

LOKALE NETWERKEN VOOR OPVANG EN BEGELEIDING VAN ASIELZOEKERS EN VLUCHTELINGEN TIJDENS DE ‘OPVANGCRISIS’

CSI FLANDERS CASE STUDIE RAPPORT

Raf PAULY¹, Tess HITCHINS, Bram VERSCHUERE & Filip DE RYNCK

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.

¹ raf.pauly@ugent.be

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)

	Gent	Sint-Niklaas	Mechelen
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 schepenen 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 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.

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 'geïnstitutionaliseerd' 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 in onze cases hoe middenveldorganisaties hier ook van belang is – 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.