mogelijkheid tot oprichting van een agentschap ter uitvoering van het Vlaamse beleid. Zo wordt in 2015 het **Agentschap Integratie en Inburgering (AGII)** opgericht als uitvoerder van haar integratie- en inburgeringsbeleid. Historisch beschouwd was integratie het domein van het middenveld dat gaandeweg is overgenomen door de overheid.<sup>85</sup> De oprichting van het AGII is het voorlopige sluitstuk van die evolutie in Vlaanderen, met de opname van heel wat middenveldorganisaties in dit agentschap (*‘ingekanteld’*) – in Gent en Antwerpen is dat ook gebeurd maar in aparte stedelijke agentschappen, die dus aangestuurd worden door het lokale bestuur. **In-Gent** is ontstaan in 2015 als fusie van Kom-Pas Gent vzw (onthaalbureau), Intercultureel Netwerk Gent vzw (integratiecentrum), Tolk- en Vertaalservice Gent vzw, en het Huis van het Nederlands Gent (sinds 1 jan 2016). Volgens andere onderzoekers gaat die ‘inkanteling’ van het middenveld in overheidsagentschappen gepaard met een verschuiving van een ‘inclusief’ beleid naar een meer ‘restrictief’ beleid<sup>86</sup>.

Wij stellen vast dat de **relaties tussen het AGII en de lokale besturen** in Mechelen en Sint-Niklaas moeilijker verlopen dan dat dit voor In-Gent het geval is. We denken dat dit voornamelijk te maken heeft met de aard van deze agentschappen. Zo zien we dat er bij **In-Gent** uiteraard nog een sterke vertegenwoordiging is van lokale beleidsmakers in het bestuur, maar ook dat heel wat medewerkers van In-Gent dezelfde medewerkers zijn als die van de ‘ingekantelde’ lokaal actieve vzw’s – die nog steeds sterk betrokken zijn in hun stad. **Het AGII** daarentegen, zo merken we tijdens onze gesprekken, heeft vaak te kampen met personeelstekorten of -verloop, wat de samenwerking bemoeilijkt. Bovendien wijzen enkele actoren uit zowel het middenveld als het lokale bestuur erop dat medewerkers van het AGII al eens aan hen vragen om te informeren of assisteren wegens gebrek aan eigen expertise. Die moeizame werking van het AGII leidt er op zijn beurt ook toe dat sommige organisaties zelf bijkomende ‘taalverwerving’ in hun stad aanbieden omdat men de dienstverlening van het AGII ontoereikend vindt. Er bestaat dan ook weinig samenwerking of uitwisseling tussen het Agentschap en de lokale middenveldactoren of lokale besturen.

### B. CAW in het Vlaamse Beleid

Het **CAW biedt heel wat diensten aan** in overeenkomst met het lokaal bestuur, zoals een doorgangswoning voor vluchtelingen in Gent of de ‘buddywerking’ in Sint-Niklaas. Vanuit de Vlaamse overheid krijgt het CAW een **specifieke opdracht** om ‘mensen zonder wettig verblijf’ psychosociaal te ondersteunen met het oog op een humaan terugkeerbeleid<sup>87</sup>.

---

<sup>83</sup> “Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid” (7 juni 2013).

<sup>84</sup> art. 12, decreet 2013

<sup>85</sup> Zie o.a. Van Puymbroeck, N. (2016). *From Civil Society Innovation to State Control. Immigrant Citizenship and Configurations of Governance in Antwerp, Liège, Ghent and Rotterdam* (doctoral dissertation). University of Antwerp.

<sup>86</sup> Zie o.a. Van Puymbroeck, N. (2016)

<sup>87</sup> Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het algemeen welzijnswerk, 21 juni 2013: “het centrum verzekert een aanbod van psychosociale begeleiding van mensen in een precair verblijfsstatuut om hen in staat te stellen om vanuit hun migratietraject en de gegeven situatie, nieuwe mogelijkheden te bieden voor een zinvolle toekomstoriëntatie” (art. 11, 24°)

We zien echter grote **lokale verschillen** tussen CAW's, waardoor we dus niet kunnen spreken van 'het' CAW als actor in deze lokale netwerken. CAW's zijn op verschillende manieren actief in deze netwerken: ze voorzien opvang, buddy-trajecten, en psychische begeleiding - maar ze doen dat niet overal, en niet overal in dezelfde mate. Zo zien we in één van de cases dat het CAW geen of nauwelijks psychische begeleiding voor mensen zonder wettig verblijf voorziet, wat ertoe leidt dat het lokale bestuur samen met een lokale vzw deze 'lacune' invult: het CAW voorziet dan wel in opdracht van het lokale bestuur acute opvang, maar de begeleiding wordt opgestart vanuit een andere vzw en het lokale bestuur. Uit onze gesprekken kunnen we niet opmaken waarom dit CAW deze bepaalde opdracht niet opneemt. Eén hypothese waar we aan denken is dat dit CAW pas gevormd is nadat de zonet vermelde lokale vzw dit deel van 'het veld' 'bezette', waardoor er mettertijd binnen dit lokale CAW misschien weinig interne voeling en expertise is gegroeid m.b.t. de specifieke problematiek van vluchtelingen.

### **C. Vlaamse 'crisismiddelen' 2016-2018**

Om de lokale besturen te ondersteunen in het opvangen van de verhoogde instroom van migranten, wijst de Vlaamse overheid in 2016 bijkomende middelen toe aan lokale besturen om in te zetten voor de opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen. Het betreft *tijdelijke* bijkomende middelen voor de periode 2016-2018 voor o.a. onderwijs, integratie, taal, werk, en psychosociale begeleiding<sup>88</sup>. Binnen deze lokale netwerken zien we vervolgens twee belangrijke zaken gebeuren.

Ten eerste zien we dat het verdelen van deze middelen **vanuit de netwerken** gebeurt. De middelen worden aan de lokale besturen uitgekeerd, die vervolgens in overleg met de betrokken organisaties bekijken waar ze worden ingezet. We zien wel dat het de lokale besturen zelf zijn die blijven beslissen over het toekennen van de middelen maar die beslissing is door overleg gestuurd.

Ten tweede zorgen deze bijkomende middelen voor een **extra stimulans** voor de lokale netwerken: reeds bestaande diensten worden uitgebreid (bv. bijkomende taalverwerving, geestelijke gezondheidszorg) maar door deze bijkomende middelen krijgen ook nieuwe initiatieven sneller toegang tot financiële ondersteuning (bv. een buddy-werking of sociale ontmoeting). Omdat deze Vlaamse middelen slechts beperkt in de tijd voorzien werden, leidde deze investering onrechtstreeks tot nieuwe vragen, nl. hoe het verder moet na afloop van de ondersteuning (afbouw, andere middelen zoeken, nieuwe projecten zoeken, ...). Een goede illustratie van deze problematiek zien we in Gent bij het burgerinitiatief 'Een Hart voor Vluchtelingen', dat we hierboven in kader 1 besproken hebben.

## **7.2. Politiek leiderschap**

We zien in elke case dat burgemeesters en schepenen optreden als '**initiators**' van het netwerk: ze zetten de krijtlijnen van het netwerk uit en nodigen anderen uit aan tafel. Hierdoor krijgt het netwerk ook het nodige 'gewicht': omdat beleidsmakers zich actief engageren voor

---

<sup>88</sup> Zie o.a. het verslag van het Rekenhof (2017) "Impact van de vluchtelingencrisis op de Vlaamse begrotingsuitvoering 2016", <https://www.ccrek.be/>

het netwerk wordt het door anderen serieus genomen. Daarnaast zien we dat politiek leiderschap in onze cases gepaard gaat met twee kenmerken: het uitdragen van een mobiliserende visie en de bereikbaarheid van politici voor de betrokken actoren.

Kijken we naar **de visie** die wordt uitgedragen, dan merken we in Mechelen en Gent het belang van individuele politici die een gezicht geven aan deze visie. In Mechelen kondigde de burgemeester het 'M-Power' plan aan waarmee de stad diensten voor opvang en integratie uitbreidt en inzet voor 'alle Mechelaars'. In gesprekken met actoren uit Mechelen wordt ook regelmatig verwezen naar de visie op diversiteit die de burgemeester uitdraagt. In Gent is het schepenen Coddens die het Gentse 'BBB+B' beleid (Bed, Bad, Brood, + Begeleiding) uitdraagt, en erkend wordt door de andere actoren voor zijn proactieve aanpak in het opzetten van de brede samenwerking tussen middenveld en overheid. In Sint-Niklaas vinden we een dergelijke verpersoonlijking van een lokale visie niet terug. Wat niet wilt zeggen dat er geen persoonlijke inzet van schepenen of burgemeester is te vinden. We zien hier immers hoe de aanwezigheid van burgemeester en schepenen het hervormde en uitgebreide 'vluchtelingenoverleg' het nodige gewicht geven.

Wat bijdraagt aan de impact van lokale bestuurders op het netwerk is dat deze 'leidende' politici ook **bereikbaar** zijn: er kon rechtstreeks contact opgenomen worden om voorstellen grondig door te spreken. We zien dat hieruit een zekere vertrouwensband kan ontstaan met nieuwe organisaties (bv. *Welcome in Mechelen* of *Hart voor Vluchtelingen*), maar ook in het geval van sterke politieke tegenstellingen (bv. *VLOS* in Sint-Niklaas) zorgt deze bereikbaarheid ervoor dat een 'open lijn' blijft behouden — al betekent die open lijn niet dat beide actoren tot een 'oplossing' voor de tegenstelling komen.

Wat opvalt is dat de **partijpolitieke 'kleur'** geen directe rol lijkt te spelen voor wat betreft dit politiek leiderschap. We treffen immers drie verschillende partijpolitieke 'kleuren' aan bij de leidende politici (socialistisch, liberaal en vlaams-nationalistisch). Een deel van de verklaring zal alleszins te maken hebben met onze 'selection bias': we hebben specifiek cases gezocht waarvan we op voorhand wisten dat er op z'n minst in een minimale mate aan samenwerking in netwerken werd gedaan. Een andere verklaring lijkt ons te liggen in het feit dat er vanuit een zekere pragmatiek wordt gewerkt: er moet nu eenmaal rond deze problematiek aangepakt worden.

Bovendien zien we dat middenveldorganisaties zich ook 'partijpolitiek neutraal' opstellen: ze staan open om samen te werken met zoveel mogelijk leden van het lokale bestuur. Een duidelijk voorbeeld zien we bij *Welcome in Mechelen*, waarbij enkele kernleden actief zijn in de lokale afdeling van een politieke partij. Ze willen hun initiatief los van enige politieke kleur opzetten, en gaan hier heel bewust mee om. Zo hebben bepaalde 'trekkers' zich in verkiezingstijd wat meer op de achtergrond gehouden, om de werking van WiM te vrijwaren van partijpolitieke perceptie. Toch zien we niet dat partijkleur de contacten tussen WiM en het lokale bestuur bemoeilijkt, al wordt er dus wel voorzichtig mee omgesprongen. Dit is iets dat we ook in onze andere case studie herkennen (omtrent energiecoöperaties<sup>89</sup>): de strategische voorzichtigheid met betrekking tot lokale partijpolitiek wijst er op dat de betrokken actoren er zelf vanuit gaan dat de relaties met het lokale bestuur er eventueel door verstoord *kunnen*

---

<sup>89</sup> Hitchins, T., Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2020). Energiecoöperaties en lokale besturen in Vlaanderen. Casestudie rapport. *Universiteit Gent*. <http://www.middenveldinnovatie.be>

worden, al zien we dat niet gebeuren in onze cases.

Dat betekent niet dat er niet aan **politiek** gedaan wordt. Heel wat middenveldorganisaties werken immers vanuit een duidelijke visie op maatschappelijke verandering: ze werken rond maatschappelijke integratie van nieuwkomers, of komen op voor de rechten van mensen waarvan zij vinden dat deze te weinig ondersteund worden door de overheid. Dat is een vorm van 'politisering': een streven naar maatschappelijke verandering. Op dit vlak kan er wel degelijk spanning ontstaan tussen de betrokken actoren. We gaan hier in de volgende paragraaf dieper op in.

### 7.3. 'Mensen zonder wettig verblijf': politisering van lokaal beleid?

We schreven eerder al (zie 7.1.1) dat er binnen het federale beleidskader omtrent wettig verblijf op lokaal vlak heel wat belangrijke keuzes kunnen gemaakt worden. In de internationale situatieschets gaven we ook al aan dat er binnen de literatuur verwezen wordt naar het belang van lokaal beleid in zogenaamde 'sanctuary cities': steden die de internationale mensenrechten vertalen naar het eigen lokale politieke niveau, vaak met als doel een meer 'inclusief' beleid te ontwikkelen in vergelijking met hun nationale overheid. Een van de redenen hiervoor is dat internationale migratie direct zichtbaar is in de straten en huizen in de steden, wat lokale besturen aanspoort tot een pragmatische aanpak en tot eigen politieke keuzes om met deze migratie om te gaan. Het is in deze kwestie dat het aspect van 'politisering' het scherpst naar voren komt in onze cases. Via de OCMW's komen de lokale bestuurders immers zelf rechtstreeks in contact met mensen in deze situatie. Daarnaast zijn er ook heel wat organisaties in het middenveld die zich inzetten voor deze mensen: door het aanbieden van opvang en materiële hulp zoals kleding of voedsel, het integreren in sociale netwerken, of het organiseren van administratieve, juridische of psychische begeleiding. We vinden in elk van onze cases dergelijke organisaties.

Binnen de lokale netwerken zien we dat lokale besturen met verschillende strategieën omgaan met deze realiteit. In geen enkel van onze cases zien we dat overheid en middenveld zich tegen elkaar keren of van elkaar af keren, al bestaat er wel degelijk een politieke tegenstelling of spanning. Uit onze cases leiden we twee strategieën af waarmee lokale besturen zich positioneren t.a.v. het middenveld dat zich bekommert om mensen zonder wettig verblijf: een strategie van pragmatische verstandhouding en strategie van een gezamenlijke beleidsontwikkeling

De eerste strategie bestaat uit het onderhouden van een **pragmatische verstandhouding** tussen lokaal bestuur en middenveld. Hiermee bedoelen we dat het lokale bestuur zich richt op haar dienstverlening voor deze doelgroep, en dat bepaalde middenveldorganisaties daarnaast hun eigen vaak meer omvattende werking voorzien. Er komt binnen het netwerk geen gezamenlijke 'lokale politiek' voor mensen zonder wettig verblijf tot stand. We zien dat dit niet hoeft te leiden tot een overheid die zich keert tegen de middenveldorganisaties in kwestie. Organisaties die zich richten op mensen zonder wettig verblijf worden in hun autonomie gelaten, en worden niet uitgesloten van verdere samenwerking voor andere doelgroepen (vluchtelingen, asielzoekers). Bovendien zien we binnen deze strategie ook dat er op het informele niveau tussen ambtenaren en vrijwilligers in het middenveld wel degelijk contacten worden onderhouden. Het kan dan gaan over doorverwijzingen naar elkaar, of over informeren over individuele 'dossiers' bij elkaar.



De tweede strategie bestaat uit het **ontwikkelen van een gezamenlijke beleid** door lokale besturen samen met organisaties in het middenveld. Deze strategie ontstaat omdat het bestuur vanuit haar eigen dienstverlening geconfronteerd wordt met een complexe lokale realiteit, maar ook omdat ze in een netwerk zit waar ze geconfronteerd worden met vragen van organisaties. Dergelijke strategie is gebouwd op zowel pragmatische bekommernissen als bewuste politieke keuzes. Deze tweede strategie zien we nergens ten volle uitgewerkt, maar we menen wat dat er in Gent een zekere aanzet tot verdere ontwikkeling bestaat.

In **Sint-Niklaas** zien we de eerste, pragmatische, strategie — met name in de verhouding tussen het lokale bestuur en het VLOS. De sterk verschillende visie tussen beide actoren zorgt wel voor een steeds aanwezige frictie. Zo is het VLOS vragende partij om samen met het lokale een opvangcentrum in te richten voor mensen zonder wettig verblijf, waarbij de stad de infrastructuur voorziet en het VLOS de begeleiding en ondersteunende diensten organiseert. Vooralsnog gaat het lokale bestuur op deze vraag niet in — wat echter niet betekent dat ze geen werkende relatie met het VLOS heeft: ze voorziet een kleine financiële ondersteuning voor de sociale kruidenier, VLOS maakt deel van het vluchtelingenoverleg, en op het ambtelijke niveau zijn er heel wat contacten met VLOS-vrijwilligers i.f.v. concrete vragen en dossiers (zie kader 4).

Ook in **Mechelen** zet deze eerste strategie de toon. De lokale eigenheid van de ‘semi-overheid vzw’ Steunpunt Asiel en Migratie (SA&M, zie kader 4) speelt hier waarschijnlijk een rol in: SA&M en lokaal bestuur ontwikkelen al lange tijd een eigen beleid voor deze doelgroep. Zo wordt er veel nadruk gelegd op materiële noodhulp (voedsel, kleding), psychosociale begeleiding en acute noodopvang in het kader van vrijwillige terugkeer. Hier speelt zeker ook de gezamenlijke visie van het werken met ‘realistische verwachtingen’ voor deze doelgroep. Waar nodig worden ook diensten van andere organisaties ingeschakeld, via aparte overeenkomsten (CAW: voorzien van de acute opvang) of ‘in onderaanneming’ door SA&M (projectwerking rond psychische begeleiding door Solentra vzw, zie kader 4).

In **Gent** wordt de eerste strategie gecombineerd met aanzetten voor de tweede strategie. Naast het overleg in het kader van de Taskforce werkt men in Gent ook met een aparte stuurgroep om het beleid omtrent mensen zonder wettig verblijf te bespreken. We spreken hier over een ‘aanzet’ tot de tweede strategie omdat dit vooralsnog niet leidt tot een formeel bekrachtigde politieke visie en omdat deze stuurgroep bestaat uit politici en ambtenaren (inclusief van het agentschap In-Gent), met als enige betrokken middenveldorganisatie het CAW. Hiermee bouwt het lokale bestuur verder op de ervaring in haar eigen dienstverlening, zoals het ‘lerend netwerk mensen zonder wettig verblijf’ van In-Gent en de opvang in ‘De Tussenverdieping’ van het SOI (zie 6.1), maar ook haar samenwerking met het CAW in het kader van opvang en begeleiding. De strategie die het bestuur hier opbouwt past in het kader van opvang en begeleiding met het oog op ‘realistische verwachtingen’ voor de doelgroep. Dit overleg leidt alvast tot het bespreken van een gezamenlijke strategie voor opvang en begeleiding, voor mogelijkheden tot participatie (bv. deelname aan vakantiewerking van het OCMW) en voor de kansen om een verdere lokale politiek te ontwikkelen.

De bovenstaande strategieën zien we op het niveau van het netwerk, maar politisering speelt zich uiteraard ook af op **het niveau van de organisaties** zelf. We merken dat organisaties zich bewegen in een steeds veranderende omgeving, wat ook leidt tot nieuwe posities en



strategieën. Een illustratie hiervan zijn de organisaties VLOS en Steunpunt Asiel & Migratie: ondanks de grote verschillen tussen deze organisaties (zie KADER 4 en 5) zien we in beide gevallen hoe hun werking verandert doorheen de jaren samen met hun veranderende relatie tot de lokale overheid. In beide gevallen gaat het om organisaties die ontstaan zijn vanuit een zekere mate van 'partnerschap' met de lokale overheid, die hen ondersteunt in een periode waarin er nog niet veel lokale dienstverlening is ontwikkeld. Het gaat om lokale *pioniers* die mee het lokale veld vormgeven met een 'generalistische' dienstverlening. Tegenwoordig bieden ze een meer 'gespecialiseerde' dienstverlening aan, gericht op 'mensen zonder wettig verblijf', wat voor een zekere 'afstand' tot het lokale bestuur zorgt (in het geval van VLOS meer dan bij SA&M). De precieze redenen voor de geleidelijke evolutie van deze organisaties valt buiten het bereik van ons onderzoek, maar uit onze gesprekken leiden we af dat de komst van andere actoren in het veld ertoe heeft bijgedragen dat zowel VLOS als SA&M zich geleidelijk aan meer zijn gaan toelagen op een 'doelgroep' die volgens hen niet of te weinig ondersteund worden door de verschillende overheden.

#### 7.4. Netwerk als aanvulling op bureaucratische besluitvorming

Het werken in netwerken zorgt er niet automatisch voor dat een overheid haar zgn. 'beleidskokers' reorganiseert. De lokale besturen zijn nog steeds georganiseerd volgens bepaalde diensten of clusters, die elk hun eigen bevoegdheden en middelen hebben. Het is dus niet zo dat deze netwerken die verdeling in bevoegdheden vervangt. Er is eerder sprake van een tijdelijke versnelde coördinatie en van een tijdelijk versnellen van de besluitvorming.

Een eerste bedenking is dat deze netwerken zijn opgericht met een specifiek doel op korte termijn: de 'opvangcrisis'. Hierdoor functioneren de netwerken die we zien eerder tijdelijk en aanvullend op de bestaande organisatie van de lokale overheid. We zien wel dat er in Gent pogingen worden ondernomen om ook via netwerken aan beleidsontwikkeling op langere termijn te doen, via het nieuw opgerichte Migratieforum en de 'Taskforce Wonen' – beide geïnspireerd door de 'succesvolle' Taskforce Vluchtelingen. Het functioneren van die initiatieven valt wel buiten de lijnen van dit onderzoek.

Een illustratie van deze netwerken als 'aanvullende coördinatie' zien we in Mechelen: een ambtelijke stuurgroep brengt de relevante diensten samen, betreft een aantal kernactoren uit het middenveld, en zorgt voor maandelijks terugkoppeling naar het schepencollege. In Gent voelde men dan weer de nood om de beslissingen van de ambtelijke stuurgroep sneller 'politiek' te kunnen toetsen, wat leidde tot het oprichten van een bijkomend 'mini politiek overleg' met de betrokken schepenen. Ook de nauwe betrokkenheid vanuit het kabinet van schepenen Coddens toont de nood aan snelle politieke opvolging. In Sint-Niklaas zijn de burgemeester, schepenen, en diensthoofden rechtstreeks betrokken bij het overleg. In alle cases zien we dus overleg en coördinatie tussen de verschillende bestaande diensten en bevoegdheden.

Ten tweede zien we dat de sluiting van de tijdelijke opvangcentra (wat in Sint-Niklaas dus niet het geval is) ertoe leidt dat de netwerken afgebouwd worden. Dat betekent dat de ambtelijke coördinatie afgebouwd wordt, en er dus geen apart structureel 'platform' werd verder gezet. Echter, in Gent en Mechelen zien we wel dat nieuwe initiatieven verder zijn gezet: zie de werking van Welcome in Mechelen en De Olijfboom. De verdere opvolging van deze dienstverlening wordt opgenomen binnen de bestaande structuren.

## 7.5. Netwerken met 'bestaande' en 'nieuwe' middenveld?

In eerste instantie richtten lokale besturen zich tot de organisaties met wie ze al een zekere relatie hebben. Dit zien we zowel in het ontstaan van de netwerken, als iets later, bij het verdelen van de bijkomende tijdelijke Vlaamse middelen. Dit was in de eerste plaats zowel gericht op het uitbouwen van de stedelijke dienstverlening als die van de 'gevestigde' organisaties (zoals het CAW). Op zich hoeft dat niet te verwonderen, het gaat hier om diensten die men vanuit het lokale bestuur goed kent. Soms, zoals het VLOS in Sint-Niklaas gaat het om organisaties die al lang actief zijn zonder dat er veel actieve samenwerking bestaat maar die desondanks betrokken worden bij het overleg vanwege hun expertise en bereik.

Bij nieuwere organisaties zien we het zoeken naar toegang tot het netwerk, al hoeft dat niet altijd te betekenen dat ze willen deelnemen aan een structureel overleg. Refu Interim zocht voornamelijk financiële ondersteuning om hun succesvolle start bij CirQ te kunnen ontplooiën, en zij zagen de Taskforce vooral als een nuttige manier om andere organisaties te leren kennen of occasioneel hun vrijwilligerswerking te vergelijken. Voice in Mechelen vindt toenadering tot het lokale netwerk via informele persoonlijke contacten, zowel bij lokale politici als bij het lokale middenveld. Voor organisaties die op een meer structurele wijze toetreden tot het netwerk is het ook belangrijk dat zij contacten leggen met politici en ambtenaren om zich te laten kennen. We zien dat reeds langer bekende organisaties hier kunnen bemiddelen, zie bijvoorbeeld Hart voor Vluchtelingen of Solentra vzw. De kwestie hier is dat er een zeker vertrouwen kan groeien.

Er lijken af en toe ook spanningen te bestaan tussen 'oud' en 'nieuw' middenveld, zo zagen sommige burgerinitiatieven zichzelf als 'flexibel' en 'ondernemend' zien, maar stootten op wat zij zien als 'bureaucratische' middenveldorganisaties. Deze laatsten zien dan weer 'veel goede bedoelingen' maar ook de vele 'valkuilen' – het is op deze punten trouwens dat we merken hoe belangrijk de bemiddeling van een ambtenaar was. Een goed voorbeeld is de bemiddeling tussen Welcome in Mechelen en het Rode Kruis dat het opvangcentrum beheerde waar Welcome in Mechelen graag toegang toe wilde. In Mechelen zien we ook hoe Solentra vzw, een nieuwe organisatie, diensten aanbiedt op een domein waar heel wat andere 'klassieke' organisaties actief zijn. Voor besturen is het onderscheid tussen de verschillende organisatie niet altijd duidelijk, net omdat zij de expertise niet hebben. Het initiatief dat we in Mechelen zagen overbrugt die kenniskloof: ten eerste treedt een vertrouwde actor op als bemiddelaar waarbij ze wijzen op de noden in de stad; ten tweede zien we een experimentele opstartfase met bovenlokale financiering, waardoor de initiële inspanning vanuit de lokale stadsdiensten verkleind wordt. Uiteindelijk zien we hoe vanuit de concrete realisaties het vertrouwen in de nieuwe actor kan evolueren, en eventueel zal verder gezet worden met meer directe lokale betrokkenheid.

## 7.6. Boundary Spanning

Boundary spanning is een term die beschrijft hoe actoren in het netwerk proactief de grenzen tussen de organisaties in het netwerk overstijgen. Het kan gaan om actoren uit de lokale overheid of uit het middenveld. Onze cases bevestigen het belang van boundary spanning om deze netwerken te doen functioneren, meer nog, op cruciale punten brengen boundary spanners beweging in het netwerk. We lichten hier drie voorbeelden toe, die elk op hun manier een bepaald type boundary spanner beschrijven.

### De coördinator

Deze vorm van boundary spanning is het meest voor de hand liggend, gezien de aard van deze netwerken (het coördineren van dienstverlening). In Mechelen gaat het om een voornamelijk ambtelijke coördinatie, met maandelijks terugkoppeling naar het schepencollege. In Gent en Sint-Niklaas zijn ook politici betrokken, ofwel rechtstreeks ofwel via het kabinet. Deze structuren zorgen voor een duidelijke 'arena' waar overheid en middenveld elkaar ontmoeten: In Gent gaat het om werkgroepen en plenaire vergaderingen, in Sint-Niklaas en Mechelen om stuurgroepen met de 'kernactoren'.

In Gent zagen we dat de coördinatie een sterk gedeelde activiteit was van een ambtelijke coördinator en een politieke vertegenwoordiger (uit het kabinet). Deze coördinatoren waren niet alleen actief 'binnen' hun arena's (werkgroepen bijwonen, voorbereiden, opvolgen), maar ook daarbuiten waar ze dat nodig achtten. Zo zagen we dat de ambtelijke coördinator de vraag van Refu Interim naar financiële ondersteuning doorspeelde naar de schepenen van Cultuur.

### De 'vertaler'

Voor nieuwe organisaties is het niet altijd even eenvoudig om toegang te krijgen tot de lokale overheid. Dat hoeft niet per se om financiële ondersteuning te gaan, maar gaat soms om de fase daarvoor: de kennismaking. In twee cases zagen we hoe nieuwe initiatieven dankzij een gekende actor uit het lokale middenveld toegang vinden tot het lokale bestuur. In één case, Hart voor Vluchtelingen, kon het gesprek met het lokale bestuur mee tot stand komen door de bemiddeling van een reeds vertrouwde actor. In Mechelen zagen we hoe Steunpunt Asiel & Migratie de diensten van Solentra, op dat moment nog weinig gekend, voorstelde aan het lokale bestuur. In het geval van Hart voor Vluchtelingen gaat het eerder om het 'vertalen' tussen de 'taal van het beleid' en de motivaties van de 'nieuwkomers'. In het geval van Solentra vertaalt het Steunpunt de noden vanuit het lokale beleid in termen van de specifieke dienstverlening van Solentra.

### De 'polyvalente zwerver'

Het gaat hier om een type boundary spanner die actief wisselt tussen posities in het middenveld en de lokale overheid. In één van onze cases zagen we het opmerkelijke parcours van een lokale actor: zelf aangekomen als vluchteling, daarna snel actief in het lokale middenveld (zelf een culturele organisatie voor nieuwkomers opgericht), waarna deze persoon door het lokale bestuur werd aangeworven als medewerker voor vluchtelingenwerk. Jaren later is zij nu weer actief in het middenveld, ditmaal op regionaal niveau, om vanuit die positie projectwerkingen op te zetten en te begeleiden. Dit type van boundary spanning is belangrijk omdat in elke positie nieuwe connecties tussen middenveld en overheid kunnen ontstaan. Zo heeft deze specifieke actor bij de lokale overheid alvast mee het initiatief genomen om een structurele uitwisseling tussen veldwerkers bij zowel overheid als middenveld mogelijk te maken.

## 8. Conclusie: Netwerken in de praktijk

In deze conclusie gaan we in op de onderzoeksvraag: het functioneren van het netwerk, de impact op middenveldorganisaties, en de impact op het lokale bestuur.

## 8.1. Het functioneren van deze netwerken

### A. De ambities van de netwerken

Het is belangrijk om te onthouden dat de netwerken die we in dit rapport bespreken eerder *uitzonderlijk* lijken te zijn. In een eerder onderzoeksrapport stelden we al vast dat er in het minder verstedelijkte Vlaanderen weinig indicaties zijn van actieve partnerschappen (maar eerder van een ‘LAT relatie’).<sup>90</sup> Maar ook in een bespreking van het onderzoek in dit rapport met actoren uit het werkveld in andere (centrum)steden wordt dit bevestigd (zie het stakeholder assessment achteraan dit rapport): *werken in netwerken lijkt vooralsnog een niche te zijn*. We zijn hoofdstuk 4 geëindigd met een tabel die 3 ‘types’ netwerken toont in toenemende mate van intensiteit van samenwerking: *cooperation*, *coordination*, en *collaboration*. In de onderstaande tabel hebben we onze drie cases geplaatst, als algemene synthese van de drie netwerk. In deze de tabel zien we dat ‘collaboration’ **een niche binnen de niche** lijkt te zijn.

Tabel 8.1. Synthese van de drie netwerken

Cooperation	Coordination	Collaboration
	Sint-Niklaas	Gent
	Mechelen	

Wat meteen opvalt is dat geen van deze drie netwerken volledig binnen het model van ‘collaboration’ valt, de nadruk ligt in deze netwerken eerder op ‘**coordination**’. Een van de redenen hiervoor is dat elk van deze netwerken op korte of middellange termijn is opgericht. In het netwerk in Gent zien we wel dat er vanuit het lokale bestuur pogingen worden ondernomen om op langere termijn verder te werken in nieuwe netwerkstructuren. Omwille van bovenlokale beslissingen (het openblijven van het opvangcentrum) werd die termijn in Sint-Niklaas verlengd, wat er ook op wijst dat er belangrijke beslissingen buiten de lokale netwerken worden genomen. Los van de impact van bovenlokale bevoegdheden, blijven de organisaties binnen elk van deze lokale netwerken hun **autonomie** behouden, al bestaan er zeker uitgebreide afstemmingen in termen van concrete diensten of doelpubliek. Er zijn weinig voorbeelden te vinden waarbij de lokale actoren omwille van de netwerkdynamiek buiten hun ‘gewone’ gebied treden. Dat de actoren binnen hun ‘gebied’ actief blijven heeft natuurlijk ook te maken met de specifieke doelstellingen van deze netwerken voor een specifieke doelgroep: iedereen vertrekt vanuit de activiteiten die ze reeds doen. We zien wel nieuwe organisaties ontstaan, een duidelijk voorbeeld is het ontstaan van Refu Interim uit Cirq, maar dat gaat om een organisatie die zelf initiatief neemt los van het netwerk (al zoekt ze daarbij wel enige aansluiting). Ook een organisatie als Welcome in Mechelen is ontstaan zonder inbreng vanuit het netwerk. Wat we wel zien is dat het toetreden tot het netwerken kan leiden tot het verder ontwikkelen van deze nieuwe initiatieven — hier gaan we in het volgende deel van de

<sup>90</sup> Zie hiervoor twee rapporten: Pauly, R., Suykens, B., & De Rynck, F. (2018). Lokaal middenveld: instrument of partner van lokale overheden? *Universiteit Gent*. + De Rynck, F., Pauly, R., Wouters, R., & Oosterlynck, S. (2019). Lokaal middenveld & lokale besturen: focusgroepen : CSI Spotlightpaper 20. *Beiden te vinden op [www.middenveldinnovatie.be/publicaties](http://www.middenveldinnovatie.be/publicaties)*

conclusie verder op in (8.2. Impact op het middenveld).

Een belangrijke factor in de dynamiek van deze netwerken is de beschikbaarheid van de **tijdelijke Vlaamse crisismiddelen**: deze bijkomende financiering maakt het eenvoudiger voor de lokale besturen om bestaande diensten uit te breiden en om nieuwe initiatieven te ondersteunen. Ondertussen zijn deze Vlaamse middelen afgelopen. Dat brengt vervolgens een belangrijke discussie met zich mee: moet het lokale bestuur deze financiering overnemen, of moet er vanuit de Vlaamse overheid een meer structureel engagement komen? In Sint-Niklaas horen we bijvoorbeeld bij het lokale bestuur dat zij vinden dat er vanuit de stad heel wat ‘bovenlokale problemen’ worden opgevangen waar in het algemeen meer bovenlokale middelen tegenover mogen staan, en dus niet alleen in ‘tijden van crisis’. En vervolgens rijst de vraag: als de lokale overheid die tijdelijke Vlaamse middelen niet zelf verder zet, stelt dat dan onze vaststelling over ‘collaboratieve’ netwerken in vraag? Daarmee willen we de vraag stellen of het in een ‘collaboratief netwerk’ — waarin organisaties het belang van het netwerk voorop stellen, en middelen worden gedeeld — noodzakelijk is dat een lokale overheid structurele subsidiëring voorziet om wat ontstaat in het netwerk op langere termijn operationeel te kunnen houden. Als ze dat niet doet, betekent dat dan dat het netwerk alsnog ondergeschikt blijft aan de eigen bestuurlijke prioriteiten?

De praktijk in de drie steden is alvast **genuanceerder** dan deze principiële stellingen, er worden in elke stad wel degelijk bepaalde projecten verder gezet met lokale middelen. Misschien moeten we over deze kwestie ook niet altijd spreken in principiële termen en wegen de beperkingen van de lokale financiële draagkracht zwaarder door? Dat is alvast wat sommige ambtenaren aangeven. Men kiest er wel degelijk voor om bepaalde lokale projecten ook na afloop van de Vlaamse financiering verder te zetten, maar tegelijk geeft men aan dat zij hierin keuzes moeten maken.

We hebben met het voorbeeld van De Olijfboom (kader 2) ook aangestipt dat nieuwe initiatieven de bestaande **evenwichten** in het netwerk kunnen verstoren. Nu de ‘crisis’ is afgelopen, dwingt dit het lokale bestuur tot keuzes die rechtstreeks impact hebben op dit evenwicht. Als de literatuur ons leert dat **‘vertrouwen’** belangrijk is om netwerken te laten functioneren, leert deze case studie dat er omzichtig met deze dynamiek moet worden omgesprongen zodat er geen wantrouwen ontstaat tussen de actoren. Eén van de strategieën om hier mee om te gaan, zo leren we uit onze cases, is het inzetten op ‘boundary spanning’: brugfiguren die bemiddelen tussen verschillende actoren in het netwerk.

## **B. Politisering van en binnen lokale netwerken**

De vraag omtrent ‘politisering’ gaat over de plaats van tegenstellingen en consensus in een netwerk. In de literatuur over netwerken wijzen heel wat onderzoekers erop dat netwerken kunnen leiden tot een samenwerking waarbij moeilijke kwesties en tegenstellingen uit de weg worden gegaan om zo naar een ‘consensus’ te kunnen toewerken. Dat is wat J.S. Davies de ‘sacralisering van consensus’ noemt<sup>91</sup>. Als het gaat over de opvang en begeleiding van migranten, asielzoekers en vluchtelingen komen we uiteraard terecht in een thema dat politiek voor heel wat spanning kan zorgen. Zien we nu dat de lokale netwerken in onze cases de

---

<sup>91</sup> Zie hoofdstuk 4 (4.2. Betekenis van ‘netwerken’).

'moeilijke' kwesties uit de weg gaan? Onze bevindingen leiden ons tot een genuanceerd antwoord. Het gaat in het geval van asiel en integratie om een complexe vraag waarbij heel wat levensdomeinen komen kijken: opvang en wonen, taalverwerving, het aansluiten op sociale en culturele netwerken, welzijn en gezondheidszorg, onderwijs en arbeid. Binnen de beperkingen van onze case studie opteerden we om het aspect 'politisering' te bekijken vanuit een focus op de doelgroep van 'mensen zonder wettig verblijf', omdat we merken dat binnen de lokale netwerken de positie in de samenleving van deze mensen voor de scherpste tegenstellingen zorgt.

We leren uit onze cases alvast dat we 'politisering' moeten bekijken op twee niveaus: het niveau van het netwerk en het niveau van de individuele organisaties. Op **het niveau van het netwerk** zagen we dat er in alle lokale netwerken een zekere 'pragmatische verstandhouding' bestaat tussen bestuur en middenveld: ieder werkt binnen zijn eigen autonomie (al dan niet) met deze doelgroep, en zij kunnen op andere domeinen verder samenwerken of overleggen waar nodig. We kunnen dus niet zeggen dat deze lokale netwerken een eigen lokale politiek ontwikkelen voor mensen zonder wettig verblijf, waarbij overheid en middenveld elkaar actief ondersteunen. We zien wel af en toe voorbeelden in die richting. Zo zien we in Gent hoe er verkend wordt op welke manier stadsdiensten hun dienstverlening kunnen afstemmen op deze doelgroep, en er wordt besproken hoe en of er een lokale politiek kan ontwikkeld worden voor deze doelgroep — al wordt het brede middenveld nog niet rechtstreeks betrokken bij deze ontwikkeling.

Op het **niveau van middenveldorganisaties** zien we dat veel organisaties zich inspinnen voor deze doelgroep omwille van de overtuiging dat overheden te weinig doen voor mensen zonder wettig verblijf. In de literatuur spreekt men van een middenveld dat reageert op een gepercipieerd 'falen': omdat de overheid of andere middenveldorganisaties gaten laten vallen, neemt men vanuit het middenveld die opdracht op. Onze cases tonen dat dit geen statische toestand is: net omwille van het feit dat heel wat overheids- en middenveldactoren zich in de loop der tijd zijn gaan richten op asielzoekers en vluchtelingen, hebben een aantal bestaande organisaties er voor gekozen zich meer 'te specialiseren' op de minst of niet ondersteunde doelgroep. We zien dat deze organisaties steeds contacten zijn blijven onderhouden met de lokale besturen (zeker op het ambtelijke, uitvoerende niveau), maar dat er doorheen de jaren wel een zekere 'afstand' is ontstaan. Toch zien we in onze lokale netwerken niet dat het instappen van deze organisaties in de lokale netwerken ertoe leidt dat ze hun eigen werking gaan 'de-politiseren' — de reden hiervoor ligt in de bestaande pragmatische verstandhoudingen voor wat betreft deze specifieke doelgroep: de lokale besturen aanvaarden de autonomie van de organisaties en eisen niet dat zij deze doelgroep laten vallen, willen ze nog in overleg met het lokale bestuur kunnen treden.

Dat brengt ons meteen ook bij de belangrijke nuancering dat het hier gaat om het vormgeven van *een lokale politiek* die steeds opnieuw aanschuurt tegen allerlei **bovenlokale** dynamieken die voortdurend inwerken op de lokale verhoudingen.

### **C. Boundary spanning**

Zonder boundary spanning geen netwerken. Die algemene bevinding geldt voor alle cases. Interessant is dat we zelfs in de beperkte breedte van onze onderzoek (drie steden) verschillende vormen van boundary spanning zien. Zo gebeurt er heel wat boundary spanning



op het 'operationele' niveau: zorgen dat informatie uitgewisseld wordt, ontmoetingen tussen mensen tot stand brengen, bemiddelen tussen actoren. Elk van de netwerken voorziet in proactieve ambtelijke coördinatie om dit proces in goede banen te leiden, in Gent zagen we ook de nauwe betrokkenheid vanuit het politieke kabinet.

In onze cases zagen we naast die coördinerende vorm ook twee andere vormen waarbij middenveldactoren zelf de boundary spanners zijn: het 'vertalen' tussen burgerinitiatief en lokale politici, en het verbinden van posities door zelf afwisselend functies op te nemen binnen middenveldorganisaties en lokale besturen.

#### **D. Institutionele gelaagdheid van de netwerken**

We zien in de lokale netwerken hoe elementen van de verschillende 'paradigma's' op elkaar inspelen. Met die paradigma's verwijzen we naar de drie ideaaltypische bestuursmodellen: bureaucratie, nieuw publiek management (NPM), en nieuw publiek 'governance' (NPG) (zie 4.3. 'Relatie overheid en middenveld'). In deze ideaaltypische modellen worden netwerken geassocieerd met het NPG, maar we zien in onze cases dat de werkelijkheid veel genuanceerder is.

Een eerste vaststelling is dat de netwerken in onze case studie de bureaucratische lokale overheid niet vervangen, maar dat netwerkstrategieën gebruikt worden om 'verkokering' tijdelijk te overbruggen: coördinatoren verbinden diensten, overlegplatformen worden opgericht, en 'kortere' politieke besluitvorming komt tot stand. Denk hierbij zeker ook aan de rol van de boundary spanners om deze grenzen tussen diensten en organisaties te overbruggen.

Theoretisch is 'vertrouwen' een typisch kenmerk van netwerken, en dit zien we ook in onze cases. Vertrouwensrelaties werken zeker op het microniveau (tussen personen in het netwerk), maar ook op een meer structurele manier: in elk netwerk zien we de lokale besturen in eerste instantie die organisaties samenbrengen met wie ze al een werkende relatie hebben. Nieuwe organisaties treden pas later toe, waarbij er vaak actief gewerkt wordt aan wederzijdse kennismaking van informele contacten. Gezien de 'sense of urgency' in de specifieke problematiek van vluchtelingenwerk kon deze toetreding van nieuwe organisaties relatief snel gaan (zie bv. Welcome in Mechelen, of Hart voor Vluchtelingen).

Toch blijven ook formele overeenkomsten erg belangrijk: elke samenwerking wordt geformaliseerd in een convenant of contract. Formeel of theoretisch gaat het hier om NPM-achtige instrumenten: de lokale overheid besteedt dienstverlening uit aan het middenveld, die hiervoor bepaalde prestaties moet leveren. De praktijk is genuanceerder: vaak gaat het om overeenkomsten die het gegroeide vertrouwen formaliseren en gaat het niet om contracten waarop de 'dienstverlener' wordt 'afgerekend' aan het einde van het contract. Dit betekent niet dat conventen 'zomaar' gebruikt worden, ondanks een zeker vertrouwen kan er bij het heronderhandelen ook een zekere ongerustheid optreden - zelfs bij 'gevestigde partners'. Dit betekent ook dat lokale netwerken niet samenvallen met het zgn 'NPG' model, maar dat verschillende kaders op elkaar inwerken. Een illustratie hiervan is de Mechelse case waar Solentra vzw in opdracht van Steunpunt Asiel & Migratie werkt (zie kader 4).

Daarnaast zien we hoe bovenlokale actoren op deze institutionele gelaagdheid impact



hebben. Het federale opvangbeleid dat de uitbating van opvangcentra voor een groot deel NPM-gewijs uitbesteedt aan externe partners wordt aangevuld met lokale afspraken tussen besturen, opvangcentra (Rode Kruis, G4S Care) en middenveldorganisaties. De Vlaamse overheid heeft dan weer vanuit een sterke bureaucratische reflex van bovenaf een groot deel van het regionale en lokale middenveld in een Agentschap opgenomen, en deze vervolgens NPM-gewijs verzelfstandigd. In de praktijk leidt dit tot een Vlaamse overheidsinstelling die lokaal op een 'zekere' afstand komt te staan, mede door de manke interne werking. De werking van het Agentschap beantwoordt noch aan het ideaal van de bureaucratie, noch aan de theorie van het NPM, waarbij het als een performant agentschap zou moeten werken. Tegelijk zien we dat de evenzeer NPM-gewijs verzelfstandigde In-Gent wel op vele vlakken is betrokken bij het lokale middenveld. De formele kenmerken van de drie modellen krijgen maar betekenis vanuit het goed begrijpen van de praktijk van de netwerking.

## 8.2. Impact op het middenveld

In hoofdstuk 5 hebben we beschreven dat middenveldorganisaties heel wat verschillende rollen opnemen als het gaat over vluchtelingenwerk (zie tabel 5.2), gaande van allerlei dienstverlening en capaciteitsontwikkeling tot activiteiten en strategieën om migranten een publieke, politieke of juridische stem te geven. In de drie lokale netwerken zien we heel wat van deze activiteiten voorkomen, waarbij we ook bevestigd zien dat organisaties in het middenveld vaak verschillende rollen combineren, waarbij materiële of psychologische dienstverlening vaak gepaard gaat met het geven van een publieke en politieke stem aan migranten. Die laatste rol (het geven van een stem) vindt soms onrechtstreeks plaats door het vertegenwoordigen van nieuwkomers in overlegplatformen (bv. via beleidsbeïnvloeding), soms rechtstreeks doordat migranten zichzelf organiseren, maar ook vanuit de 'dienstverlenende' acties: zo is het publiek inzamelen van materiële hulpverlening een duidelijk signaal vanuit de lokale gemeenschap naar de publieke overheid dat er een zekere solidariteit aanwezig is.

In onze case studie zien we dat de lokale netwerken kunnen bijdragen aan die verschillende rollen, ten eerste door het mogelijke vergroten van de beschikbare middelen en contacten, en ten tweede door het creëren van mogelijkheden voor nieuwe actoren om aan beleidsbeïnvloeding te doen.

### **A. Vergroting van mogelijkheden**

Als we het hebben over de middelen van middenveldorganisaties gaat het niet alleen over hun financiële middelen, maar ook over hun kennis en expertise, de contacten met andere organisaties, de inzet van hun vrijwilligers, of hun nauwe contacten met hun doelpubliek. In onze cases zagen we dat lokale netwerken het mogelijk maken om deze middelen uit te breiden, voornamelijk de financiële middelen, de contacten met andere organisaties, maar soms ook de kennis en expertise van de organisatie. Als het gaat over de financiële middelen was de bijdrage van de Vlaamse 'crisismiddelen' zeker een stimulans voor het uitbreiden van bestaande diensten of het opzetten van nieuwe. Bij nieuwe organisaties zien we dat die financiële ondersteuning helpt om zich te professionaliseren, wat er toe kan bijdragen dat ze hun kennis en expertise verder kunnen ontwikkelen.

We spraken eerder over een “dubbele reflex” (zie deel 4.4.): nieuwe initiatieven zouden snel (financiële of andere) steun zoeken bij de lokale overheid, terwijl de lokale overheid de neiging zou hebben zich snel te gaan “bemoeien” met de nieuwe initiatieven. Onze case studies geven een genuanceerde bevestiging van deze reflex. We zien inderdaad dat nieuwe organisaties naar de lokale overheid kijken om hen te ondersteunen. Wat we niet zien is dat lokale overheden zich willen ‘bemoeien’ met nieuwe organisaties: we zien eerder een afwachtende en aftastende houding. Vaak komt er bemiddeling aan te pas om vertrouwen in nieuwe organisaties op te bouwen - al kan dat ook relatief snel gaan (we denken dan bijvoorbeeld aan Hart voor Vluchtelingen en Welcome in Mechelen). Wat we hier wel zien is dat er vervolgens in overeenkomst wordt besproken of en hoe deze organisaties hun diensten eventueel aanpassen aan de verwachtingen van het lokaal bestuur — zoals bijv. Hart voor Vluchtelingen waar de nadruk wordt gelegd op ‘alle Gentenaars’ in een precaire situatie, of Welcome in Mechelen die hun acties in overleg met de betrokken ambtenaren afstemmen op de verwachtingen van het Rode Kruis. In het algemeen spreken we dus eerder over een ‘bemiddelde’ dubbele reflex, wat ook niet onlogisch is: we bestuderen hier immers lokale netwerken waar al intentie tot minstens ‘coordination’ was.

## **B. Politisering en institutionalisering**

We geven eerder al aan dat de politiserende dimensie van lokale netwerken op een pragmatische wijze tot stand komt. Daarbij zagen we ook dat de relatie tussen organisaties en besturen evolueert en daarmee ook de wijze waarop de middenveldorganisaties zich al dan niet politiserend opstellen. Bovendien zien we dat heel wat organisaties, waaronder ook nieuwe initiatieven, in zekere mate ‘geinstitutionaliseerd’ raken in het netwerk: hun activiteiten zijn of worden deel van het lokale beleid. De vraag is dan of dit ertoe leidt dat organisaties de doelstellingen van het beleid overnemen, wat zou kunnen betekenen dat deze organisaties hun werking aanpassen en zo eventueel minder politiserend werken. Op basis van onze gesprekken zien we die tendens niet, mede ten gevolge van de pragmatische houding waarmee er binnen deze netwerken gewerkt wordt.

### **8.3. Impact over de lokale overheid**

#### **A. Politiek leiderschap**

Binnen al deze cases is politiek leiderschap belangrijk voor de totstandkoming van deze netwerken. Dat heeft ten dele te maken met het maatschappelijk gevoelige thema, waardoor politieke visie nodig is om de bakens van het lokale netwerk uit te zetten. In twee cases wordt dat leiderschap opgenomen door individuele politici (schepenen of burgemeester) die een stadsbrede visie uitdragen. Dit sluit aan bij wat we weten over boundary spanning in netwerken: leiderschap brengt de actoren samen voor een gezamenlijk project. Ansell en Gash (zie 4.6.) spreken over ‘facilitative leadership’: politiek leiderschap mobiliseert en inspireert het netwerk. In de derde case, Sint-Niklaas, zagen we dit leiderschap minder uitgesproken in termen van ‘visie’, maar door zelf betrokken te zijn in het vluchtelingenoverleg verleenden de lokale politici wel het nodige ‘politieke krediet’ aan dit overleg om actoren te overtuigen. Het belang van politiek leiderschap wordt ook bevestigd in de bespreking van dit onderzoek met lokale stakeholders (zie bijlage 4): het geeft ruimte aan ambtenaren en middenveldorganisaties om initiatief te nemen.

## **B. Politiek-ambtelijke verhoudingen**

Net zoals in de andere CSI Flanders case studie (over lokale energiecoöperaties) is de verhouding tussen politici en ambtenaren van belang voor de dynamiek van het lokale netwerk. De case studie laat zien hoe er tussen politici en ambtenaren een wederzijds stimulerende relatie kan ontstaan. We zien in elke case dat er ambtenaren initiatief nemen, waarbij ze het middenveld betrekken of andere diensten. Als politici inspireren en 'ruimte geven' om te handelen, kunnen ambtenaren creatief werken. Sint-Niklaas is hier zeker illustratief, zo zagen we hoe er op die manier een 'Vluchtelingenoverleg' ontstond, dat jaren later de basis vormde voor het huidige overlegplatform. We mogen de politiek-ambtelijke relatie niet herleiden tot een 'eenvoudig' model van politieke aansturing en administratieve invulling. Ambtenaren vormen mee actief het netwerk, wat een politieke dynamiek op gang brengt. Bovendien zien we in onze cases hoe middenveldorganisaties hier ook van belang zijn: we zagen hoe zij lokale besturen confronteren met een uitgesproken politieke visie en concrete complexe vragen, hoe ze ambtenaren en politici rechtstreeks in contact brengen met nieuwe organisaties in het veld, hoe die nieuwe organisaties op hun beurt de bestaande denkschema's uitdagen. Dat betekent dan ook dat we, net als bij de energiecoöperaties, moeten besluiten met de vaststelling dat we de lokale politiek-ambtelijke verhoudingen niet kunnen begrijpen zonder rekening te houden met hun inbedding in de relaties met het middenveld.

# Bijlagen

## Bijlage 1 - Gent 'Taskforce Vluchtelingen': werkgroepen en organisaties

### STUURGROEP: LOKALE OVERHEID

#### Ambtelijke stuurgroep (met departementshoofden)

- Departement Samenleven, Welzijn en Gezondheid
  - incl. coördinator Taskforce (vanuit Dienst Welzijn en Gelijke Kansen)
- Departement Onderwijs, Opvoeding en Jeugd
- OCMW - Departement Sociale Dienstverlening

### WERKGROEP OPVANG

Lokale overheid	Middenveld
Stadsdiensten asielbeleid OCMW Facility Management Stedelijk opvanginitiatief (SOI) IN-Gent (EVA)	SeSo vzw (Sociale Dienst van Socialistische Solidariteit) Vluchtelingenwerk Vlaanderen (eerder zijdelings) Vereniging van Gentse moskeeën (bij opstart: materiële hulp) Bisdom Gent (bij opstart: materiële hulp)
Andere overheid	Privé (for-profit)
Fedasil (federaal agentschap)	G4S Care (opvangcentrum Reno)

### WERKGROEP VRIJWILLIGERSWERKING & SENSIBILISERING

Lokale overheid
Solidair Gent: platform voor vrijwilligers, opgezet vanuit Stad Gent Vrijwilligerspunt Stad Gent (zie onder) Gentse welzijnsoverleg

### WERKGROEP INTEGRATIE

#### Integratie: Groep WONEN

Lokale overheid	Middenveld
Stedelijk opvanginitiatief (SOI) Dienst Wonen OCMW IN-Gent ( <i>tolken, brochures</i> )	SESO vzw CAW Oost-Vlaanderen Huurdersbond Hart voor Vluchtelingen Caritas International
	Privé (for-profit)
	G4S Care (opvangcentrum Reno)

#### Integratie: GROEP WERK: "Werkplek Vluchtelingen Gent (ESF-Project)

<b>Lokale overheid</b>
Gent, Stad in Werking vzw OCMW In-Gent (agentschap)
<b>Andere overheid</b>
VDAB (agentschap)

### Integratie: GROEP VRIJE TIJD

Lokale overheid	Middenveld
Dienst Cultuur (UiTpas) Sportdienst Stad Gent Vrijwilligerspunt ( <i>asielzoekers als vrijwilligers bij de stad Gent</i> )	Vzw Jong → project NIEMO; Mind-spring Junior NTGent → Time-Out Critical Mass Gent JES vzw Dine With Us Netwerk Planeet Gent (overlegplatform van de jeugdsector) Cirq vzw → richten 'Refu Interim' op

### Integratie: GROEP SOCIALE RELATIES

Lokale overheid	Middenveld
In-Gent: Samen Gentenaar Woonbuddy's	CAW: Knooppunt2GO Vormingplus: Dzjambo Hart voor Vluchtelingen: De Olijfboom

### Integratie: GROEP ONDERWIJS

<b>Lokale overheid</b>
Onderwijscentrum Gent

### Integratie: GROEP GEZONDHEID

Lokale overheid	Middenveld
In-Gent: AMIF-project, Mind-spring Junior OCMW: 'Ankerkracht'	CGG Eclips → in overleg met OCMW, CAW, UGent
SOGA (Stedelijk Overleg Gezondheid voor Asielzoekers en Andere kwetsbare groepen) een overlegplatform (deel van stedelijke gezondheidsraad)	

### Integratie: GROEP TAAL

Lokale overheid	Middenveld
In-Gent (NT2, 'conversatietafels')	Vormingplus, Perspectief (taalpromotie ism In-Gent) Taalcafé Macharius Kras vzw

## Bijlage 2 - Sint-Niklaas 'Vluchtelingenoverleg'

### Lokaal bestuur:

- **Politiek:**
  - o Burgemeester
  - o Schepenen welzijn, onderwijs, inburgering
  - o OCMW-voorzitter
- **Administratie**
  - o Gemeenschappelijke cluster Welzijn Stad & OCMW (= OCMW, team integratie en vluchtelingenmedewerker, team diversiteit, team samenleving en preventie, stedelijk basisonderwijs, woonwinkel)
  - o Dienst bevolking (team vreemdelingen)
  - o Dienst huisvesting
  - o Flankerend onderwijsbeleid

### Middenveld:

- Rode Kruis (opvangcentra, in opdracht van Fedasil)
- CAW Oost-Vlaanderen
- Vluchtelingen Onthaal Sint-Niklaas vzw (VLOS)

### Vlaamse overheid:

- Agentschap Integratie en Inburgering Oost-Vlaanderen
- VDAB

## Bijlage 3 - Mechelen Coördinatiegroep Lokaal Vluchtelingenonthaal

### Lokaal bestuur:

- **Administratie**
  - o Sociaal Huis: secretaris, staf, sociale zaken
  - o Dienst Samenleving
  - o Dienst Wonen
  - o Uitvoeringsdiensten / Noodplanning
  - o Dienst Marketing en Communicatie
  - o Operationeel coördinator Vluchtelingenopvang (vanaf 3 okt 2016)
- **Politie** (vanaf 3 okt 2016)
- maandelijksse rapportering aan College en het bijzonder comité Algemeen Beleid

### Middenveld:

- CAW Boom-Mechelen-Lier
- Emmaüs vzw
- Steunpunt Asiel & Migratie vzw
- Rode Kruis (opvangcentrum) (aanwezig vanaf 3 okt 2016)
- Welcome in Mechelen (12 juni 2017)

### Vlaamse overheid:

- Agentschap Integratie en Inburgering
- Kind en Gezin (soms)



## Bijlage 4 - Verslag Stakeholderassessment

(idem als energierapport)