

# Leren om te leren?

Interorganisationeel leren inzake  
integratiebeleid tussen lokale besturen  
in Vlaanderen

**Matilde Geuëns**

0385037

Masterproef aangeboden tot  
het behalen van de graad

MASTER IN HET OVERHEIDSMANAGEMENT EN -  
BELEID

Promotor: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Dagelijkse begeleider: Ine Deprez

Verslaggever: Prof. Dr. Steven Van de Walle

Academiejaar 2018-2019

Word count: 18926

## Samenvatting

Interorganisationeel leren binnen de publieke context kan de efficiëntie en effectiviteit van dienstverlening bevorderen (Ammons & Roenigk, 2015; Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009). Nochtans is er in de publieke sector nog maar relatief weinig onderzoek verricht naar onderlinge leerprocessen en de mogelijke baten daarvan (Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009). Uitgaande van de beleidsaanbeveling van Deprez et al. (2018, p. 210) die stelt dat het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid dient te stimuleren opdat onderling leren tussen lokale besturen geoptimaliseerd kan worden, gaat deze masterproef na hoe interorganisationeel leren tussen lokale besturen omtrent integratiebeleid plaatsvindt en hoe dit eventueel beter kan. Daarbij is er ook aandacht voor de rol die het AgII daarin speelt, aangezien de beleidsaanbeveling gericht is aan dit agentschap.

Bijgevolg staan twee onderzoeksvragen centraal, zijnde: “Op welke manier vindt interorganisationeel leren plaats tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid?” en “Hoe kan het interorganisationeel leren, met name de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid, tussen lokale besturen bevorderd worden?”, met daarbij nog een aansluitende vraag betreffende de rol van het AgII: “Hoe kan het Agentschap Integratie en Inburgering de bevordering van interorganisationeel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen stimuleren en ondersteunen?”.

Aan de hand van een kwalitatief, exploratief onderzoek dat drie onderzoeksmethoden omvat, zijnde een documentenanalyse, diepte-interviews en focusgroepen, wordt nagegaan hoe de onderlinge leerprocessen inzake integratiebeleid tussen Vlaamse lokale besturen momenteel verlopen en hoe dat leren geoptimaliseerd kan worden. Daarvoor worden twee diepte-interviews met deskundigen in het integratiebeleid afgenomen en drie focusgroepen met

integratieambtenaren van drie verschillende overlegnetwerken georganiseerd, zijnde het regionaal overleg van Leuven-Hageland, het provinciaal overleg van Limburg en het (Vlaamse) centrumstedenoverleg. De documentenanalyse dient daarbij voornamelijk als input voor de vragen en stellingen die aan bod komen tijdens de interviews en focusgroepen. Via een thematische analyse kan meer inzicht verkregen worden in de verzamelde data door de dominante thema's die aan bod komen bloot te leggen (Braun & Clarke, 2006).

Uit de analyse blijkt dat verschillende lokale besturen in Vlaanderen interorganisationeel leren effectief als een meerwaarde beschouwen voor het lokaal integratiebeleid, waarbij dat onderling leren niet alleen nuttig wordt geacht, maar zelfs noodzakelijk. Daarbij komen zowel benchlearning als netwerklernen naar voren als mogelijke leervormen. Dat onderling leren is blijkbaar geen automatische evidentie en de respondenten halen vijf randvoorwaarden aan waaraan in zekere mate moet voldaan zijn vooraleer leren effectief zinvol zou kunnen zijn, met name de criteria draagvlak, schaalgrootte, coördinatie, agenda en maturiteit. Zo blijkt het voor een lokaal bestuur haalbaarder om bij te kunnen leren inzake integratiebeleid wanneer er politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak aanwezig is voor integratiebeleid, indien het lokaal bestuur een redelijke schaalgrootte omvat, wanneer er een coördinerende instantie betrokken is die het leerproces kan trekken, ingeval er op voorhand een agenda wordt opgesteld door de ambtenaren zelf, en tot slot wanneer het bestuur over een zekere maturiteit beschikt inzake onderlinge leerprocessen en samenwerking met betrekking tot integratiebeleid. De criteria betreffende coördinatie en agenda zijn relevant voor de ondersteunende rol die het AgII bekleedt. De mogelijkheid om aan de verschillende criteria te voldoen is ook sterk afhankelijk van de context waarbinnen het leren dient plaats te vinden.

## Voorwoord

De thematiek rond migratie heeft mij altijd al beziggehouden, zowel binnen als buiten mijn academische loopbaan. Bijgevolg was het dan ook een logische keuze om binnen de masteropleiding Overheidsmanagement en -beleid te kiezen voor een onderzoeksonderwerp dat hierbij aansluit. Het integratie- en inburgeringsbeleid is een domein dat de laatste jaren qua relevantie alleen maar is toegenomen, onder andere omwille van de recente vluchtelingenstroom en de zogenaamde superdiversiteit die daarmee gepaard gaat.

Meermaals wordt binnen dat integratiebeleid verwezen naar het belang van het lokale bestuursniveau, aangezien het op dit lagere niveau is dat integratie- en inburgeringsbeleid concreet gestalte krijgt. Bijgevolg zouden lokale besturen elkaar kunnen voorthelpen aan de hand van onderlinge leerprocessen die het mogelijk maken om goede praktijken inzake integratiebeleid met elkaar te delen. Daarom hoop ik dat ik met deze masterproef iets kan bijdragen aan het lokale integratiebeleid in Vlaanderen door de meerwaarde van dat onderling leren aan te tonen en een soort wegwijzer aan te reiken om dit leren te faciliteren, waardoor goede praktijken niet binnen de grenzen van één lokaal bestuur blijven hangen. Immers, om het met een populaire leuze uit de online deelcultuur te formuleren: “*sharing is caring*”, ook met betrekking tot integratiebeleid zo blijkt.

Deze masterproef is mijn individueel eindwerk, maar zou zonder de bijstand en inbreng van verscheidene personen nooit gerealiseerd zijn. Daarom wil ik eerst en vooral graag mijn dank betuigen aan mijn promotor, Prof. Dr. Annie Hondeghem, en mijn assessor Ine Deprez. Dankzij professor Hondeghem heb ik onderzoek kunnen voeren naar een thema dat mij effectief boeit, wat de wetenschappelijke interesse uiteraard alleen maar ten goede kwam. Ine Deprez heeft mij gedurende het hele proces mentaal en fysiek bijgestaan en haar geloof in mijn kunnen heeft mij steeds blijven motiveren om deze masterproef tot een goed einde te brengen. Ook wil ik graag de onderwijsassistent Ellen Fobé bedanken voor haar nuttige tips en feedback.

Daarnaast wil ik ook enkele kernactoren binnen mijn onderzoek bedanken die echter omwille van de garantie op anonimiteit niet bij naam genoemd kunnen worden. Zo zou zonder de medewerking van de projectmanager van het AgII en de stafmedewerker van de VVSG mijn masterproefonderzoek en de resultaten die hieruit voortkomen nooit volbracht kunnen zijn. Daarbij gaat mijn dank ook uit naar de respondenten van de focusgroepen, zijnde de integratieambtenaren van verschillende lokale besturen uit de regio Leuven-Hageland, de provincie Limburg, de centrumsteden, en eveneens de consultants en enkele medewerkers van het AgII.

Tot slot wil ik nog mijn naasten bedanken die mij niet per se met raad en daad hebben bijgestaan, maar wel altijd in mij geloofden en de nodige steun en toeverlaat boden: een welgemeende dankuwel aan mijn ouders Marianne Meeus en Rudi Geuëns, mijn zus Nina Geuëns en mijn vriend Dries Vrebos.

Matilde Geuëns, Leuven, 27 mei 2019

## Inhoud

Lijst met afkortingen	8
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>13</b>
2.1. Organisationeel leren	14
2.2. Interorganisationeel leren	15
2.2.1. Netwerkleren	17
2.2.2. Interorganisationeel leren in de publieke context	19
2.3. Benchmarking als potentiële leermethode	21
<b>3. Methodologisch kader</b>	<b>25</b>
3.1. Kwalitatief exploratief onderzoek	25
3.2. Casestudie	27
3.2.1. Context	27
3.2.1.1. Vlaams integratiebeleid	27
3.2.1.2. Rol van het AgII en lokale besturen	28
3.2.2. Casestudie van lokale besturen in Vlaanderen	30
3.3. Kwalitatieve onderzoeksmethoden	31
3.3.1. Documentanalyse	31
3.3.2. Diepte-interview	32
3.3.3. Focusgroep	34
3.4. Kwalitatieve data-analyse	37
	5

3.4.1. Thematische analyse	37
3.4.2. Stappenplan	39
<b>4. Onderzoeksresultaten</b>	<b>40</b>
4.1. Belang van interorganisationeel leren	41
4.2. Interorganisationeel leren in de praktijk	42
4.3. Benchlearning	46
4.4. Rol van het AgII	50
4.5. Randvoorwaarden van interorganisationeel leren	55
4.5.1. Draagvlak	56
4.5.2. Schaalgrootte	58
4.5.3. Coördinatie	63
4.5.4. Agenda	65
4.5.5. Maturiteit	66
<b>5. Conclusie</b>	<b>69</b>
<b>6. Referentielijst</b>	<b>75</b>
<b>7. Bijlagen</b>	<b>80</b>
7.1. Bijlage 1: Verslag verkennend gesprek	80
7.2. Bijlage 2: Topiclijst en vragenlijst projectmanager AgII	83
7.3. Bijlage 3: Topiclijst en vragenlijst stafmedewerker VVSG	87
7.4. Bijlage 4: Topiclijst focusgroep regio Leuven-Hageland	90
7.5. Bijlage 5: Topiclijst focusgroep centrumsteden	96

7.6. Bijlage 6: Topiclijst focusgroep provincie Limburg	100
7.7. Bijlage 7: Overzicht deelnemende respondenten focusgroepen	105
7.8. Bijlage 8: Thematisch plan	107



## **Lijst met afkortingen**

AgII: Agentschap Integratie en Inburgering

LID: Lokale integratiediensten

PRIC: Provinciaal Integratiecentrum Limburg

VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

## 1. Inleiding

De diversiteit in herkomst, culturen, talen en religies neemt gestaag toe in België als gevolg van migratie (Homans, 2017). Meer dan 80% van het groeicijfer van de Belgische bevolking op jaarbasis kan verklaard worden door een positief migratiesaldo (het verschil tussen immigratie en emigratie). Op gewestelijk niveau is deze trend gelijkaardig in Vlaanderen: van de bevolkingstoename gedurende 2017 is 76% te wijten aan internationale migratie (Statbel, 2018). Begin 2017 waren 8,4% van de inwoners van het Vlaams Gewest personen met een buitenlandse nationaliteit (vreemdelingen). Het totaal aantal personen van buitenlandse herkomst (de som van vreemdelingen, genaturaliseerde buitenlanders en Belgen met minstens één ouder van buitenlandse origine) ligt nog hoger: 20,5% van de bevolking in Vlaanderen was begin 2016 van buitenlandse herkomst (Homans, 2017; Stuyck et al., 2018, p. 9). Zodoende wordt België en ook Vlaanderen almaar diverser. Zulke diversiteit vraagt om een aangepast beleid dat integratie bevordert, vermits er nog steeds sprake is van een etnische kloof binnen onze samenleving (Agentschap Integratie en Inburgering, 2016; Homans, 2014, 2017).

Lokale besturen spelen een prominente rol in dat integratiebeleid, aangezien het bestuursniveau het dichtst bij de bevolking het beste zicht heeft op hoe immigranten integreren en de uitdagingen die zich daarbij stellen (Cities of Migration, 2012). Bovendien voelen inwoners van buitenlandse afkomst een sterkere verbondenheid met de stad of gemeente waar ze wonen dan met België of Vlaanderen in zijn geheel (Stuyck et al., 2018, p. 198). Het is aldus op het lokale niveau van steden, gemeenten, wijken en buurten dat een integratiebeleid in de praktijk wordt omgezet. Daarom is het belangrijk dat lokale besturen ondersteund worden opdat hun bestuurskracht inzake integratiebeleid kan versterkt worden. Immers, lokale besturen moeten beschouwd worden als prioritaire partners van het integratiebeleid (Deprez et al., 2018; Homans, 2014, 2017).

Het Vlaamse Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) is een overheidsagentschap dat een dergelijke ondersteuning moet bieden (Homans, 2014, 2017; [www.integratie-inburgering.be](http://www.integratie-inburgering.be)), wat ook wettelijk is vastgelegd in artikel 17 van het Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (2013). Het gaat om een privaatrechtelijk extern verzelfstandigd agentschap (EVA) opgericht door de Vlaamse Regering in 2014 (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017), met als statutair doel de integratie in de Vlaamse Gemeenschap te ondersteunen, stimuleren en begeleiden. Daarbij erkent het AgII het belang van het lokale bestuursniveau via de oprichting van lokale en regionale vestigingsplaatsen die een laagdrempelige dienstverlening moeten realiseren (Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, 2013).

In recent onderzoek hebben Deprez, Platteau en Honddeghem (2018) nagegaan hoe lokale besturen hun regierol omtrent integratiebeleid invullen en hoe die rol versterkt kan worden. Hun conclusie sluit af met enkele beleidsaanbevelingen zowel gericht aan de lokale besturen als aan het AgII en de Vlaamse Overheid, omdat ze stellen dat dit belangrijke partners zijn van het lokale integratiebeleid en ze elkaar daarin kunnen bijstaan. Deze masterproef pikt in op een beleidsaanbeveling gericht aan het AgII, geformuleerd als volgt: "Optimaliseer de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken op vlak van de lokale regierol inzake integratiebeleid" (Deprez et al., 2018, p. 210). Indien het AgII een dergelijke uitwisseling stimuleert en vervolmaakt, zouden lokale besturen maximaal van elkaar kunnen leren. Ook op internationaal niveau worden gelijkaardige adviezen geformuleerd: in "Practice to policy: Lessons from local leadership on immigrant integration" raden internationale experts aan om succesvolle werkwijzen inzake integratiebeleid van andere steden, inclusief kleinere buurten, over te nemen en aan te passen aan de specifieke noden en omstandigheden binnen de eigen context (Cities of Migration, 2012, p. 24). Daarbij

verwijst men ook naar de informatieve bruikbaarheid van de benchmarkingmethode waarbij besturen bepaalde doelstellingen vooropstellen en referentiepunten aanduiden om de impact van hun diensten en programma's te evalueren (Cities of Migration, 2012, p. 25).

Voor de lokale overheid is leren binnen en tussen organisaties reeds erkend als een centraal aspect van het verbeteringsproces inzake publieke dienstverlening. Nochtans is er op wetenschappelijk niveau nog maar weinig aandacht besteed aan de wijzen waarop publieke organisaties kennis creëren, overdragen, delen en toepassen (Hartley & Rashman, 2018, p. 235; Rashman et al., 2009, p. 466). Rashman et al. (2009, p. 464) halen vier redenen aan waarom dit volgens hen een waardevolle onderzoekspiste vormt binnen de wetenschappelijke literatuur. Ten eerste is de schaalgrootte van de publieke sector voldoende significant om de interesse van onderzoekers op te wekken. Ten tweede melden ze dat de afgelopen decennia publieke organisaties substantiële hervormingen hebben ondergaan waardoor de nood om organisationele kennis te creëren en delen toeneemt. Een derde reden is het gegeven dat ondanks de vele referenties die men maakt binnen de literatuur naar het belang van contextuele analyses omtrent organisationeel leren, men doorgaans toch een te nauwe focus zou hanteren door louter de interne context in ogenschouw te nemen. Ten slotte stellen zij dat onderzoek naar specifieke kenmerken die van invloed zijn op leren binnen publieke organisaties, eveneens een algemene verruiming van kennis hierover kan opleveren met betrekking tot verschillende soorten organisaties (Rashman et al., 2009, p. 464).

Interorganisationeel leren, waarbinnen benchmarking van beste praktijken vervat is, zou volgens Ammons en Roenigk (2015) leiden tot effectievere en efficiëntere methoden van dienstverlening binnen lokale bestuursniveaus. Bijgevolg stellen zij dat deze vorm van beleidsleren tussen lokale besturen een prioriteit zou moeten zijn. Zij erkennen echter

ook dat het niet evident is om hierover hypothesen te vormen en te testen aangezien een coherente theorie van benchmarking binnen de publieke sector ontbreekt (Ammons & Roenigk, 2015). Het ontbreken van een dergelijke theorie is echter niet zo verwonderlijk, gezien het feit dat fundamentele en klassieke wetenschappelijke literatuur met betrekking tot leren binnen en tussen organisaties zelden de publieke sector in aanmerking neemt (Rashman et al., 2009, p. 487).

Vertrekkende van de aanname dat lokale besturen kunnen leren van elkaar en dat dergelijk interorganisationeel leren eveneens aan te raden is, zal deze masterproef nagaan op welke manier interorganisationeel leren plaatsvindt tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid. Daarbij zal getracht worden om te achterhalen hoe de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid tussen lokale besturen bevorderd kan worden zodat zij maximaal van elkaar kunnen leren. Daarnaast zal ook onderzocht worden hoe het Agentschap Integratie en Inburgering een stimulerende en ondersteunende rol kan spelen in de bevordering van interorganisationeel leren tussen lokale besturen.

De concrete onderzoeksvragen luiden dus als volgt:

1. “Op welke manier vindt interorganisationeel leren plaats tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid?”
2. “Hoe kan het interorganisationeel leren, met name de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid, tussen lokale besturen bevorderd worden?”, met daarbij nog een aansluitende vraag betreffende de rol van het Agll: “Hoe kan het Agentschap Integratie en Inburgering de bevordering van interorganisationeel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen stimuleren en ondersteunen?”.

De eerste onderzoeksvraag is dus eerder beschrijvend, terwijl de tweede (en eveneens de deelvraag) een normatieve invalshoek hanteert. Om op deze onderzoeksvragen een antwoord te kunnen bieden, zullen

allereerst verkennende interviews met deskundigen inzake het Vlaamse lokaal integratiebeleid afgenomen worden, waarna verschillende Vlaamse lokale besturen eveneens betrokken worden met betrekking tot hun visie op leren inzake integratiebeleid. Hierbij zal eveneens de rol van het AgII behandeld worden.

Deze masterproef zal aanvangen met een literatuurstudie van interorganisationeel leren binnen de context van de publieke sector. Hierbij zal eveneens aandacht besteed worden aan de leermethode van benchmarking. Nadien komt de methodologische aanpak aan bod dat het gevoerde exploratieve onderzoek, zijnde de kwalitatieve onderzoeksmethoden en data-analyse, zal omschrijven. Daarna volgt een bespreking van de voornaamste resultaten op basis waarvan een algemeen besluit geformuleerd wordt.

## **2. Theoretisch kader**

Dit hoofdstuk omvat een literatuurstudie omtrent het brede concept van leren door organisaties. Allereerst zal dieper ingaan worden op organisationeel leren in het algemeen, waarna interorganisationeel leren geduid zal worden. Netwerkleren komt hierbij eveneens aan bod als een vorm van interorganisationeel leren. Daarbij zal ook steeds aandacht besteed worden aan de specificiteit van de publieke context inzake leren. In het kader van interorganisationeel leren zal tot slot de leermethode van benchmarking toegelicht worden, en dit eveneens specifiek met betrekking tot de overheidscontext. Hierbij zullen zowel het potentieel als de uitdagingen van benchmarking aan bod komen.

## 2.1. Organisationeel leren

Sinds de jaren '90 is de wetenschappelijke literatuur omtrent organisationeel leren exponentieel toegenomen (Bapuji & Crossan, 2004, p. 398). Daarbinnen bestaat er onenigheid over wat organisationeel leren precies inhoudt. Volgens Fiol en Lyles (1985) zou leren voornamelijk een cognitieve ontwikkeling inhouden en dus meer zijn dan louter een gedragsmatige verandering. Zodoende slaat leren volgens hen op de ontwikkeling van inzichten, kennis en verbanden met betrekking tot activiteiten in het verleden, de effectiviteit van dergelijke activiteiten, en toekomstige activiteiten (Bapuji & Crossan, 2004, p. 399; Fiol & Lyles, 1985, p. 811). Daarbij is er een groeiende consensus binnen de literatuur dat leren kan plaatsvinden zowel op individueel niveau als op groeps- en organisationeel niveau (Bapuji & Crossan, 2004, p. 400).

Organisationeel leren wordt bepaald door een combinatie van impliciete en expliciete kennis (Hartley & Rashman, 2018, p. 234; Nonaka, 1994, p. 15). Daarbij vormt impliciete kennis ("*tacit knowledge*") de kern van de kennisbasis van een organisatie en bepaalt deze vorm van kennis eveneens de effectieve prestatie van een organisatie als leersysteem. Impliciete kennis die vaak geassocieerd wordt met intuïtie en expertise (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310) kan enkel vergaard worden via ervaring in de praktijk, waaronder observatie, imitatie en leren al doende, terwijl expliciete kennis relatief eenvoudig gedeeld kan worden via geschreven en gesproken documenten, bijvoorbeeld in boeken, handleidingen, artikels, websites en andere formele middelen (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310; Hartley & Rashman, 2018, p. 234; Nonaka, 1994). Cruciaal voor het delen van impliciete en niet louter expliciete kennis zou een wederkerig vertrouwen tussen de lerende partners zijn, wat mede versterkt kan worden door de perceptie van proximiteit en gelijkaardige contextuele kenmerken (Hartley & Rashman, 2018, p. 240).

Ingeval van leren in de publieke context is het volgens Hartley en Rashman (2018, p. 234) dan ook belangrijk om

de sociaal geconstrueerde, dynamische en contextuele aard van organisationeel leren en kennis te beklemtonen, aangezien de activiteiten van publieke organisaties inherent betwistbaar, politiek en participatief zouden zijn. Aldus is een bepaald inzicht in de verscheidene organisationele processen en de impact van het regelgevende systeem en de beleidscontext noodzakelijk om het leren binnen een dergelijke institutionele context te begrijpen, aangezien deze context het leren mee kan vormgeven (Hartley & Rashman, 2018, p. 234).

Leren door organisaties omvat verscheidene spectra (Gibb et al., 2017). Zo kan organisationeel leren zowel optreden als gevolg van eigen ervaringen binnen de organisatie (intern leren), als door de ervaring van andere organisaties (extern leren). Extern leren manifesteert zich onder andere in de vorm van interorganisationeel leren (Bapuji & Crossan, 2004, p. 403). Zodoende onderscheidt organisationeel leren zich van interorganisationeel leren doordat de eerste vorm van leren een leerproces inhoudt dat plaatsvindt binnen individuele organisaties, terwijl interorganisationeel leren verwijst naar het onderling leren tussen organisaties waarbij aldus meer dan één organisatie betrokken is. Organisationeel leren kan daarbij dus wel een gevolg zijn van dergelijk interorganisationeel leren (Gibb et al., 2017; Knight, 2002).

## **2.2. Interorganisationeel leren**

Interorganisationeel leren kan ruim gedefinieerd worden als het gemeenschappelijk leren doorheen organisationele grenzen (Hartley & Rashman, 2018, p. 234), waarbij organisationeel leren dus plaatsvindt als gevolg van interactie tussen organisaties (Gibb et al., 2017, p. 16). In hun literatuuroverzicht onderscheiden Rashman et al. (2009, p. 476) twee soorten interorganisationele leerprocessen. Een eerste soort omvat de erkenning van de behoefte aan



interorganisationeel leren en de waardering van nieuwe kennis. Daarnaast behelst interactie door individuen en/of groepen doorheen organisationele grenzen een tweede soort interorganisationeel leerproces (Rashman et al., 2009, p. 476). Daarbij streeft men binnen interorganisationele leerverbanden voornamelijk naar het verwerven van impliciete kennis (“*tacit knowledge*”) omdat dergelijke kennis de succesvolle transfer van veelbelovende praktijken tussen individuen, groepen en organisaties teweegbrengt en dit eveneens noodzakelijk is voor het bewerkstelligen van innovatie (Hartley & Benington, 2006, p. 103; Ammons & Roenigk, 2015, p. 310).

Organisaties kunnen van elkaar leren op verschillende manieren (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310). Steunend op de concepten van DiMaggio en Powell (1983) kunnen er twee manieren van interorganisationeel leren onderscheiden worden die kunnen leiden tot verbeterde processen en resultaten, zijnde “mimetisch” leren en normatief leren. Mimetisch of nabootsend leren kan zich zowel direct als indirect uiten bij organisaties: direct wanneer contacten met externe organisaties nieuwe ideeën introduceren, en indirect wanneer recent aangenomen personeel vanuit externe organisaties nieuwe ideeën invoeren. Daarbij kunnen organisaties ook een niet-mimetische leervorm vertonen wanneer ze leren van de blunders van andere organisaties en zodoende achterhalen wat ze moeten vermijden. Normatief leren vindt plaats wanneer ideeën afkomstig van de ervaring van exemplaire organisaties gedeeld worden bijvoorbeeld in vergaderingen, via instructies of in publicaties (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310). Zowel mimetisch als normatief leren zou kunnen overeenstemmen met het interorganisationeel leren dat vooropgesteld wordt binnen deze masterproef inzake het integratiebeleid van lokale besturen, afhankelijk van op welke manier lokale besturen bepaalde ideeën van elkaar overnemen.

DiMaggio en Powell (1983, p. 150) vermelden ook nog een derde concept, met name dwingend (“*coercive*”)

isomorfisme, wat verwijst naar de dwang als gevolg van culturele verwachtingen en politieke invloed binnen de maatschappij of druk van andere organisaties waardoor conformiteit ontstaat tussen organisaties. Ook op vlak van leren is dit relevant, aangezien innovatie en leren binnen publieke organisaties mede geconstrueerd kan zijn door de institutionele context waarbinnen zij zich bevinden (Hartley & Rashman, 2018, p. 234).

### **2.2.1. Netwerklernen**

Interorganisationeel leren kan eveneens verschillende ladingen dekken (Gibb et al., 2017). Immers, een belangrijk kenmerk van interorganisationele leerverbanden is of een organisatie leert *van* of *met* een lerende partnerorganisatie (Knight, 2002; Rashman et al., 2009, p. 474). Organisaties kunnen namelijk leren en ervaringen opdoen als een netwerk in plaats van louter reeds bestaande kennis over te brengen aan elkaar. Dergelijk “netwerklernen” wijst zodoende op het leren door een groep van organisaties *als een groep*. Indien een groep van organisaties dus als gevolg van hun interactie het gedrag van de gehele groep of de cognitieve structuren veranderen, dan is het de groep van organisaties die geleerd heeft en niet louter een individuele organisatie binnen de groep. In zulk geval kan men dus aannemen dat netwerklernen heeft plaatsgevonden. Het onderscheid met interorganisationeel leren ligt zodoende in het groepsgebeuren: bij deze vorm van leren gaat het om het leren van een organisatie binnen een netwerk, en dus niet het leren door een netwerk als geheel (Gibb et al., 2017, p. 16; Knight, 2002, p. 428; Knight & Pye, 2005, p. 371). Netwerken van organisaties zijn waardevol binnen de publieke sector omdat het zowel kan gaan om verticale netwerken tussen verschillende overheidsniveaus als om horizontale netwerken die organisatiegrenzen overstijgen.

De hieruit voortvloeiende cross-organisatiele professionele relaties die de mogelijkheid bieden tot leren tussen organisaties worden almaar couranter en tegelijk ook complexer (Rashman et al., 2009, p. 474).

Gibb et al. (2017) verwijzen in hun onderzoek naar het belang van een organisatie die de centrale rol voor de coördinatie van het netwerk op zich neemt, de zogenaamde "*hub firm*" (Gibb et al., 2017, p. 17, p. 23). Zij identificeren drie sleutelrollen die een dergelijke coördinerende organisatie op zich neemt binnen een horizontaal interorganisatiele netwerk (Gibb et al., 2017, p. 23). De eerste rol omvat een collectieve strategische adviesrol waarbij rekening gehouden wordt met de collectieve belangen van elke deelnemende organisatie. De coördinatie van het netwerk is een tweede sleutelrol dat het vooropstellen van procedures voor de implementatie van nieuwe programma's inhoudt. De derde rol verwijst naar de verzameling en de verspreiding van feedback, waarbij de "*hub firm*" debat en overleg tussen de verschillende organisaties stimuleert, waardoor nieuwe opportuniteiten voor kennis "*spillovers*" ontstaan (Gibb et al., 2017, p. 23). In het geval van lokaal integratiebeleid in Vlaanderen zou het AgII een dergelijke coördinerende organisatie kunnen zijn met betrekking tot het interorganisatiele leren tussen lokale besturen.

Ondanks de aanname binnen de literatuur dat interorganisatiele leren en netwerklernen twee te onderscheiden concepten zijn, hangen ze toch in sterke mate samen (Knight, 2002, p. 428-429), gezien het feit dat netwerklernen steeds ook interorganisatiele leren met zich meebrengt. Het belangrijkste verschilpunt zit vevat in het niveau van leren, met name op organisatie- of netwerkniveau. Netwerklernen blijft daarbij wel relevant, aangezien onderzoek van Gibb et al. (2017, p. 22) aantoont dat het wellicht de interactie tussen interorganisatiele leren en netwerklernen is die ervoor zorgt dat organisaties effectief leren. Zo zouden de regels binnen het netwerk, de

coördinatiemechanismen en de specifieke kennis voortkomend uit het netwerk organisationeel leren triggeren en faciliteren (Gibb et al., 2017, p. 22). Echter, gezien het feit dat het zwaartepunt in deze masterproef ligt in het leren *in se* (en niet op welk niveau dit plaatsvindt), en leerprocessen zowel door als binnen netwerken relevant zijn om te onderzoeken vermits het leerproces an sich een essentieel aspect beslaat van organisatiepraktijken (Knight, 2002, p. 449), dient het beschreven onderscheid eerder beschouwd te worden als een nuancering van mogelijke vormen van interorganisationeel leren dan als een fundamentele distinctie. Daarbij illustreert dergelijk onderzoek naar netwerken dat binnen publieke dienstverleningsorganisaties louter de onderlinge vergelijking tussen soortgelijke organisaties binnen een bepaalde sector al een leerproces met zich meebrengt (Rashman et al., 2009, p. 475).

### **2.2.2. Interorganisationeel leren in de publieke context**

Indien de publieke sector zijn professionaliteit en competentie wil verzekeren blijkt innovatie een absolute noodzaak (Van Acker, 2017). Daarvoor kan leren tussen organisaties onderling bijdragen tot het realiseren van zulke essentiële innovatie binnen de publieke context (Ammons & Roenigk, 2015; Bapuji & Crossan, 2004; Hartley & Benington, 2006). Zodoende zou interorganisationeel leren een prioriteit moeten zijn voor lokale overheden die op zoek zijn naar effectievere of betaalbare methoden van dienstverlening (Ammons & Roenigk, 2015, p. 331).

Interorganisationeel leren binnen een overheidscontext blijkt nog maar zelden onderzocht te zijn (Ammons & Roenigk, 2015; Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009). Nochtans tonen (inter)nationale cijfers aan dat publieke diensten qua schaalgrootte allesbehalve irrelevant zijn (Rashman et al., 2009, p. 465): in 2016 spendeerde België 53% van het bruto

binnenlands product (BBP of GDP in het Engels) aan de algemene overheidsuitgaven, wat zowel bestaat uit de centrale en de lokale overheidsuitgaven, als uit de sociale zekerheidsuitgaven. België staat met dergelijke overheidsuitgaven op de derde plaats binnen de Europese Unie, met als koplopers Finland en Frankrijk (OECD, 2016). Ondanks verscheidene pogingen wereldwijd om de overheid te laten inkrimpen via talrijke hervormingen, waarnaar Pettigrew (2005, p. 974) verwijst met "*the end of big government*", is er blijkbaar nog steeds geen sprake van een drastische afname van publieke voorzieningen uitgaande van statistische gegevens over nationale rekeningen (OECD, 2016), wat wijst op het aanhoudend belang van de publieke sector en publieke dienstverlening (Pettigrew, 2005, p. 974). Daarbij stelt Pettigrew (2005, p. 975) dat er binnen publieke dienstverlening duidelijk sprake is van een toegenomen kruisbestuiving en wederzijdse afhankelijkheid tussen de private en publieke sector en het maatschappelijk middenveld, maar eveneens tussen verschillende partijen van publieke dienstverlening binnen eenzelfde sectorale vertakking. Voortbouwend op een dergelijke veronderstelling dat er meer interactie plaatsvindt tussen publieke diensten binnen dezelfde branche is niet ongerijmd met de redenering dat lokale besturen van elkaar kunnen leren op vlak van integratiebeleid.

Vooraleer interorganisationeel leren werkelijk een verbetering in de productiviteit van lokale overheden kan opleveren, moeten volgens Ammons en Roenigk (2015, p. 311) drie voorwaarden vervuld zijn: ten eerste moet er sprake zijn van variatie op vlak van de gehanteerde benaderingen van dienstverlening tussen de steden of regio's waartussen interorganisationeel leren zal plaatsvinden. Voorts moeten er methoden voorhanden zijn om de exemplaire dienstverlening te identificeren. Wanneer dergelijke topprestaties zijn geïdentificeerd, moet er ten slotte een effectieve methode gehanteerd worden die interorganisationele uitwisseling van kennis mogelijk maakt. Een comparatieve managementtechniek zoals benchmarking blijkt zeer geschikt

om aan deze twee laatste voorwaarden te voldoen en kan zodoende interorganisatieel leren mogelijk maken (Ammons & Roenigk, 2015, p. 311).

### **2.3. Benchmarking als potentiële leermethode**

Ammons en Roenigk (2015, p. 330) stellen dat benchmarking van beste praktijken (“*best practice benchmarking*”) het meeste potentieel bevat om interorganisatieel leren te bevorderen, wat volgens hen een absolute prioriteit zou moeten zijn voor lokale besturen om hun methoden van dienstverlening efficiënter en/of effectiever te maken. Binnen de private sector is de primaire focus steevast gericht op beste praktijken en is benchmarking een comparatieve managementtool om beter, en idealiter de beste, binnen een industrie te worden (Bowerman et al., 2002).

Literatuur omtrent benchmarking in de private sector dateert reeds van de jaren '80 (Bowerman & Ball, 2000). Dr. Robert Camp, een autoriteit binnen de benchmarkingliteratuur, definieert benchmarking als “de zoektocht naar de beste praktijken binnen een industrie die leiden tot superieure prestaties” (Camp, 1989, p. 12). Pas gedurende de jaren '90 erkende men de potentiële bruikbaarheid van benchmarking binnen de publieke sector (Bowerman & Ball, 2000; Rivenbark et al., 2017).

De term “benchmark” is afkomstig van de landmeetkunde: wanneer een landmeter een gekende positie en hoogte kan markeren op een vast meetpunt, kan dit dienen als referentiepunt voor andere metingen. Op gelijkaardige wijze omvat benchmarking binnen een publieke context de identificatie van een referentiepunt dat vergelijkingen of metingen mogelijk maakt. Aan de hand van een benchmark kan een eventuele prestatiekloof tussen waar men zich als bestuur situeert en waar men zich idealiter zou willen bevinden gemeten worden. Daarbij kan men ook de

voortgang in het dichten van die kloof detecteren (Ammons, 1999, p. 107).

De definitie van benchmarking verschilt echter sterk naargelang de context waarbinnen het als methode wordt benut (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 17). Stroobants en Bouckaert (2012, p. 18) stellen dat in de context van de publieke sector benchmarking in het algemeen verwijst naar “het meten, het beoordelen en het vergelijken van prestaties, met de intentie om te leren en te verbeteren”. Deze vergelijking kan door een overheidsentiteit zowel met de eigen prestaties in het verleden als met relevante prestaties van andere, soortgelijke overheidsentiteiten gemaakt worden (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 19). Daarbij bestaan er ook verscheidene redenen waarom lokale besturen zelf benchmarking zouden willen aanwenden. Zo zouden overheidsentiteiten benchmarking kunnen beschouwen als een bruikbaar middel om de gebieden te kennen waar ze goed presteren, om de domeinen te ontdekken waar ze mogelijkheden hebben om te verbeteren, om goede praktijken te detecteren en hiervan te leren en om op dergelijke wijze hun intern functioneren te verbeteren (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 18). Dergelijke leermethode van benchmarking vertoont raakvlakken met het normatief leren van DiMaggio en Powell (1983) waar eveneens sprake is van exemplaire organisaties die het toonbeeld zouden zijn van goede presteerders.

In de publieke sector is inzicht in de effectiviteit van benchmarking als managementpraktijk waarbij men de link legt met interorganisationeel leren tot nog toe onvolledig. Er bestaan namelijk uiteenlopende visies op benchmarking als een tool om prestaties te verbeteren die zowel optimistisch als pessimistisch kunnen zijn. De optimistische visie gaat ervan uit dat interorganisationeel leren tussen besturen kan (en zou moeten) plaatsvinden. Zodoende stelt men dat succesvolle praktijken in een bepaald lokaal bestuur aangeleerd kunnen worden door een andere lokale overheid middels de benchmarkingstechniek om zo de eigen werking en resultaten te verbeteren (Ammons & Roenigk, 2015). Ingeval van dergelijk optimisme beschouwt

men benchmarking als een waardevol instrument om modernisering door te voeren binnen lokale overheden, wat de kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit van lokale diensten zou optimaliseren (Bowerman et al., 2001, p. 321). De meer pessimistische standpunten zijn eerder sceptisch over de mate waarin er effectief een leerproces kan plaatsvinden en suggereren daarentegen dat benchmarking zou leiden tot gelijkvormige en middelmatige prestaties in plaats van innovatie en excellentie (Ammons & Roenigk, 2015).

Een belangrijk aandachtspunt bij benchmarking is dan ook dat de overdracht van kennis tussen organisaties niet simpelweg een nabootsing ("*copy and paste*") van beste praktijken inhoudt, maar dat men daarentegen rekening houdt met de specifieke context en omstandigheden binnen elke organisatie (Hartley & Benington, 2006, p. 107). Benchmarking houdt immers niet louter een identificatie in van topprestaties, integendeel, men wordt geacht deze prestaties ook aan te passen aan de specifieke organisatiecontext ("*identify and adapt*") (Ammons & Roenigk, 2015, p. 318). Het gaat zodoende dus niet zomaar over de aanwending van effectieve praktijken, maar ook over de aanpassing hiervan ("*adaptation, not adoption*") (Hartley & Rashman, 2018, p. 245). Internationale experts inzake lokaal integratiebeleid stellen eveneens in de beleidsaanbevelingen gericht aan lokale besturen dat men benaderingen die succesvol bleken in andere steden, inclusief nieuwe en kleinere gemeenten, niet louter zou moeten overnemen, maar ook aanpassen opdat ze beantwoorden aan de specifieke noden en omstandigheden binnen de eigen stad (Cities of Migration, 2012). Daarom zal in dit onderzoek eerder gesproken worden van goede praktijken of veelbelovende praktijken ("*promising practices*"), aangezien de term "*best practice*" uniformiteit met betrekking tot de context, cultuur en doelstellingen veronderstelt (Hartley & Rashman, 2018, p. 245). Lokale besturen in Vlaanderen vertonen dan wel overeenkomsten op vlak van hun integratiebeleid in die zin dat ze onder



hetzelfde decreet van 2013 vallen, toch bestaat er ook heel wat variëteit inzake het lokaal integratiebeleid dat zij voeren (Deprez et al., 2018, p. 118), waardoor het klakkeloos overnemen van beste praktijken dus niet zinvol lijkt.

Evenzeer zou de term “*benchlearning*” in plaats van benchmarking gehanteerd kunnen worden, waarbij *benchlearning* opgevat zou moeten worden als een onderdeel van benchmarking en geen onderscheiden concept (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 20). *Benchlearning* verwijst dan concreet naar “verbeterpunten waarvoor een organisatie naar beter presterende organisaties dient te kijken, waarvan dan geleerd kan worden hoe er beter te presteren valt” (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 21). Tillema (2007, p. 517) wijst daarbij op het belang van het ontwikkelen van een “benchmarking cultuur”, waarbij de focus ligt op het verbeteren van prestaties en niet op het verdedigen ervan. Hierin ligt een zekere verantwoordelijkheid voor het management en andere personeelsleden vervat, aangezien men bereid moet zijn te erkennen dat de eigen organisatie waarschijnlijk niet de beste dienstverlening biedt op alle vlakken en eveneens de neiging moet weerstaan om ondermaatse prestaties goed te praten. Een benchmarking cultuur zou een dergelijke oriëntatie gericht op verbetering (en niet verdediging) kunnen bewerkstelligen (Tillema, 2007, p. 517).

Daarnaast kan benchmarking van goede praktijken eveneens een praktische oplossing bieden om binnen de risico-averse, waakzame omgeving van de publieke sector toch verbetering en innovatie mogelijk te maken (Ammons & Roenigk, 2015). Gegeven het feit dat in de meeste gevallen het resultaat van benchmarking eerder reproducerend is dan radicaal, en de kosten van deze techniek eerder bescheiden ten opzichte van de onkosten die meestal gepaard gaan met doorsnee onderzoek en ontwikkeling, maakt dat dit type van benchmarking lokale besturen een middel toereikt dat betrouwbaarder is en meer haalbaar op politiek vlak dan vele alternatieven (Ammons & Roenigk, 2015; Tillema, 2007).

### **3. Methodologisch kader**

Het derde hoofdstuk vangt aan met een toelichting van het onderzoeksopzet, met name hoe de twee onderzoeksvragen en aansluitende deelvraag beantwoord worden en wat de afbakening van het onderzoek is. Daarbij zullen eveneens de dataverzamelingsmethoden en de wijze waarop de data geanalyseerd worden aan bod komen.

#### **3.1. Kwalitatief exploratief onderzoek**

De twee onderzoeksvragen die centraal staan in deze masterproef zijn geformuleerd als volgt:

1. “Op welke manier vindt interorganisationeel leren plaats tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid?”
2. “Hoe kan het interorganisationeel leren, met name de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid, tussen lokale besturen bevorderd worden?”.

De deelvraag sluit aan bij de tweede onderzoeksvraag en heeft betrekking op de rol van het AgII: “Hoe kan het Agentschap Integratie en Inburgering de bevordering van interorganisationeel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen stimuleren en ondersteunen?”.

Gezien het feit dat er nog maar relatief weinig onderzoek verricht is naar interorganisationeel leren binnen de publieke sector (Ammons & Roenigk, 2015; Rashman et al., 2009) en het zodoende niet evident is om hypothesen hierrond te vormen (Ammons & Roenigk, 2015), gaat het om eerder beschrijvende onderzoeksvragen die aldus beantwoord worden aan de hand van een exploratief onderzoek. De eerste onderzoeksvraag polst naar een huidige stand van zaken met betrekking tot onderling leren tussen lokale besturen inzake integratiebeleid. De tweede onderzoeksvraag en de aansluitende deelvraag zijn daarentegen gericht op de toekomst, wat strookt met de stelling

dat leren ook gericht is op toekomstige activiteiten (Bapuji & Crossan, 2004, p. 399; Fiol & Lyles, 1985, p. 811).

Om een antwoord te bieden op de onderzoeksvragen hoe het onderling leren tussen Vlaamse lokale besturen op vlak van integratiebeleid momenteel verloopt en hoe dit (eventueel) beter kan, wordt een kwalitatieve onderzoeksofzet gehanteerd, aangezien een complex gegeven zoals organisationeel leren vraagt om een methodologie die het functioneren van organisaties in de diepte kan analyseren (Fiol & Lyles, 1985, p. 811). Naast het feit dat kwalitatief onderzoek het mogelijk maakt om fenomenen in de diepte te onderzoeken, beschikt het doorgaans ook over een explorerend karakter (Billiet & Waeghe, 2003). Bapuji en Crossan (2004, p. 409) vermelden eveneens in hun literatuuroverzicht omtrent organisationeel leren dat onderzoekers die het leerfenomeen zelf trachten te begrijpen doorgaans opteren voor kwalitatieve onderzoeksmethoden. Immers, kwalitatief onderzoek is geschikt voor het stellen van “hoe-vragen”, voor het begrijpen van de wereld vanuit het standpunt van de onderzochten, zijnde de respondenten, en voor het onderzoeken en duiden van processen. Daarbij kan kwalitatief onderzoek zowel inductief als deductief zijn (Pratt, 2009, p. 856).

Bijgevolg wordt om een huidige stand van zaken weer te geven allereerst een documentanalyse uitgevoerd van reeds bestaande bronnen met betrekking tot het lokaal integratiebeleid in Vlaanderen. Daarbij wordt geopteerd voor een casestudie, aangezien dergelijk kwalitatieve onderzoeksofzet geschikt is om de “hoe-vragen” met betrekking tot (inter)organisationeel leren te beantwoorden (Gibb et al., 2017, p. 17; Pratt, 2009).

## **3.2. Casestudie**

### **3.2.1. Context**

Rashman et al. (2009, p. 475) stellen dat het belangrijk is om contextuele factoren en de verschillende organisaties die participeren aan het leerproces nader te omschrijven om zo tot een geïntegreerd beeld te komen van het interorganisationeel leren dat plaatsvindt. Zij redeneren dat bepaalde combinaties van externe en interne contextuele factoren kunnen leiden tot specifieke, sectorgebonden doelstellingen, noden, structuren, systemen, drijfveren om te leren, praktijken en uitkomsten. Dergelijke externe factoren kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het politieke landschap en de beleidscontext (Rashman et al., 2009, p. 475), terwijl interne factoren bijvoorbeeld de organisatiecultuur en –praktijken betreffen (Rashman et al., 2009, p. 477). Zodoende zal de context van de case, zijnde het lokaal integratiebeleid in Vlaanderen, hier beknopt geschetst worden, met daarbij specifieke aandacht voor de rol van het AgII en Vlaamse lokale besturen.

#### **3.2.1.1. Vlaams integratiebeleid**

Het Vlaamse integratiebeleid is juridisch vastgelegd in het Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid van 7 juni 2013, dat een samenvoeging is van het vroeger afzonderlijk bestaande integratiedecreet en inburgeringsdecreet. Inburgering en integratie worden zodoende in het decreet van 7 juni 2013 beschouwd als onafscheidelijke aspecten, waarbij inburgering een vereiste bouwsteen vormt van integratie (Deprez et al., 2018, p. 22). Het uitgangspunt van het decreet is dat elke nieuwkomer in Vlaanderen “met gelijke rechten en gelijke plichten als volwaardige burger aan deze samenleving moet kunnen deelnemen”, waarbij “integratie wordt gezien als een proces

waarbij er nood is aan interactie tussen nieuwkomers en de samenleving waarin ze terechtkomen” (Van den Broucke et al., 2015, p. 20; zie ook art. 4, §2 Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, 2013). Daarnaast is het integratiebeleid een uitgesproken inclusief beleid, wat inhoudt dat het zich vertaalt in het algemeen beleid van verschillende beleidsdomeinen (art. 4, §1 Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, 2013; Van den Broucke et al., 2015, p. 21), zoals bijvoorbeeld in de beleidsdomeinen Economie, Wetenschap en Innovatie en Onderwijs en Vorming (art. 3, Besluit van de Vlaamse Regering houdende de uitvoering van het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid).

### **3.2.1.2. Rol van het AgII en lokale besturen**

De uitvoering van het Vlaamse integratiebeleid gebeurt door drie agentschappen: het Vlaamse Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) en twee stedelijke agentschappen, zijnde Atlas vzw (werkzaam in de stad Antwerpen) en IN-Gent vzw (actief in de stad Gent) (Deprez et al., 2018, p. 24; Van den Broucke et al., 2015, p. 20). Zodoende omvat het Agentschap Integratie en Inburgering als werkingsgebied het tweetalig arrondissement Brussel-Hoofdstad en het Vlaams Gewest, met uitzondering van het grondgebied van de steden Antwerpen en Gent. Het AgII is dus actief in zes regio's, met name binnen de vijf Vlaamse provincies Vlaams-Brabant, Antwerpen (met uitzondering van de stad Antwerpen), Limburg, Oost-Vlaanderen (met uitzondering van de stad Gent) en West-Vlaanderen, en in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Daarbij is de hoofdzetel gevestigd in Brussel (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, p. 8). De twee stedelijke agentschappen in Antwerpen en Gent vallen buiten de scope van dit onderzoek, aangezien de onderzoeksvragen voortbouwen op de beleidsaanbeveling uit het onderzoek van Deprez et al. (2018) gericht aan het AgII.

Tot het einde van het jaar 2014 werden de beleidsuitvoerende opdrachten aangaande integratie uitgevoerd door vijftien vzw's en provinciale diensten. Samen met de vijf provinciale Huizen van het Nederlands zijn zij nu onderdeel van het AgII. Het algemene statutaire doel van het AgII zoals vastgelegd in het decreet van 7 juni 2013 (art. 17) omvat de ondersteuning, stimulering en begeleiding van het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, p. 8), wat concreter gestalte krijgt in hun doelstellingenkader met vier strategische doelstellingen, waarvan de tweede doelstelling: "Lokale besturen en organisaties stemmen hun beleid, werking en dienstverlening af op de veranderende samenleving" (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, p. 9) in het licht van de onderzoeksvragen het meest relevant is. Deze doelstelling omvat eveneens de onderdoelstellingen "Het AgII werkt samen met lokale besturen en organisaties aan de ontwikkeling van methodieken en projecten op maat van de gebruiker" en "Het AgII werkt mee aan de uitvoering van een inclusief beleid" (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, p. 9). De samenwerking met lokale besturen wordt zodoende expliciet vooropgesteld door het AgII.

Een dergelijke focus op lokale besturen is logisch in het licht van de aanzienlijke rol die zij spelen in het Vlaams integratiebeleid als zogenoemde prioritaire partners binnen dat beleid (Deprez et al., 2018; Homans, 2014, 2017). Artikel 12 van het decreet van 7 juni 2013 vermeldt uitdrukkelijk dat "de steden en gemeenten binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het inclusieve lokale integratiebeleid zorgen". Hierbij staat echter vermeld dat dit artikel nog niet in werking is en dat het aldus gaat om een eerste "toekomstige versie". Het feit dat artikel 12 nog niet effectief van kracht is en dat de rol van de steden en gemeenten nog een verdere invulling moet krijgen door de Vlaamse Regering (in samenspraak met die steden en gemeenten), toont wellicht aan dat lokale besturen nog ondersteuning en begeleiding nodig hebben in het invullen

van hun bevoegdheid op vlak van het lokale integratiebeleid, waarbij het Agll zodoende een faciliterende rol kan spelen.

Voorts moet met betrekking tot de context van het lokaal integratiebeleid in Vlaanderen nog vermeld worden dat er sprake is van een zekere variatie in bestuurspraktijken tussen de lokale besturen. Zo beschikken niet alle besturen over een integratiebeleid, wat wellicht ook te maken kan hebben met de schaalgrootte, en zit het integratiebeleid in sommige lokale besturen vervat in de werking van het OCMW, terwijl in andere besturen de gemeente instaat voor de uitvoering ervan (Deprez et al., 2018, p. 12). Tijdens een verkennend gesprek met de consulent integratie - lokale besturen van het Agll voor regio Leuven-Hageland en een integratie-ambtenaar van de stad Leuven (zie bijlage 1) kwam dit eveneens ter sprake. De consulent van het Agll stelde dat niet enkel schaalgrootte een rol speelt in het al dan niet hebben van een volwaardig lokaal integratiebeleid, maar eveneens het politiek draagvlak binnen het lokaal gemeentebestuur. Indien er sprake is van een groot politiek draagvlak, dan zal het integratiebeleid wellicht een groter gewicht toebedeeld krijgen binnen het algemeen gevoerde lokaal beleid. Wanneer dat draagvlak echter miniem is, zou er zelfs sprake kunnen zijn van “eenmansdiensten” waarbij het gevoerde integratiebeleid aldus geringe (of zelfs geen) invloed zal kunnen uitoefenen (zie bijlage 1).

### **3.2.2. Casestudie van lokale besturen in Vlaanderen**

Deze masterproef omvat een casestudie van lokale besturen in Vlaanderen en dit met betrekking tot het onderling leerproces inzake hun lokaal integratiebeleid. De case omsluit zodoende het interorganisationeel leren betreffende het lokaal integratiebeleid in lokale besturen en de concrete analyse-eenheden zijn drie netwerken van lokale besturen, met name regio Leuven-Hageland, provincie Limburg en de Vlaamse centrumsteden. De sociaal-politieke context beslaat het Vlaams

Gewest, aangezien integratie behoort tot een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid (artikel 1, Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, 2013) en het Agll actief is binnen zes regio's in Vlaanderen (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, p. 8).

Een casestudie blijkt geschikt, omdat het een verkenning is in de diepte vanuit meerdere invalshoeken van de complexiteit en eigenheid van een bepaald project, beleid, institutie of systeem in de context van het echte leven ("*real-life context*"). Daarbij is het gebaseerd op onderzoek, incorporeert het verscheidene methoden en vertrekt het vanuit de empirie (Simons, 2009, p. 21). Voorts biedt een casestudie-onderzoek de mogelijkheid om verschillende methoden en bronnen te combineren (Simons, 2014, p. 8), waardoor verschillende aspecten van een case bestudeerd kunnen worden vanuit meerdere invalshoeken (Yin, 2008). Daarnaast is de uitvoering ervan niet noodzakelijk gespreid over een langdurige periode, maar kan het evengoed uitgevoerd worden in enkele dagen, weken of maanden (Simons, 2014, p. 8). Algemeen gesteld verschaft een casestudie een gedetailleerde documentatie van een bepaalde situatie of gebeurtenis en dit in een specifieke sociaal-politieke context (Simons, 2014, p. 2).

De kwalitatieve onderzoeksmethoden die gehanteerd worden om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn een documentanalyse, individuele diepte-interviews en focusgroepen. Deze methoden en hun bruikbaarheid zullen in het derde deel van dit hoofdstuk nader omschreven worden.

### **3.3. Kwalitatieve onderzoeksmethoden**

#### **3.3.1. Documentanalyse**

Gezien het feit dat de onderzoeksvragen eerder explorierend van aard zijn, wordt aan de hand van een documentanalyse



relevante data met betrekking tot het lokaal integratiebeleid in Vlaanderen in kaart gebracht. Immers, “documenten zijn een belangrijke en zeker niet te verwaarlozen bron van informatie voor de onderzoeker” (Mortelmans, 2007, p. 188). Zo dienen de documenten in dit geval als achtergrondinformatie voor het opstellen van relevante vraagstellingen voor de focusgroepen. Een gesprek komt namelijk sneller op gang wanneer de participanten de impressie hebben dat de onderzoeker over de nodige kennis beschikt met betrekking tot de onderzoeksthema’s (Mortelmans, 2007, p. 189). Op basis van een dergelijke documentanalyse kunnen bijgevolg meer tastbare stellingen met concreet cijfermateriaal voor de focusgroepen opgesteld worden. De drie voornaamste (online) documenten die geanalyseerd worden, zijn de Stadsmonitor voor de centrumsteden (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017), de Gemeentemonitor (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2018) en de Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (Statistiek Vlaanderen, 2018). Stroobants en Bouckaert (2012, p. 23) verwijzen eveneens naar de Stadsmonitor als waardevol initiatief om benchmarking tussen Vlaamse lokale besturen mogelijk te maken.

### **3.3.2. Diepte-interview**

Een diepte-interview maakt het mogelijk om een diepgaander inzicht te verwerven in de complexiteit van een bepaald onderwerp (Rubin & Rubin, 1995). Daarnaast creëert een diepte-interview de mogelijkheid tot een open gesprek waarbij de interviewer kan doorvragen en de respondent zelf zaken kan aankaarten (Billiet & Waeye, 2003; Rubin & Rubin, 1995). Daarbij worden respondenten niet zomaar “*at random*” geselecteerd, maar net bewust gekozen omwille van hun verscheidene invalshoeken die relevant zijn met betrekking tot de onderzoeksvragen (Rubin & Rubin, 1995).

De diepte-interviews worden bijgevolg afgenomen bij twee deskundigen met betrekking tot het integratiebeleid in Vlaanderen. Zo wordt allereerst de projectmanager lokaal diversiteitsbeleid van het Agll bevestigd inzake de huidige stand van zaken van het interorganisationeel leren door lokale besturen, hoe dit interorganisationeel leren volgens haar beter kan verlopen en wat de rol van het Agll daarin is of zou moeten zijn, aangezien zij aanzien wordt als de expert met betrekking tot het diversiteitsbeleid binnen lokale besturen. Daarbij wordt dus ook een normatieve invalshoek gehanteerd doordat gepolst wordt naar haar perceptie aangaande de rol van het Agll. De methode van een diepte-interview leent zich hiertoe, aangezien hiermee individuele opvattingen bevestigd kunnen worden. Nadien wordt ook de stafmedewerker integratie- en inburgeringsbeleid van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) bevestigd, aangezien zij volgens de projectmanager van het Agll eveneens over heel wat expertise beschikt aangaande het integratiebeleid van Vlaamse lokale besturen.

Om een antwoord te kunnen bieden op de onderzoeksvragen wordt geopteerd voor een semi-gestructureerd interview dat vertrekt vanuit een topiclijst (een lijst met thema's en onderwerpen die onderzocht dienen te worden) en een vragenlijst met vragen die deze topics integreren. De interviewer volgt deze topiclijst tijdens het interview, maar zorgt er tegelijk voor dat de vragen open antwoorden van de respondent kunnen teweegbrengen (Brown & Danaher, 2017, p. 2). Een dergelijk interview omvat dus een gestructureerd algemeen kader dat de garantie biedt dat alle relevante onderwerpen aan bod komen, maar bevat tegelijkertijd een zekere flexibiliteit om de vragen indien nodig in een andere volgorde te stellen wat een vlotte interactie en een open conversatie mogelijk maakt (Xerri, 2018). Dankzij zulke openheid kunnen beide interviews ook beschouwd worden als een soort verkennende interviews, aangezien de respondent van het Agll adviseerde om ook een interview af te nemen met de stafmedewerker van de VVSG en eveneens

stelde dat het interessant zou zijn om de provincie Limburg te betrekken in het onderzoek, terwijl de respondent van de VVSG voorstelde om mee trekker te zijn van een overleg met de centrumsteden. Bijlagen 2 en 3 bevatten de gehanteerde topiclijsten voor de twee interviews.

### **3.3.3. Focusgroep**

Het organiseren van focusgroepen is de derde kwalitatieve onderzoeksmethode die gehanteerd wordt. Een focusgroep kan bijdragen tot het achterhalen van betekenissen en meningen wanneer de deelnemers gedachten uitwisselen en debatteren over de gestelde thema's (Barbour, 2007, p. 111). Op die manier kan de onderzoeker de factoren die de meningen, gedragingen en motivaties van de deelnemers beïnvloeden, trachten te achterhalen (Krueger & Casey, 2000). Deze onderzoeksmethode is een nuttige aanvulling op de semi-structureerde diepte-interviews, aangezien bijkomende ideeën en gedachten opgewekt kunnen worden als gevolg van de interactie binnen de focusgroep en wat de andere respondenten aanhalen (Burns, 2010, p. 77). Bovendien is deze masterproef gericht op het achterhalen van de mogelijkheid tot interorganisatieel leren tussen lokale besturen, waarbij interactie tussen die besturen aldus centraal staat, wat reeds geprikkeld kan worden aan de hand van een focusgroep aangezien interactie hierbij een essentiële voorwaarde is bij het genereren van data (Morgan, 2010, p. 718).

In totaal hebben drie focusgroepen plaatsgevonden: een eerste tussen integratieambtenaren van regio Leuven-Hageland, een tweede tussen integratieambtenaren van verschillende Vlaamse centrumsteden en een derde tussen integratieambtenaren van de provincie Limburg. Tijdens elke focusgroep wordt steeds gebruik gemaakt van een semi-structureerde leidraad met thema's die behandeld dienen te worden en die geformuleerd zijn als vraagstellingen, om zo licht te werpen op de opvattingen van de respondenten (Barbour,

2007). Net zoals bij de diepte-interviews is het primaire doel van een dergelijke topiclijst ervoor zorgen dat alle relevante onderwerpen aan bod komen. De gehanteerde topiclijsten in kwestie bevatten zowel stellingen als vragen die verwijzen naar het onderzoeksthema, met name het interorganisationeel leren tussen lokale besturen en de rol van het AgII daarin (zie bijlagen 4, 5 en 6). De topiclijst is steeds opgedeeld in twee delen, zijnde een eerste deel dat de huidige situatie van interorganisationeel leren behandelt en een tweede deel waarin de optimale situatie wordt bevraagd. Deze opdeling verwijst naar de twee onderzoeksvragen waarbij de eerste peilt naar hoe het onderling leren momenteel verloopt en de tweede naar een eventuele verbetering in de toekomst. Daarbij is er in de topiclijst zowel sprake van algemene vraagstellingen die in elke focusgroep aan bod komen (zie bijvoorbeeld vraag 1 t.e.m. 5 in bijlage 4 t.e.m. 6), als sprake van vraagstellingen die specifiek bedoeld zijn voor de setting waarin de focusgroep plaatsvindt met onder andere verwijzingen naar concreet cijfermateriaal voortkomend uit de documentanalyse (zie bijvoorbeeld vraag 6 in bijlage 5 en vraag 7 in bijlage 6).

Een eerste focusgroep werd aldus georganiseerd bij verschillende integratieambtenaren binnen de regio Leuven-Hageland, aangezien uit het verkennend gesprek met de consultant van het AgII en een integratie-ambtenaar van Leuven (zie bijlage 1) bleek dat er in Vlaams-Brabant overleg plaatsvindt tussen lokale besturen op regionaal niveau. Concreet gaat het daarbij om integratie-ambtenaren van de gemeenten Aarschot, Diest, Landen, Leuven en Tienen. Uiteindelijk waren er drie integratieambtenaren en één stagiair aanwezig bij deze eerste focusgroep, waardoor drie gemeenten, zijnde Diest, Landen en Leuven, waren gerepresenteerd.

Nadien vond een tweede focusgroep plaats met integratieambtenaren van de centrumsteden in Vlaanderen. De context van steden blijkt immers relevant met betrekking tot lokaal integratiebeleid, aangezien steden wereldwijd nog steeds vaak de eerste aankomstplaats van nieuwkomers uitmaken

(Cities of Migration, 2012). De dertien centrumsteden in kwestie zijn Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. Momenteel vindt er geen structureel overleg plaats tussen de centrumsteden met betrekking tot lokaal integratiebeleid, en op deze manier kon nagegaan worden of dit niveau van overleg eventueel nuttig kan zijn op vlak van interorganisationeel leren, aangezien de context van de centrumsteden vaak meer gelijkaardig is, zoals bijvoorbeeld op vlak van schaalgrootte en het aantal mensen van buitenlandse herkomst, dan die tussen een centrumstad en kleinere gemeenten. Uiteindelijk waren er zeven deelnemende centrumsteden, zijnde Genk, Gent, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende en Roeselare. Ook de stafmedewerker van de VVSG nam deel aan de focusgroep. Een kanttekening hierbij is dat de stad Gent niet valt onder het werkingsgebied van het AgII en dus geen ervaringsdeskundige is met betrekking tot de rol van het AgII. Echter, aangezien de rol van het AgII slechts een aansluitende vraag is bij de tweede onderzoeksvraag, is ook de visie van Gent als Vlaams lokaal bestuur relevant met betrekking tot het potentieel van onderling leren inzake integratiebeleid.

De derde focusgroep ging door in de provincie Limburg op aanraden van de projectmanager van het AgII, aangezien het provinciaal overleg in Limburg zeer vlot blijkt te verlopen en dit in tegenstelling tot het regionaal overleg in Leuven-Hageland (zie ook bijlage 1). Bijgevolg is het mogelijk om beide overleggen te vergelijken en na te gaan of er een eventuele verklaring bestaat voor dit verschil. Deze focusgroep telde in totaal dertien respondenten, waarvan zeven integratieambtenaren van lokale besturen, zijnde Dilsen-Stokkem, Heusden-Zolder, Lanaken, Leopoldsburg, Lommel, Maasmechelen en Welzijnsregio Noord-Limburg, vier medewerkers van het AgII, één onderzoeksmedewerker van het Instituut voor de Overheid en één stagiair. De overige lokale besturen die ook behoren tot het provinciaal overleg in Limburg, maar nu afwezig waren, zijn Beringen, Genk, Ham, Hasselt,

Houthalen-Helchteren, Maaseik en Sint-Truiden. Bijlage 7 verschaft een overzicht van de deelnemende respondenten per focusgroep.

### **3.4. Kwalitatieve data-analyse**

Na de dataverzameling worden zowel de diepte-interviews als de focusgroepen volledig getranscribeerd, aangezien een transcriptie essentieel is om de benodigde structuur aan te brengen in de data en daartoe een eerste aanzet geeft voor de verdere data-analyse (Kvale, 1996). Daarbij beschikt de onderzoeker over meer voeling met de data dankzij het transcriberen ervan (Braun & Clarke, 2006, p. 18). In een tweede stap vindt de effectieve analyse plaats, waarbij kwalitatieve data-analyse het identificeren, coderen en categoriseren van patronen of thema's die zich in de data bevinden, impliceert (Woods, 2011). In de praktijk is de codering van de data een aanhoudend proces dat zich ontwikkelt en bepaalt doorheen de hele analyse (Braun & Clarke, 2006). Daarbij gebeurt de analyse van de diepte-interviews op individueel niveau en die van de focusgroepen op groepsniveau (Mortelmans, 2007, p. 318, p. 467), aangezien het onderzoeksopzet van focusgroepen factoren die de interactie tussen participanten beïnvloeden niet mag verwaarlozen (Morgan, 2010, p. 721). Braun en Clarke (2006, p. 5) bevelen thematische analyse aan als een nuttige en flexibele kwalitatieve analysemethode met voldoende theoretische vrijheid die een ruim inzicht kan verschaffen in data bekomen aan de hand van interviews en focusgroepen.

#### **3.4.1. Thematische analyse**

Thematische analyse houdt in feite de zoektocht in doorheen een dataset, bestaande uit een aantal uitgeschreven interviews en focusgroepen, naar herhaalde patronen van betekenis

(Braun & Clarke, 2006, p. 15). Daarbij omsluit een dergelijk patroon of “thema” een belangrijk aspect in de dataset met betrekking tot de onderzoeksvragen en geeft het zodoende een bepaalde systematiek weer omtrent de antwoorden van de respondenten en de daarmee samenhangende betekenissen (Braun & Clarke, 2006, p. 10). In dit geval wordt de volledige dataset geanalyseerd zodat de dominante of belangrijkste thema’s blootgelegd kunnen worden. Het is daarbij onvermijdbaar dat een zekere diepte en complexiteit van de data verloren gaan, maar een rijke algemene beschrijving blijft wel behouden. Een dergelijke analyse is met name zinvol wanneer het gaat om een onderwerp dat nog maar relatief weinig onderzocht is (Braun & Clarke, 2006, p. 11), wat het geval is bij interorganisationeel leren in de publieke context (Ammons & Roenigk, 2015; Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009).

Aangezien het doel van een kwalitatieve analyse het nagaan van de betekenisgeving van de respondenten en het verkrijgen van inzicht in sociale processen omvat, is er bij de analyse van de kwalitatieve gegevens een zekere flexibiliteit vereist (Mortelmans, 2007, p. 24). Daarom wordt geopteerd om de thematische analyse zowel te laten vertrekken vanuit het onderzoeksonderwerp inzake onderling leren, als ruimte over te laten voor eventuele onverwachte thema’s omwille van de explorerende invalshoek van de onderzoeksvragen (hoevragen). Bijgevolg wordt dus zowel een deductieve als inductieve benadering van een thematische analyse gehanteerd. De deductieve benadering houdt daarbij in dat de theoretische of analytische interesse in het onderwerp centraal staat, waardoor het grotendeels gaat om een theoretische “*top down*” aanpak. Een dergelijke deductieve, theoretische invalshoek geeft een meer gedetailleerde analyse van bepaalde aspecten van de data die relevant zijn met betrekking tot het onderzoeksonderwerp, waarbij aldus de codering gebeurt met de onderzoeksvragen in het achterhoofd. Een inductieve benadering daarentegen impliceert dat de onderscheiden thema’s sterk gelinkt zijn aan de data zelf, waarbij de codering

aldus open gebeurt zonder de data trachten in te passen in reeds gevormde theoretische raamwerken (Braun & Clarke, 2006, p. 12). Zodoende is de analyse van de interviews en focusgroepen een afwisseling tussen de deductieve en inductieve benadering, waarbij zowel de link wordt gelegd met de onderzoeksonderwerpen (het onderling leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen, de eventuele potentiële verbetering van dat leren en de rol die het AgII daarin kan spelen), als een niet-vooringenomen houding wordt gehanteerd om mogelijke latente, zijnde los van het theoretisch kader, thema's te onderscheiden.

### **3.4.2. Stappenplan**

Een thematische analyse bestaat uit verschillende stappen die Braun en Clarke (2006, pp. 15-23) samenbundelen in een stappenplan dat zes aaneensluitende fasen bevat. In een eerste fase dient de onderzoeker de data grondig te leren kennen door de transcripties herhaaldelijk te lezen waarbij reeds een eerste aanzet gegeven kan worden tot het vormen van betekenissen en patronen. Deze initiële fase wijst op het belang van het transcribeerproces, aangezien de onderzoeker hierdoor reeds bij aanvang een grondiger inzicht heeft verworven in de data (Braun & Clarke, 2006, p. 18). De tweede fase omvat een eerste systematische toewijzing van codes aan belangrijke kenmerken binnen de gehele dataset, waarbij het van belang is om initieel zoveel mogelijk patronen of thema's te coderen (Braun & Clarke, 2006, p. 19). In de derde fase ligt de focus op de toekenning van codes aan mogelijke thema's en de koppeling van essentiële gecodeerde uittreksels die ressorteren onder een overeenkomstig thema. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van een visuele weergave zoals een thematisch plan dat de overkoepelende thema's en hun bijhorende code duidelijk kan voorstellen. Wanneer een samenstel van potentiële thema's geconstrueerd is, volgt een vierde stadium



waarbij eventuele herzieningen en nuanceringen van de gevormde thema's plaatsvinden. Ingeval de thema's stroken met de gecodeerde extracten en het thematisch plan vorm krijgt, vangt de vijfde fase aan die een definiëring en herdefiniëring van de thema's insluit totdat de essentie van elk thema zich manifesteert. De zesde en laatste fase treedt in wanneer de thema's zijn uitgewerkt en bevat de terugkoppeling van de geanalyseerde data naar de onderzoeksvragen. Daarbij moet voldoende bewijs verschaft worden van de overheersende thema's die present zijn in de data aan de hand van relevante data-extracten zoals citaten uit interviews (Braun & Clarke, 2006, p. 23). Het presenteren van citaten is immers een cruciaal aspect van kwalitatief onderzoek, aangezien dit waardevol bewijsmateriaal levert voor de geloofwaardigheid van de analyse doordat een directe link zichtbaar wordt tussen de meer abstracte inhoud van de resultaten en de werkelijke data, zijnde de stem van de respondenten (Morgan, 2010, p. 718). Vermits er bij de analyse van focusgroepen zowel aandacht besteed moet worden aan het individuele als aan het groepsniveau zullen er eveneens meer uitvoerige citaten weergegeven worden (Mortelmans, 2007, p. 470).

#### **4. Onderzoekresultaten**

Zoals reeds aangegeven worden de belangrijkste resultaten van de thematische analyse weergegeven aan de hand van sprekende citaten uit de interviews en focusgroepen die telkens het thema waarover het gaat onderbouwen. Daarbij verwijst de afkorting R naar de respondent, en de afkorting I naar de interviewer. Het eerste nummer slaat daarbij op de focusgroep waar het om gaat (1 t.e.m. 3), terwijl het tweede nummer aangeeft welke respondent binnen die focusgroep aan het woord is (zie bijlage 7). Een overzicht van de dominante thema's is weergegeven in bijlage aan de hand van een thematisch plan (zie bijlage 8).

#### 4.1. Belang van interorganisatieel leren

Elke respondent, zowel van de diepte-interviews als de focusgroepen, blijkt van mening te zijn dat onderling leren op vlak van integratiebeleid een meerwaarde kan bieden aan lokale besturen. Daarbij stellen twee integratieambtenaren tijdens de focusgroep met de centrumsteden dat onderling leren zelfs een noodzaak is voor lokale besturen als reactie op de vraag naar hun mening omtrent de stelling “Lokale besturen kunnen van elkaar leren met betrekking tot integratiebeleid” (zie vraag 1 in bijlagen 4, 5 en 6):

*R2.1: ‘Kunnen’, ik zou zelfs zeggen ‘moeten’, want da’s bij uitstek een domein natuurlijk waarin dat iedereen zijn verantwoordelijkheid zou moeten nemen...*

*R2.2: Ik denk dat dat inderdaad, hé wat dat R2.1 zegt klopt, euh het is absoluut nodig en het is ook zo dat het euhm eigenlijk moet aangestuurd worden, het is nodig, enfin we moeten kunnen leren van elkaar...*

Een dergelijke erkenning van de behoefte aan interorganisatieel leren en de waardering van nieuwe kennis stemmen overeen met een eerste uiting van een interorganisatieel leerproces zoals vooropgesteld door Rashman et al. (2009, p. 476). Volgens het merendeel van de respondenten is de uitwisseling van kennis en informatie dan ook het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen, wat ook tijdens beide interviews wordt aangehaald door de projectmanager lokaal diversiteitsbeleid van het AgII en de stafmedewerker integratie- en inburgeringsbeleid van de VVSG:

*R (AgII): Ja kennis uitwisselen, ervaring uitwisselen, en sowieso zijn dat ook altijd allez zo thematische overleggen hé, dat er bijvoorbeeld externen worden uitgenodigd...*

R (VVSG): *Ja, ja, awel ik denk praktijken uitwisselen. Leren dat is ook wel een beetje ook gegroeid als informatieoverdracht...*

Een zodanige kennis- en informatieoverdracht tussen lokale besturen tijdens onderling overleg vertoont overeenkomsten met een directe uiting van het mimetisch of nabootsend leren zoals vooropgesteld door DiMaggio en Powell (1983), waarbij nieuwe leerzame ideeën ontstaan aan de hand van externe contacten (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310). Het louter op de hoogte zijn van wat andere lokale besturen doen omtrent integratiebeleid zou al kunnen wijzen op een uiting van dergelijk leren:

*R2.5: Ik denk dat dat wel verschillende vormen kan aannemen. Vooral op de hoogte zijn van wat iedereen doet, is ook al veel, want heel veel verschillende steden doen heel wat leuke initiatieven, maar je weet het vaak niet van elkaar en misschien ben je op zoek naar een oplossing die een andere stad al bedacht heeft, maar heb je daar geen aanknopingspunt.*

## **4.2. Interorganisationeel leren in de praktijk**

Louter de interactie door individuen en/of groepen doorheen organisationele grenzen zou wijzen op een tweede soort interorganisationeel leerproces (Rashman et al., 2009, p. 476). Dergelijke interactie komt uiteraard tot uiting tijdens de regionale en provinciale LID-overleggen aangestuurd vanuit het AgII zoals het geval is voor Leuven-Hageland en Limburg, maar eveneens bij een regio-overschrijdend overleg zoals het centrumstedenoverleg georganiseerd door de VVSG. De organisationele grenzen verwijzen dan in dit geval naar de grenzen van elk lokaal bestuur. Tijdens de focusgroep met regio Leuven-Hageland werd eveneens aangegeven dat de

informatie-uitwisseling tijdens hun overleg valt onder interorganisatieel leren:

*R1.3: Maar de stelling "Lokale besturen kunnen van elkaar leren met betrekking tot integratiebeleid" ja, daarvan zijn voorbeelden uitwisselingen van informatie, informatie die Diest had en die wij konden gebruiken en andersom. Hetzelfde voor Landen...*

Ook in de provincie Limburg beschouwen ze hun overlegmomenten met de lokale besturen als een belangrijke manier om van elkaar te kunnen leren inzake integratiebeleid:

*R3.5: Maar ook zo'n platform gelijk hier hé waar dat we samenkomen als collega's, waar dat we uitwisselen, waar dat we knelpunten benoemen en dan eigenlijk een beetje nagaan "Hebt ge dat ook aan de hand, voel ik dat alleen aan?", echt die uitwisseling...*

Daarnaast mag ook het belang van informele contacten buiten dergelijke structurele overleggen voor de mogelijkheid tot onderling leren niet miskend worden, aangezien verscheidene respondenten aangeven dat indien ze met bepaalde beleidsvragen zitten bijvoorbeeld, ze ook contact hebben met elkaar via mail of de telefoon:

*R3.5: Maar ik durf ook wel bellen naar collega's hé, ik bel naar collega's en ik zeg van "Kijk ik zit met dit of dat euhm hoe doet jij dat? Euh hebt jij dat ook aan de hand?". Dus wij vinden elkaar wel dus.*

Ook de projectmanager lokaal diversiteitsbeleid van het AgII verwijst naar het belang van informele contacten tijdens de LID-overleggen:

*R (AgII): ... maar ja dit is vrijblijvend en ik denk dat daar ook wel van geleerd wordt... Ook alleen al informeel hé dat ge tijdens de pauze ziet dat die ambtenaren naar elkaar gaan... in die kleinere gemeentes zitten die alleen op een bureau, die*

*hebben eigenlijk geen klankbord dus gewoon dat merk je ook hé dat die gewoon hun hart willen luchten en al hun frustraties... Dus ik denk op dat vlak dat die daar altijd van leren volgens mij wel, ook van die informele gesprekken, waar dat we dan niet altijd bij zijn, maar ik denk dat dat wel belangrijk is dat ze samenkomen.*

Daarbij kan de formele setting van een structureel overleg dus wel mede ervoor zorgen dat dergelijke contacten kunnen ontstaan doordat collega-ambtenaren elkaar leren kennen en zo een netwerk opbouwen. Netwerken kan immers ook een belangrijke motivatie zijn voor onderling overleg, wat tevens aangegeven wordt tijdens de focusgroep met de centrumsteden. Dankzij formele overlegstructuren wordt aldus een setting gecreëerd waarin dergelijk netwerken mogelijk wordt:

*R2.1: Ge hebt manieren nodig dat mensen elkaar vertrouwen, elkaar tegenkomen en kunnen uitwisselen.*

Dergelijk wederkerig vertrouwen is eveneens onmisbaar bij het verkrijgen van impliciete, diepgaande (“*tacit*”) kennis dat een geslaagde overdracht van goede praktijken tussen organisaties, in dit geval lokale besturen, kan realiseren (Hartley & Benington, 2006, p. 103; Hartley & Rashman, 2018, p. 240). De uitwisseling van goede praktijken blijkt immers ook een beduidende vorm van interorganisationeel leren die lokale besturen trachten na te streven met betrekking tot integratiebeleid:

*R2.1: En in leren is dat natuurlijk eerst en vooral ieder zijn situatie samen leren kennen en problemen samen analyseren, da's op zich al goed dat ge elkaar daarin steunt en erkent, maar in de ideale situatie begint ge ook goede praktijken uit te wisselen, goede praktijken die natuurlijk betekenen dat uw integratiebeleid wordt bevorderd...*

Echter, aangezien organisationeel leren een aaneenschakeling van impliciete én expliciete kennis inhoudt (Hartley & Rashman,

2018, p. 234; Nonaka, 1994, p. 15), is het niet verwonderlijk dat de respondenten eveneens verwijzen naar dergelijke expliciete kennis die relatief eenvoudig verworven kan worden aan de hand van documenten zoals handleidingen en websites. Zo zouden overlegmomenten ook nuttig kunnen zijn voor de uitwisseling van praktische zaken bij het realiseren van bepaalde projecten:

*R1.1: Ook eventueel niet alleen informatie, maar ook heel concrete projecten die wij concreet kunnen meenemen. Als dat Leuven met een project bezig is over racisme bijvoorbeeld, en die, als die flyers maken bijvoorbeeld wij kunnen die flyers zeker gebruiken...*

Daarnaast stelt de coördinator integratie van Welzijnsregio Noord-Limburg dat de website van het AgII zeer informatief en bruikbaar is, wat tevens ressorteert onder de overdracht van expliciete kennis:

*R3.1: Ik vind wel dat ze zo bij het Agentschap een hele goeie website hebben waar echt heel veel informatie op te vinden is ... Ik wou zo een bevraging doen bij om te beginnen bij de diensten burgerzaken zo van "Hoe ervaren jullie hé de diversiteit tussen de inwoners en waar kunnen we nog ondersteunen" ... en ge vindt echt zo ne hele waslijst aan vragen die ge kunt stellen aan diensten en nu was er een collega van mij van tewerkstelling en opleiding, die wou eigenlijk een soort ja vragenlijst voor anderstaligen die werk zoeken hé samenstellen ... en die had op jullie site ook 'k weet niet hoeveel ja inspirerende dingen gevonden om zo'n vragenlijst of opdrachtenlijst te maken dus ik heb allez ik heb al verschillende mensen horen zeggen zo van ge vindt heel veel, als ge begint te zoeken, heel veel terug op de website van het Agentschap. Die vind ik wel echt heel handig.*

Toch staan een aantal respondenten ook sceptisch ten aanzien van dergelijke vormen van expliciete kennis, wat aantoonde dat louter de uitwisseling van expliciete kennis niet volstaat indien

onderling leren effectief een meerwaarde moet bieden voor lokale besturen:

*R2.6: Ja, wel dat klopt ook wel, daarom is het ook wel belangrijk dat je elkaar fysiek kunt zien hé om dingen toe te lichten, lezen is één iets, op papier en schermen zijn gewillig, maar...*

*R2.1: Weet ge wat volgens mij, allez volgens mij echt niet werkt, dat zijn zo van die toolkits die ergens op ne website staan zweven... ne schone lay-out, ik moet zeggen, ik heb daar al veel van gezien, in elk Europees project bijna, maar wie leest dat allemaal? Da's toch waar...*

### **4.3. Benchlearning**

De uitwisseling van goede praktijken die wordt nagestreefd tijdens onderling overleg lijkt overeen te stemmen met benchmarking van goede of veelbelovende praktijken, met name benchlearning. Het gaat immers impliciet om een vergelijking van prestaties tussen soortgelijke overheidsentiteiten onderling met de intentie om te leren en te verbeteren, wat kenmerkend zou zijn voor benchmarking binnen de publieke sector. Een belangrijke motivatie achter benchlearning zou dan ook het achterhalen van goede praktijken zijn om daarvan te kunnen leren en op die manier het eigen functioneren te verbeteren (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 18), waar een integratieambtenaar tijdens het centrumstedenoverleg letterlijk naar verwijst wanneer hij aangeeft dat goede praktijken het eigen lokale integratiebeleid bevorderen.

Daarbij gaat het inderdaad om “goede” en niet “beste” praktijken, aangezien men steeds rekening moet houden met de specifieke context en omstandigheden binnen elk lokaal bestuur (Hartley & Benington, 2006, p. 107), en de goede praktijken hieraan dient aan te passen (Ammons & Roenigk, 2015, p. 318; Cities of Migration, 2012). Ook één van de integratieambtenaren van het provinciaal overleg in Limburg is

zich ervan bewust dat de uitwisseling van goede praktijken niet simpelweg een “copy-paste-handeling” is:

*R3.4: Ik denk inderdaad dat lokale besturen van elkaar kunnen leren, maar tegelijk zijn er ook grote verschillen tussen die lokale besturen onderling, waardoor de ene praktijk zal ik zeggen zeker niet zomaar kan worden toegepast in een ander lokaal bestuur, of daar zelfs nuttig kan zijn.*

Ingeval van benchlearning inzake integratiebeleid zou het zowel om mimetisch als normatief leren kunnen gaan (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310; DiMaggio & Powell, 1983). Mimetisch leren komt tot uiting wanneer goede praktijken van andere besturen inspirerend zijn voor het eigen lokale integratiebeleid. Daarbij zou er ook sprake kunnen zijn van een tegenovergestelde, zijnde niet-mimetische, vorm van leren wanneer een lokaal bestuur van de flaters van andere besturen leert en hierdoor ondervindt wat net voorkomen kan worden:

*R2.1: Ja ge moet gewoon niet dezelfde fouten maken die iemand anders al heeft gemaakt hé.*

Normatief leren uit zich op zijn beurt wanneer ideeën afkomstig van de ervaring van exemplaire organisaties, in dit geval goed presterende lokale besturen inzake integratiebeleid, gedeeld worden (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310). Tijdens de onderlinge overleggen blijkt immers dat sommige lokale besturen aanzien worden als een soort voorbeeld voor andere besturen met betrekking tot hun gevoerde integratiebeleid. Zo geven twee integratieambtenaren die deelnemen aan het regionaal overleg binnen Leuven-Hageland aan dat Leuven voor hen een voorbeeldrol vervult:

*R1.1: ...als trekker Leuven, dat is ons licht hé, ik geef dat toe, ik kijk naar Leuven, Leuven is onze gids...*

*R1.2: Ja, zeker.*

Daarbij vermelden ze ook dat ze beroep kunnen doen op de



expertise van Leuven bij het aanvragen van subsidies. Benchlearning is zodoende een hulpmiddel om impliciete kennis te verwerven, aangezien expertise onderling gedeeld kan worden aan de hand van observatie, imitatie en leren al doende (Ammons & Roenigk, 2015, p. 310):

*R1.1: ...hoe kan Leuven iets doen en wij kunnen dat leren en dan kunnen wij dat een beetje aanpassen, die expertise van Leuven toepassen hier.... Ook naar subsidies toe bijvoorbeeld, euh dikwijls euhm wij sturen informatie naar elkaar, soms kunnen wij zelf de subsidies niet indienen want wij hebben het veel te druk, maar soms is het gewoon voor de samenwerking, ik weet nog, ooit een tijd hebben wij zelf samen een subsidie met de groep samen geschreven voor de Europese Unie.*

Benchlearning blijkt in de praktijk eveneens een relatief goedkope techniek te zijn om lokale besturen efficiënter en effectiever te maken, in tegenstelling tot algemeen onderzoek en ontwikkeling, waardoor deze methodiek vaak makkelijker realiseerbaar is voor lokale besturen (Ammons & Roenigk, 2015; Tillema, 2007). Zo wordt tijdens de focusgroep met de centrumsteden verwezen naar de bruikbaarheid van benchlearning aan de hand van een voorbeeld uit de Nederlandse stad Utrecht. De stad Gent heeft namelijk nuttige inspiratie kunnen opdoen uit het opvanginitiatief in Utrecht met zogenaamde bed-bad-broodvoorzieningen voor afgewezen asielzoekers. Dergelijk leerproces maakt het aldus mogelijk voor een stad zoals Gent om een bepaald idee veel sneller en doelmatiger toe te passen in de eigen context, wat zodoende veel kosten, tijd en moeite kan besparen:

*R2.1: Ja als ge experimenteert dan kost het wel wat meer geld en is het vaak minder efficiënt en als ge eruit kunt leren dan... Bijvoorbeeld Utrecht, ik ga een concreet voorbeeld geven hé, die doen een BB+ voor mensen zonder wettelijk verblijf dus dat betekent bad, bed, brood en begeleiding, eigenlijk ook vanuit een heroriëntatie voor mensen zonder wettelijk verblijf, wij vinden dat idee ook wel tof, maar voor dat idee daarvoor*

*moeten we niet naar Utrecht hé, we moeten vooral kijken waarom werkt dat bij hun en hoe pakken ze dat aan en daar kunt ge wel iets uit leren. Dat we al die tussenstapjes niet meer moeten maken maar wel...*

*R2.2: Het proces ja.*

*R2.1: Dat ge die beslissingsboom en al die mogelijkheden... dat ge eigenlijk op voorhand al weet van “nee dat moeten we beter niet doen, en ge moet dat niet centraal organiseren, ge moet dat decentraal organiseren”, of ge moet de opties “vertrekken” en “hier blijven” met mensen zonder papieren wel of niet uitsluiten, dat zijn dingen die ge wilt horen van hen, is er een goede samenwerking met de politie, dat kunnen ze u allemaal leren.*

Kortom, in de praktijk blijkt benchlearning wel degelijk van toepassing te zijn bij het onderling leren tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid en dit voornamelijk met betrekking tot goede praktijken die relatief tastbaar zijn zoals concrete projecten en initiatieven. Het is namelijk duidelijk geworden tijdens de focusgroepen dat cijfergegevens van de Gemeente- en Stadsmonitor niet als waardevol of bruikbaar worden geacht om benchlearning mogelijk te maken, ondanks dat de Stadsmonitor soms wordt aanzien als een nuttige tool in het kader van benchmarking tussen Vlaamse lokale besturen (Stroobants & Bouckaert, 2012, p. 23). De respondenten hanteren een eerder kritische houding ten aanzien van de significantie van dergelijk cijfermateriaal. Tijdens het centrumstedenoverleg zijn de respondenten dan ook terughoudend om te stellen dat centrumsteden die hoog scoren op een indicator zoals “sterke sociale integratie in de buurt” een voorbeeld kunnen zijn voor andere steden (zie vraag 6 in bijlage 5). Volgens hen is er heel wat meer nuancering vereist om dergelijke percentages te beoordelen:

*R2.5: Ik denk dat ze zeker een voorbeeld kunnen zijn, maar je moet ook wel achterhalen hoe dat het komt, hoe dat het komt dat de mensen zo reageren en hoe dat het komt dat mensen dat gevoel hebben dat ze sociaal geïntegreerd zijn in hun wijk, heeft dat te maken met bepaalde projecten euhm die*

*de overheid trekt? Of zijn dat gewoon mooie buurten om in te wonen? Ik denk dat we moeten weten welk verhaal ligt er allemaal achter en kan je daarvan leren?*

*I: Meer nuancering dus?*

*R2.1: Een pak meer.*

*R2.8: En ook weten dat allez ja dit is een survey hé, dat is een Stadsmonitor, dus een percentage van de burgers krijgen thuis een papieren enquête toegezonden en diegenen die goesting hebben vullen in. Euh ik heb cijfers voor Kortrijk gezien en euhm percent... ja dat zijn allemaal blanke middenklasse eigenlijk die heeft ingevuld, dus er is euh ja de survey dat is niet representatief om iets te kunnen zeggen over gewoon mensen, als je de mensen, de hele diversiteit bekijkt in één specifieke wijk dat is ook niet op wijkniveau dus dit cijfer zegt mij bijvoorbeeld niks.*

*R2.1: Misschien is men nog homogener wit in bepaalde wijken, dat kan met van alles te maken hebben, euh kleinschaligheid die een geruster, veiliger gevoel geeft, euh ik weet natuurlijk daar zijn daar een aantal steden die niet zo groot zijn, maar vaak... Oostende bijvoorbeeld heeft dan die transitmigratie enzo verder, alles kan zijn oorzaak hebben... ik denk dat dat zo moeilijk is om te meten omdat er zoveel factoren meespelen, da's natuurlijk wel allez da's natuurlijk een teken als dat echt laag begint te zijn, maar om nu te gaan zeggen op basis van die feiten hebben Brugge en Roeselare de goede praktijken bij uitstek, ik denk ja we kunnen zeker leren, maar niet op basis van deze survey. Ik denk dat het niet genoeg genuanceerd is...*

#### **4.4. Rol van het AgII**

Zoals reeds vermeld bekleedt het AgII een ondersteunende, begeleidende en stimulerende rol inzake het Vlaamse integratiebeleid waarbij samenwerking met lokale besturen een cruciaal aspect beslaat (Agentschap Integratie en Inburgering, 2017, pp. 8-9). Dergelijke samenwerking komt onder andere tot uiting in de LID-overleggen georganiseerd door het AgII. Zowel het regionale als het provinciale LID-overleg, in deze casestudie

in Leuven-Hageland en Limburg, wordt getrokken door een consulent integratie bevoegd voor lokale besturen vanuit het AgII. Deze consulenten stellen de agenda voor het overleg op en brengen de integratieambtenaren van de deelnemende besturen via mail op de hoogte van de datum en locatie van de volgende bijeenkomst.

De projectmanager lokaal diversiteitsbeleid van het AgII verwijst tijdens het interview eveneens naar de regionale/provinciale LID-overleggen als één van de vijf manieren waarop het AgII concreet ondersteuning kan bieden aan lokale besturen. De andere vier ondersteuningsvormen die ze vermeldt, zijn het verschaffen van informatie, het geven van begeleidingen, het aanbieden van vormingen en het ondersteunen van intergemeentelijke samenwerking:

*R (AgII): We hebben eigenlijk zo euhm vijf werkvormen. Dus wij geven... Dus lokale besturen kunnen op ons beroep doen voor informatie. Dus gewoon ofwel via de website, maar die website moet nog ontwikkeld worden. Euhm ofwel via ja gewoon door ons te contacteren per mail ofzo. Euhm in de regio's alle zeker de integratieambtenaren ofzo, de echte personen binnen een lokaal bestuur die duidelijk als taak hebben van "ik werk rond integratie", want da's in vele gevallen ook ni waar alle in veel gemeenten hebt ge eigenlijk geen aanspreekpunt rond integratie. Euhm maar die andere integratieambtenaren die weten ook wel wie dat ze lokaal alle binnen onze organisatie moeten contacteren voor meer informatie. Euhm dus en daarnaast doen wij ja begeleidingen. Dat kunnen kortstondige begeleidingen zijn of langdurige begeleidingen, bijvoorbeeld ja rond toegankelijke dienstverlening of rond een taalbeleid. Dat kunnen soms lange processen zijn als dat echt gaat over een nieuw beleid eigenlijk invoeren of afspraken kaderen dat dan ja echt horizontaal gaat over de hele organisatie of waar dat dan ook externen bij betrokken zijn dus dat kan soms wel een jaar duren ofzo. Euhm en dan geven wij vormingen, een open vormingsaanbod en ook op maat van lokale besturen. Euhm... ja dat is het zowat, ja en dan hebben wij gewoon onze overleggen hé in elke regio zijn er euhm ja wij noemen dat*

*LID-overleggen, da's een beetje een ouderwetse naam, maar dat komt eigenlijk van lokale integratiedienst-overleggen, maar eigenlijk sinds ja deze legislatuur eigenlijk die dan bijna gedaan is zijn er zo ja subsidies geweest naar aanleiding van de grote vluchtelingeninstroom, allez veel eigenlijk ja 20 miljoen, euh die eigenlijk ja aan de lokale besturen is gegeven en die eigenlijk redelijk vrij besteed mochten worden euhm en daardoor is ja het urgentiebesef bij veel lokale besturen, ook kleinere lokale besturen die van tevoren eigenlijk ni veel deden, rond integratie wel wat gegroeid en hebben ze dus ook ja hebben wij ook meer vragen gekregen van die lokale besturen. Euhm en daarnaast zijn er ook zo euhm ja intergemeentelijke samenwerkingen integratie subsidies geweest en ook die die hebben dan een projectmedewerker en die sluiten ook wel aan bij onze lokale integratiediensten-overleg, maar die lopen dus in elke regio ook op een andere manier.*

Het gegeven dat de ondersteuning van lokale besturen op vlak van integratiebeleid één van de kerntaken is van het AgII wordt ook meermaals benadrukt door de stafmedewerker integratie- en inburgeringsbeleid van de VVSG:

*R (VVSG): Lokale besturen ondersteunen is ook één van de hoofddoelstellingen van het Agentschap waar dat integratiebeleid allez de meeste mensen werken rond inburgering binnen het Agentschap, maar wat dat lokale integratiebeleid betreft is de core business van het Agentschap lokale besturen ondersteunen eigenlijk dus ja.*

In realiteit blijkt echter dat deze ondersteuning niet altijd zo optimaal verloopt, aangezien verschillende respondenten aangeven dat ze binnen hun lokaal bestuur (te) weinig steun en begeleiding vanuit het AgII ervaren. Zo vermeldt een integratieambtenaar tijdens het regionaal overleg van Leuven-Hageland dat hij geen voeling heeft met het AgII, waarbij hij ook verwijst naar hun interne herstructurering die al hun aandacht zou opeisen:

*R1.1: ...maar het Agentschap, naar mijn inzicht, die zitten in hun ivoren toren hé, da's voor mij een ivoren toren, die zitten daar in hun fort Tour & Taxis, en waar ligt hun focus, inderdaad herstructureren van hun eigen cluster van sociale tolken, huis van het Nederlands, inburgering, en dan die experten integratie. Ze zitten met die heleboel dingetjes die vroeger een hele cultuur was hé, totaal verschillende culturen met totaal verschillende aanpakken en methodieken, waar ze nu vanuit het beleid hebben ze dat allemaal samen in een doos gezet met de idee van sociale tolken dat is toch voor integratie dus wij zetten dat samen, maar da's niet zo eenvoudig, dus ze zitten met dat, plus ze leggen de focus op hun inburgeringscursus hé maatschappelijk oriëntatie, hun traject van nieuwkomers, en daarbuiten heel weinig denk ik. Dus wat jij allemaal vraagt van ondersteuning naar ons toe, wij worden een beetje aan ons lot overgelaten eigenlijk.*

In de provincie Limburg daarentegen blijkt de samenwerking tussen het AgII en de lokale besturen wel relatief vlot te lopen. Zo wordt tijdens het provinciaal overleg verwezen naar de meerwaarde van hun overleg of platform dat getrokken wordt door het AgII waardoor onderling leren kan plaatsvinden:

*R3.2: Nu voor gemeentes zoals wij die al veel langer bestaan is dat niet in de dagdagelijkse dingen, maar via dit platform komen er wel nuttige voorbeelden...*

Een kanttekening daarbij zou kunnen zijn dat de integratieambtenaren zich niet al te negatief durven uitlaten over de samenwerking met het AgII omwille van de aanwezigheid van vier medewerkers van het AgII tijdens dit overleg (zie bijlage 7). Echter, ook tijdens het overleg met de centrumsteden waarbij geen enkele medewerker van het AgII aanwezig was, stelt de integratieambtenaar van Genk dat lokale besturen in Limburg een goede ondersteuning vanuit het AgII ervaren wat onderling leren kan bevorderen:

*I: Ok goed, 't is al enkele keren aan bod gekomen, maar dus om er nog dieper op in te spelen, dus het Agentschap, spelen*

*die daar een rol in, in het onderling leren tussen lokale besturen?*

*R2.1: Op dit moment niet.*

*R2.2: Nee, absoluut niet.*

*R2.7: Als het gaat over alle lokale besturen en dus ook de kleinere lokale besturen die nu pas voor het eerst een integratiebeleid beginnen voeren dan denk ik wel, in Limburg wel. Maar niet voor de centrumsteden.*

*R2.2: Echt bij... om te leren van elkaar? Trekken zij dat in Limburg wel?*

*R2.7: Ja, ja.*

*R2.2: Ah ja.*

*R2.3: Dat verschilt van provincie tot provincie hé, want bij ons is dat echt al een paar jaar niet meer het geval.*

*R2.7: Ja, ja.*

De ervaring van lokale besturen met de beoogde ondersteunende rol van het AgII lijkt zodoende plaatsgebonden en kan verschillen per provincie, wat ook aangehaald wordt door de stafmedewerker van de VVSG die dergelijk gebrek aan gelijkvormigheid aanklaagt:

*R (VVSG): Ja, goh da's moeilijk, ik zie euh dat is nog geen uniforme ondersteuning, je ziet dat dat nog per provincie nog heel wat verschilt euh ook per medewerker hé... de huidige situatie heb je nu pech of geluk van wie dat je ondersteuner is of in welke provincie dat je zit. Dat zou niet mogen.*

Bijgevolg lijkt een meer integrale aanpak vanuit het AgII dus een vereiste om de voorgenomen faciliterende rol inzake lokaal integratiebeleid volledig op te kunnen nemen en daarbij de beleidsaanbeveling omtrent de vervolmaking van de onderlinge uitwisseling van ervaringen en goede praktijken tussen lokale besturen (Deprez et al., 2018, p. 210) te realiseren. Zowel de stafmedewerker van de VVSG als de projectmanager van het AgII vermelden echter dat een andere modus operandi momenteel niet evident is omwille van de herstructurering en het verloop binnen het AgII:

R (AgII): *Ja ik denk dat wij sowieso wel aan zet zijn om zo'n lerend netwerk of of ja die overleggen op een andere manier te organiseren. Allez en wij kunnen dat ook wel, maar da's gewoon euh ja er is een heel groot verloop geweest ook hé binnen het Agentschap de laatste jaren, dus op zich is dat ook een probleem, dat ge nog euh dat ge elke keer opnieuw moet starten eigenlijk ook met uw medewerkers hé, maar op zich is dat nu wel wat stabiel, dus denk ik wel dat we een volgende stap kunnen zetten en ook zoals in Vlaams-Brabant dat is herbekijken samen met de gemeenten... dat nog is euhm want ja zo evaluaties enzo dat wordt allez dat hebben we gedaan dus op zich weten wij wel waar dat de pijnpunten liggen in de verschillende regio's.*

R (VVSG): *Ik zie heel wat waardevolle mensen binnen het Agentschap, maar ook veel ja, het Agentschap is door die reorganisatie er zijn heel veel mensen vertrokken euh het is heel moeilijk geweest de voorbije jaren, er is ook een "stand still" geweest en dat is wel jammer want 't is wel een belangrijke periode voor integratiebeleid, maar kijk euh ik zit al vijf jaar in de raad van bestuur van het Agentschap dus ik heb veel zien euh ja met de herstructurering, met de vluchtelingencrisis, is er heel wat gebeurd, maar ja, er zijn goeie dingen en er zijn slechte dingen, maar euh ja... We werken er aan hé. Ja ik ben ook bestuurder dus ik zie wel euh, ik heb begrip dat dat allemaal traag gaat, maar anderzijds zie ik ook wel het ongeduld of ook de kritiek, enfin begrijp ik ook de kritiek bij veel steden en gemeenten van... sommige gemeenten zeggen "Wie ondersteunt wie?" hé, "Het zijn wij die de ondersteuner moeten ondersteunen of aan mijn medewerker heb ik niets aan", dus euh da's wel moeilijk, het is niet evident, dat is het eigenlijk ja.*

#### **4.5. Randvoorwaarden van interorganisatieel leren**

De mogelijkheid tot daadwerkelijk onderling leren tussen Vlaamse lokale besturen op vlak van integratiebeleid blijkt geen automatisch gegeven. Zo halen de respondenten verschillende voorwaarden aan waaraan voldaan zou moeten zijn vooraleer



interorganisationeel leren effectief een meerwaarde kan bieden voor het lokale integratiebeleid. In een ideale wereld waarin onderling leren tussen lokale besturen optimaal verloopt, zouden al deze voorwaarden dan vervuld zijn.

#### 4.5.1. Draagvlak

In de eerste plaats komt het belang van een draagvlak naar voren, en dit zowel op politiek, ambtelijk als maatschappelijk niveau. Zo verwijst een integratieambtenaar tijdens het regionaal overleg in Leuven-Hageland naar de vereiste betrokkenheid van zowel de ambtenaren als de schepenen, waarop een andere integratieambtenaar stelt dat Leuven altijd een groot draagvlak heeft gekend. De mogelijkheid tot leren zou dus in sterke mate afhangen van de huidige samenstelling en houding van het lokaal bestuur omtrent integratiebeleid en dus de aanwezigheid van een politiek en ambtelijk draagvlak:

*R1.3: Je moet betrokkenheid hebben. Zeker ook van uw ambtenaren en uw schepen hé.*

*R1.1: Ja da's heel belangrijk, het draagvlak van de politiek voor te werken aan integratiebeleid is heel belangrijk.*

*R1.3: Da's waar, als ge... ja wij hebben niet te klagen, wij hebben schepenen die willen investeren in diversiteit, die dat ook doen hé, wij hebben een eigen gebouw, we hebben twintig medewerkers en dat wordt voor meer dan driekwart door de stad zelf betaald.*

*R1.1: Da's heel veel hé.*

*R1.3: Ja.*

*R1.1: Maar dat is ook in de gemeentepolitiek, in de lokale politiek, de kleur bepaalt heel veel, de kleur van die gemeente, want een allez een socialistisch bestuur of een coalitie, linkse coalitie of een rechtse coalitie, de accenten liggen ook anders hé, en uiteindelijk da's politiek die bepaalt ook een beetje wat de ambtenaren mogen of niet mogen doen, tot hoe ver mogen wij gaan hé. En traditioneel gezien, Leuven is altijd een heel progressieve, een heel progressieve leider naar diversiteit en integratie toe.*

Ook de projectmanager van het AgII benadrukt het belang van zowel het politiek als het ambtelijk draagvlak om te kunnen wegen op het beleid en het integratiebeleid effectief op de agenda te krijgen. Daarbij stelt ze dat het verkrijgen van draagvlak inzake integratiebeleid geen evidente opdracht is:

*R (AgII): ...dat vind ik persoonlijk ja wel een probleem dat wij heel moeilijk ja toegang hebben tot eigenlijk dat beleidsniveau, omdat dat heeft te maken met draagvlak hé. Er zijn heel weinig lokale besturen... die hebben zo iets van “ja wij hebben een projectmedewerker of ja wij hebben iemand, een integratie-ambtenaar en alle vragen die te maken hebben met integratie da moet diene maar oplossen”. Maar ja daardoor kunnen die ook compleet ni wegen op het beleid. Ja heel die beheers- en beleidscyclus, die worden daar ni in betrokken, een meerjarenplan veel te laat, euh ambtelijke memoranda nooit van gehoord, allez da’s zo... dus op zich zou dat voor ons, wij zouden meer impact kunnen hebben als we ook die mensen op beleidsniveau zouden kunnen samenbrengen, maar dan moet ge natuurlijk wel ook het draagvlak hebben, een politiek draagvlak, een ambtelijk draagvlak ook.*

Daarnaast verwijzen de integratieambtenaren tijdens het overleg in Leuven-Hageland ook naar de noodzaak van een maatschappelijk draagvlak waarbij de bevolking aldus achter het lokaal integratiebeleid staat. Zo benadrukken ze dat het immers de bevolking is die via verkiezingen eveneens de samenstelling van het lokaal bestuur bepaalt. Eén van de integratieambtenaren stelt dan ook dat het vergroten van het draagvlak een belangrijke uitdaging is naar de toekomst toe met betrekking tot lokaal integratiebeleid:

*R1.2: ...het draagvlak lijkt mij wel euh een mooie uitdaging, dat er ja wordt gekeken om een draagvlak binnen een stad te vergroten zodat het integratiebeleid eigenlijk ja geen gevecht moet worden hé, dat eigenlijk er al van moet uitgegaan worden van “het is een meerwaarde integratiebeleid” en dat daar niet meer over gediscussieerd moet worden, maar meer*

*moet gekeken worden van ok de verschillende diensten slaan de handen in elkaar om...*

Ook tijdens het provinciaal overleg in Limburg vermelden de integratieambtenaren draagvlakverwerving als één van de belangrijkste uitdagingen omtrent samenwerking op vlak van integratiebeleid. Aldus blijkt het beschikken over een draagvlak een elementaire voorwaarde om onderling leren te kunnen realiseren:

*I: Wat zijn volgens jullie de uitdagingen naar de toekomst toe met betrekking tot samenwerking inzake het integratiebeleid? Denken jullie aan bepaalde dingen?*

*R3.5: Dat is dat draagvlak ervoor krijgen hé... Allez ik blijf erbij, ge moet mandaat hebben, ge moet de politiek achter u hebben, ge moet het managementteam achter u hebben, alle structuren moeten achter u staan voor dat beleid echt te mogen uitrollen en ik voel heel duidelijk dat in de tijden van polarisering dat de druk heel hoog wordt gezet voor u niet te fout te profileren op dat gebied dus euh dat mogen we er nog bij zeggen dus het is geen gemakkelijk domein en zelfs daarin vind ik dan dat wij samen hier rond tafel wel is kunnen allez wel is zou kunnen zeggen van "goh ok 't is moeilijk".*

*R3.2: 't Is dus echt dat ligt aan de gemeente als ze het hebben opgenomen in hun beleidsplannen hé, of dat nu het lokaal sociaal beleid is of de twee dat maakt niet uit, maar als het is opgenomen dan ga je er ook van uit dat ze daar tijd in mogen steken...*

#### **4.5.2. Schaalgrootte**

Een tweede factor die een belangrijke rol blijkt te spelen op vlak van onderling leren tussen lokale besturen heeft betrekking op de grootte van die besturen. Indien een stad of gemeente een redelijke schaalgrootte heeft, zou de integratiedienst vaak ook meer gewichtig zijn binnen het lokaal bestuur. Zo blijkt immers dat kleinere gemeenten vaak slechts beschikken over een eenmansdienst inzake integratiebeleid, zoals meermaals wordt

aangehaald binnen het regionaal overleg van Leuven-Hageland en het provinciaal overleg van Limburg. De schaalgrootte hangt daarbij tevens samen met de aan- of afwezigheid van draagvlak, aangezien een grotere gemeente vaak beschikt over een aanzienlijke integratiedienst (en niet een eenmansdienst) die meer druk kan uitoefenen op het beleid en zodoende het draagvlak kan vergroten:

*R1.1: Wat ik mooi vind van Leuven is vooral euhm de wil, de wil vanuit het bestuur van Leuven om daarin te investeren.*

*R1.3: Da's heel belangrijk.*

*R1.1: En dat voor hun is geen allez wat ik merk van Leuven is dat heel veel van die issues die voor veel kleine gemeenten discussies zijn met besturen van "gaan we dat doen of hoe gaan we dat doen?", in Leuven die hebben zelfs die discussie niet. In Leuven is dat vanzelfsprekend, dat is niet van "gaan we dat doen", nee dat is "hoe gaan we dat aanpakken", "met wie gaan we daaraan werken", dus die discussies zitten op een ander niveau. En die hebben daar heel, heel, allez da's mijn gevoel, Leuven heeft dat al heel lang geleden begrepen, dat is een grote groep mensen, van als wij daar niet een beleid op poten zetten, dat we daar in de problemen gaan komen.*

Zo wijst ook de integratieambtenaar van Landen op de moeilijkheden die ze ondervindt in haar kleinere gemeente waar tevens slechts sprake is van een eenmansdienst. Een grotere stad zoals Leuven met een omvangrijke integratiedienst zou volgens haar dan ook minder drempels moeten overgaan om een degelijk integratiebeleid te kunnen voeren:

*R1.2: En op alle vlakken. Dat vind ik mooi aan Leuven hé, dat er op verschillende levensdomeinen kan gewerkt worden, zoals wij zijn vaak verplicht om er genoeg... want soms is dat heel moeilijk, dan moet je prioriteiten stellen, hé we werken, we zijn maar een eenmansdienst dus waar gaan we het accent op leggen. Je hebt dan wel enkele allez collega's waar je mee kan praten en gelukkig met de andere integratieambtenaren, maar ik vind zoals Leuven, die kunnen heel mooi inspelen op elk levensdomein van "hier is nood aan,*

*hier is nood aan”, echt kort op de bal, “we gaan een werkgroep bijeenroepen, we gaan nekeer horen wat de anderen...” Maar bij ons verloopt het allemaal zo van ok de andere diensten laten merken er is geen personeel, er zijn geen uren die zij kunnen vrijmaken, ik alleen goh ik kan dit niet dragen, hoe gaan we dat doen euh, dat is allez wij staan eigenlijk altijd met heel veel drempels, terwijl in Leuven jullie kunnen eigenlijk “ah dit hebben we als signaal gekregen, ah jullie ook, kom we maken er...”*

Een verschillende schaalgrootte tussen gemeenten kan het onderling leren bijgevolg ook bemoeilijken, aangezien een kleinere gemeente met een eenmansdienst relatief weinig relevante inbreng kan leveren ten aanzien van grotere gemeenten die reeds beschikken over een uitgebouwd integratiebeleid, waardoor de balans tussen geven en nemen blijkbaar niet altijd evenwichtig zou zijn:

*R (AgII): ...waar dat wij ook op stoten is eigenlijk binnen die overleggen heb je dus ja sowieso verschillende lokale contexten, maar ook integratieambtenaren die weinig handelingsruimte hebben of veel meer handelingsruimte hebben euh ja die echt onderaan het organogram zitten en eigenlijk compleet ja gewoon projectmedewerker zijn, maar eigenlijk helemaal ni kunnen wegen op het beleid, en dan anderzijds heb je ja zo steden zoals Kortrijk of Sint-Niklaas waar dat... of Mechelen euhm die daar eigenlijk niks aan hebben hé, die alleen maar geven en eigenlijk nooit iets terugkrijgen omdat ze zo iets hebben van “ja, wij weten dat allemaal al”. Dus ze moeten eigenlijk op verschillende... ja dat anders organiseren...*

Zo geeft de integratieambtenaar van Landen ook letterlijk aan dat een kleinere gemeente zoals Landen meer van Leuven kan leren tijdens de overlegmomenten dan andersom. Derhalve zouden grotere steden in regionale en provinciale overleggen meermaals voor hen evidente kennis en praktijken moeten overdragen aan minder ervaren kleinere gemeenten, waardoor

zij aldus weinig nieuwe kennis opdoen tijdens zulke overlegmomenten:

*R2.10: Nu, dat is eigenlijk omdat elk jaar wordt weer het warm water uitgevonden hé dus ge hebt elk jaar nieuwe mensen hé die dan vragen “ah taalbeleid, hoe moeten we daaraan beginnen?” of ah, of... dus als je al een paar jaar meedraait en er komen altijd nieuwe steden bij, daar heb je niets aan als grote stad, die zeggen van de eerste stappen van een integratiebeleid die hebben we al gehad dus...*

Dergelijke informatie- en kennisoverdracht tijdens de overleggen is uiteraard wel nuttig voor de kleinere gemeenten die hierdoor heel wat kunnen bijleren op vlak van integratiebeleid:

*R3.5: Ik spreek dan, ik ben een heel kleine allez wij hebben een kleine gemeente, wij hebben een eenmansdienst, op dat vlak ben ik soms ook zoekende hoe dat ik met die mogelijkheden eigenlijk toch met dezelfde knelpunten gelijk soms in een grote stad toch op maat van mijn gemeente iets kan doen eigenlijk dus. En dat gebeurt soms hier aan tafel.*

Zodoende blijken de respondenten afkomstig van grotere (centrum)steden van mening te zijn dat de regionale en provinciale overleggen niet zouden moeten verdwijnen, maar dat er naast dergelijk overleg nog een niveau van overleg zou moeten bestaan dat voor hen een relevantere bijdrage zou kunnen leveren aan hun lokaal integratiebeleid. Daarbij zou het voor hen interessant zijn om samen te zitten met besturen die beschikken over een meer gelijkaardige context om op die manier effectief nieuwe, essentiële kennis op te doen en zo vanuit een meer strategische invalshoek te kunnen bijleren:

*R2.6: ...maar langs de andere kant is dat toch ook wel waardevol denk ik euhm die provinciale overleggen omdat ja zij kunnen dan leren van ons ook hé, dus in die zin is het ook wel interessant. Maar ik denk ook wel dat die, wat hier al gezegd geweest is op Vlaams niveau met de centrumsteden*

samenkomen om strategische zaken te bespreken vind ik ook allez vind ik ook wel noodzakelijk.

R2.7: ...Limburg, ook daar hé brengt het Agentschap verschillende gemeenten samen euhm op het LID-overleg en wat wij daar heel fel merken is Hasselt, Genk en een aantal oudere mijngemeenten, wij halen onze mosterd daar ook nimeer hé, en het is heel interessant voor die kleinere, nieuwere gemeentes die zich hebben aangesloten waar nu die diversiteit, die superdiversiteit voor de eerste keer komt kijken, zij vinden dat fantastisch. Euhm allez om die uitwisseling te hebben hé, maar wij ja wij gaan daar nog naartoe als we kunnen maar wij halen daar geen allez geen inspiratie meer, dus iets als dit is ook voor allez voor mij zeker heel welkom en dan sluit ik mij ook aan bij wat R2.4 zegt om ook op een strategisch, op een hoger niveau daar samen met de centrumgemeenten over na te denken en het operationele, het actieniveau te overstijgen eigenlijk.

R2.1: ...daarnaast hebt ge natuurlijk het verschil tussen de grotere steden en de kleinere gemeenten, en daar moeten we wel rekening mee houden want niet alleen de populatie is anders en de situatie van een groot asielcentrum met een kleine gemeente versus in een grote stad is natuurlijk gans anders, maar ze hebben vaak ook de bestuurskracht niet om daar iets mee te doen, dus die situatie is anders, dus ik denk in de eerste instantie met de centrumsteden vanwege ja zowel die bevolking als uw personeel dat ge hebt.

R (VVSG): Ja het biedt een meerwaarde ... omdat euh je ziet dat euh gemeenten daar wel vragende partij voor zijn om te leren van elkaar, maar door het feit dat bij mensen die bij de gemeente het integratiebeleid voeren zie je heel wat verschillen, je hebt euh de starters, je hebt diegenen die al een vijftal jaar bezig zijn en ge hebt de anciens. En daar merk je wel dat dat, door het feit dat alles op provinciaal niveau wordt georganiseerd dat er die dynamiek soms is, maar toch vinden de gemeenten het nog altijd wel nuttig om elkaar te ontmoeten om te zien wat er leeft, maar wat we wel meer merken is dat euh centrumsteden vragen eigenlijk om liever apart samen te zitten omdat die andere uitdagingen hebben

*of met een andere problematiek geconfronteerd worden dan een kleine landelijke gemeente, dus je merkt wel dat er nu meer nood is aan euh meer differentiëring van de netwerken eigenlijk.*

Een dergelijke perceptie van analogie en soortgelijke contextuele kenmerken tussen de lerende partners zou daarbij het wederkerig vertrouwen versterken, wat onmisbaar zou zijn voor het delen van impliciete kennis en aldus goede praktijken (Hartley & Rashman, 2018, p. 240). Een overleg tussen integratieambtenaren van de verschillende centrumsteden zou volgens de respondenten dan ook een enorm pluspunt kunnen betekenen in het onderling leren op vlak van integratiebeleid. Dergelijk overleg op strategisch niveau lijkt overeen te stemmen met netwerklere waarbij het netwerk als geheel, in dit geval alle deelnemende centrumsteden, bijleert (Gibb et al., 2017, p. 16; Knight, 2002, p. 428; Knight & Pye, 2005, p. 371). Hierbij gaat het dus om een horizontaal netwerk dat de grenzen van de lokale besturen overstijgt.

#### **4.5.3. Coördinatie**

De coördinatie van onderlinge overlegstructuren zou tevens van belang zijn om onderling leren te kunnen realiseren. Ingeval van netwerklere zou er immers sprake moeten zijn van een instantie die de coördinatie van het netwerk op zich neemt, waarnaar Gibb et al. (2017, p. 17, p. 23) verwijzen als de “*hub firm*”. Een dergelijke coördinerende organisatie binnen een horizontaal netwerk beschikt daarbij over nog twee sleutelrollen naast coördinatie, zijnde een advies- en feedbackrol, waardoor effectieve kennisoverdracht mogelijk wordt (Gibb et al., 2017, p. 23). Ook de respondenten tijdens het centrumstedenoverleg zijn zich bewust van de noodzaak aan coördinatie om een lerend netwerk mogelijk te maken:



R2.2: ...we moeten kunnen leren van elkaar, maar wat dat we allemaal missen is dat er een kader is om eigenlijk te kunnen leren van elkaar hé, we hebben naar aanleiding van het stedennetwerk tegen racisme hé naar aanleiding daarvan is er een heel concreet, een concreet standpunt of een concrete invalshoek eigenlijk, het netwerk tegen racisme namelijk, om eigenlijk van daaruit een kader op te bouwen om van daaruit eigenlijk van elkaar te leren, maar hé wat dat je daarbij ziet is natuurlijk van ja er moet iemand zijn die dat trekt, iemand allez of een instantie moet ook zo'n soort van euhm ja wederzijds leren ja gewoon moet dat aansturen, moet dat trekken, dus daar moet altijd wel een initiatief toe genomen worden, en dus inderdaad lokale besturen kunnen heel goed leren van elkaar, maar lokale besturen zitten in hun eigen gegevenheid met hun eigen beleid, elke structuur is hier ook anders hé, R2.1 zit bij gelijke kansen, bij mij is dat diversiteit én gelijke kansen, dan, dan bij R2.4 is het nog anders hé, zij hebben geen aparte afdeling, da's een strategisch beleid, dat maakt natuurlijk dat elke centrumstad een totaal andere gegevenheid heeft, maar wel met dezelfde problemen worstelt, en dan is het natuurlijk belangrijk dat je... of met dezelfde uitdagingen, laten we het zo zeggen, dan is het de bedoeling dat we naar de uitdagingen kunnen kijken en dat kunnen ja in een helicoptervisie kunnen uit... uitvergroten, zodanig dat je dat eigenlijk terug kan bekijken in een grotere context. En die grotere context, denk ik, is iets wel dat niet zo gemakkelijk is om vanuit een lokaal bestuur daar altijd naar te verwijzen en dat zou eigenlijk vanuit die grotere context moeten komen hé. Dus specifiek voor integratiebeleid denk ik dan dat het Agentschap daar wel een bepaalde rol in heeft... of een andere overkoepelende structuur zoals de VVSG dat dat nu opneemt, ik denk dat dat wel essentieel is hé, om ervoor te zorgen dat... of een soort van beurtroelsysteem ofzo, maar er is een kader nodig om dat te realiseren.

R2.4: ...dan denk ik ja ergens zou dat gecoördineerder moeten kunnen aangepakt worden en dan volg ik ook wel wat dat Leuven zegt van ja dat daar ergens een trekker voor nodig is want... het moet wel ergens gecoördineerd worden.

R2.3: Er moet overleg zijn, maar het moet natuurlijk goed georganiseerd en gestructureerd verlopen... Dus een goeie voorbereiding is het halve werk.

De rol van de “hub firm” die een dergelijk interorganisationeel overleg omtrent integratiebeleid zou moeten trekken behoort in feite toe aan het AgII:

*R2.3: ...maar ik ben ook blij dat dit terug opgepakt wordt hé we weten allemaal dat dat eigenlijk een taak van het Agentschap is, maar dat de VVSG nu even... plaatsvervangend Agentschap is.*

Echter, in dit geval is een eerste aanzet voor een centrumstedenoverleg gegeven door de stafmedewerker van de VVSG. De VVSG zou dus in de praktijk evengoed een coördinerende trekkersrol kunnen opnemen om interorganisationeel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen te faciliteren:

*R2.6: En als je mijn voorkeur vraagt dan zou ik vragen aan de VVSG om dat te trekken... Omdat het Agentschap te veel naar zijn eigen agenda...*

*R2.3: Ja de laatste vijf jaar is dat wel.*

#### **4.5.4. Agenda**

Een vierde voorwaarde om onderling leren tot een succes te brengen blijkt het op voorhand opstellen van een agenda met punten die voor alle deelnemende besturen relevant zijn. Op die manier zouden integratieambtenaren op voorhand kunnen vaststellen of de agendapunten nuttig zijn met betrekking tot hun lokaal integratiebeleid en zou bijgevolg het leren gericht en efficiënter kunnen verlopen:

*R3.5: Ik denk vooral op basis van een goeie agenda. Ik denk dat dat cruciaal is voor te zeggen van... ik denk voor sommige gemeentes met de taakload die... dan kijken we vooral daar naar, van is de agenda iets waar dat ik iets mee kan doen?*

*R3.2: Het zou inderdaad ideaal zijn als je zou kunnen zeggen van “kijk het gaat rond sportbeleving en drempelverlaging”, dat je als beleid zegt van “wij sturen de sportfunctionaris naar*

*zo'n overleg", dus dat je per thema eigenlijk meerdere overleggen per jaar hebt, maar dat je dan kijkt naar welke dienst of diensthoofd stuur ik best naar daar. Dat het eigenlijk zo ver moet kunnen zijn, als het dan rond onderwijs gaat daar moet je geen sportfunctionaris naartoe sturen hé, dat je zegt van ik stuur iemand van de dienst onderwijs naar daar, dus op die manier, heel gericht en dan ook de agenda, dan heb je meer impact denk ik wel.*

Een kritiek die daarbij geuit wordt naar het AgII toe is dat de integratieambtenaren van mening zijn dat de agendapunten door hen zelf aangebracht moeten worden en niet eenzijdig vanuit het AgII, wat soms blijkbaar het geval zou zijn:

*R2.6: En dat zien we op provinciaal niveau ook, ik weet niet of dat bij jullie ook zo is, maar op provinciaal niveau wordt die agenda altijd maar bepaald door het Agentschap en niet door ons, en dat vind ik niet kunnen... Op provinciaal niveau wordt dat overleg wel georganiseerd door het Agentschap en zij bepalen de agenda en eigenlijk zouden wij die agenda moeten kunnen bepalen.*

#### **4.5.5. Maturiteit**

Tot slot blijkt de hoeveelheid maturiteit of ervarenheid met betrekking tot het onderling leren tussen lokale besturen ook een rol te spelen in de effectiviteit van dat leren. Zo is reeds aangehaald dat het provinciaal overleg in Limburg relatief goed verloopt, en dit zeker in vergelijking met het regionaal overleg van Leuven-Hageland dat niet zo denderend blijkt te lopen (zie ook bijlage 1):

*R (AgII): In Limburg draait dat ook goed en in Vlaams-Brabant het slechtst, ja het slechtst... en ik weet niet wat dat is met Limburg maar die hebben zo dat Limburg-gevoel ook (lacht). Ik weet ni ja da's zo iets wat ge ni echt kunt vastpakken soms hé, maar waarom dat dan dat die veel meer zo samenhangen enzo...*

Zelf stellen de integratieambtenaren van Limburg voorop dat hun provinciaal overleg zo goed verloopt omwille van de ervaring die ze hebben op vlak van lokaal integratiebeleid en de onderlinge samenwerking hieromtrent. Zo was er in Limburg vroeger sprake van het Provinciaal Integratiecentrum (PRIC) dat toen de ondersteunende rol ten aanzien van het integratiebeleid van lokale besturen op zich nam en volgens de respondenten zeer goed werk verrichtte. Een dergelijke lange geschiedenis van lokaal integratiebeleid en de hiermee samenhangende opgebouwde kennis en expertise zou volgens de Limburgse integratieambtenaren verklaren waarom hun samenwerking relatief goed verloopt:

*R3.5: Omdat wij pioniers zijn hé... Het vroegere PRIC heeft dat eigenlijk allez had een heel goede reputatie en heeft dat ook heel goed... heeft onze diensten eigenlijk toen in de tijd ook heel goed ondersteund, dat heeft toen heel goed gefloreerd, dat was een... ik denk R3.2 is nog één van de ouw ratten. (lacht)*

*R3.2: Ja.*

*R3.5: Ik heb dat via een andere weg ontdekt, allez ik zat in de federaties toen. En euh maar ik heb dat altijd zo ervaren euh ik was toen in Ham, ik ben inwoner van Ham, ik was toen voorzitter van de interculturele raad toen en toen hadden ze zelfs geen subsidies, ik spreek over in de jaren tachtig ergens, dus ik was toen heel blij met een agentschap, dat was geen agentschap, dat was een provinciale werking PRIC die ons echt met heel methodieken en ter plaatse en ondersteunend, toen was er zelfs geen sprake van een dienst in Ham euh dus euh wij hebben daar ja daarom werkt Limburg misschien...*

*R3.3: En wij zijn er ook al het langst mee bezig ook denk ik, wij hebben al allez een lange geschiedenis terwijl dat in andere provincies ze daar misschien nu pas mee van start gaan.*

*R3.2: Want in de jaren zestig of wanneer is dat allemaal opgericht?*

*R3.12: 1975, POG, Provinciaal Onthaalcentrum voor Gastarbeiders.*

*R3.5: Gastarbeiders ja.*

R3.11: *Da's al bijna richting vijftig jaar integratiewerk hier in Limburg aan het gaan hé dus ja.*

R3.5: *Ik weet dat ik indertijd bij Prisma gewerkt heb in Antwerpen en euh allez in Lier zat ik toen, en ik heb toen altijd gezegd "maar in Limburg komen al die diensten samen en waar komen die hier samen?" en die kwamen niet samen, ik vond dat toen zo'n gemis. Dus dat was een heel ander soort dynamiek die daar zat.*

Wanneer de vraag gesteld wordt of het AgII eenzelfde mate van ondersteuning biedt binnen Limburg als het PRIC destijds, vermeldt één van de integratieambtenaren het verlies aan expertise omwille van de reorganisatie en het personeelsverloop binnen het AgII, wat opnieuw het belang van maturiteit lijkt aan te tonen:

R3.13: *En nu met het Agentschap dat de rol van het PRIC heeft overgenomen, ervaren jullie nog altijd diezelfde intensieve ondersteuning waar je het daarstraks over had of...?*

R3.5: *Het is anders geworden, maar het is ook het Agentschap heeft ook gestrubbeld met reorganisatie, heel veel personeelwissels, euh ik weet nog dat wij ooit eens hier... vroeger bijvoorbeeld maakten zij producten, waar dat wij lokaal mee aan de slag, echt, concreet een doos en daar kunde mee aan de slag, dus zij maakten ook dingetjes die voor ons heel handig waren, seniorenbeleid, een heel pakket, da's allemaal stilgevallen, ge hoort er niks meer van, euh dat zijn zo allemaal zo dingetjes die nu er niet meer zijn, en de reorganisatie die er gebeurd is en alle personeelwissels en alle expertise die er van toen zat, da's echt ja dat is weg hé. Dat voelde dat dat nog gevonden moet worden allez er zijn jonge mensen bij gekomen, maar ook de nieuwe integratiediensten, zij kennen de voorgeschiedenis niet hé...*

Daarnaast is het regionaal overleg in Leuven-Hageland nog relatief recent, vermits dit overleg vroeger eveneens op provinciaal niveau plaatsvond voor heel Vlaams-Brabant, maar omwille van een verschillende focus op integratiebeleid tussen

de gemeenten van Leuven-Hageland en de randgemeenten rond Brussel werd besloten om dit overleg op te splitsen (zie ook bijlage 1). Het provinciaal overleg was immers niet meer relevant voor alle deelnemende lokale besturen, aangezien de taalkwestie rond Brussel tijdens het overleg veel aandacht opeiste:

*R2.3: Misschien nog even aanvullen dat het voor Vlaams-Brabant een specialere situatie is in de zin dat het provinciaal overleg dat daar bestond met de integratiedienst, we hebben een twintigtal integratiediensten dus dat werd veel te veel, en een paar jaar geleden is dat dan opgesplitst in alles rond Brussel, hé dat zijn er een vijftien- à twintigtal die daar zitten, en dan Oost-Brabant waar dat Leuven bij zit, dat zijn vier gemeenten, vijf gemeenten soms, euhm omdat wij merkten dat de gemeenten rond Brussel veel meer met de verfransing en hoe dat tegengaan bezig waren en dat we dan een halve dag bezig waren over taalbeleid, wat voor ons veel minder relevant is, dus het moesten wel relevante onderwerpen zijn...*

## **5. Conclusie**

Lokale besturen zijn onontbeerlijke partners binnen het Vlaamse integratiebeleid (Deprez et al., 2018; Homans, 2014, 2017). Het is immers op het lokale bestuursniveau dat integratie- en inburgeringsbeleid vorm krijgt, aangezien dit niveau het dichtstbij de bevolking goed in kaart kan brengen hoe immigranten integreren en welke mogelijke knelpunten zich daarbij stellen (Cities of Migration, 2012). Deze masterproef pikt in op de beleidsaanbeveling geformuleerd door Deprez et al. (2018, p. 210) gericht aan het AgII, met name dat het AgII de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid dient te stimuleren opdat onderling leren tussen lokale besturen geoptimaliseerd kan worden. Interorganisationeel leren in de publieke context zou namelijk de efficiëntie en effectiviteit van publieke dienstverlening

verbeteren (Ammons & Roenigk, 2015; Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009). Desondanks is er binnen de wetenschappelijke literatuur nog maar relatief weinig geschreven over onderlinge leerprocessen tussen publieke organisaties (Hartley & Rashman, 2018; Rashman et al., 2009). Daarom gaat deze masterproef na hoe het onderling leren tussen Vlaamse lokale besturen inzake hun lokaal gevoerde integratiebeleid momenteel plaatsvindt en hoe dit (eventueel) beter kan verlopen. Bijgevolg staan er twee onderzoeksvragen centraal, zijnde “Op welke manier vindt interorganisatieel leren plaats tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid?” en “Hoe kan het interorganisatieel leren, met name de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake integratiebeleid, tussen lokale besturen bevorderd worden?”. Bij de tweede vraag hoort nog een aansluitende vraag betreffende de rol van het AgII, vermits de beleidsaanbeveling gericht is aan dit agentschap, die luidt als volgt: “Hoe kan het Agentschap Integratie en Inburgering de bevordering van interorganisatieel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen stimuleren en ondersteunen?”.

Om een antwoord te bieden op deze onderzoeksvragen werd een exploratief, kwalitatief casestudie-onderzoek gevoerd, aangezien een casestudie bruikbaar is voor het beantwoorden van “hoe-vragen” (Gibb et al., 2017, p. 17; Pratt, 2009) en het de mogelijkheid biedt om verschillende onderzoeksmethoden te combineren (Simons, 2014, p. 8). De case omsluit zodoende het interorganisatieel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen, waarbij de analyse-eenheden drie netwerken van lokale besturen omvatten, met name de netwerken van regio Leuven-Hageland, provincie Limburg en de Vlaamse centrumsteden. Het onderzoek omvat drie kwalitatieve onderzoeksmethoden, zijnde een documentenanalyse, diepte-interviews en focusgroepen. De documentenanalyse diende voornamelijk als input voor de interviews en focusgroepen. Twee diepte-interviews werden afgenomen bij deskundigen met betrekking tot het

integratiebeleid van Vlaamse lokale besturen, met name bij een projectmanager van het AgII en een stafmedewerker van de VVSG. Daarnaast werden drie focusgroepen georganiseerd bij drie overlegnetwerken binnen Vlaanderen, zijnde het regionaal LID-overleg in Leuven-Hageland, het provinciaal LID-overleg in Limburg en het centrumstedenoverleg. De respondenten van deze focusgroepen bestonden voornamelijk uit integratieambtenaren van verscheidene Vlaamse lokale besturen en beschikken zodoende over de nodige expertise inzake lokaal integratiebeleid. Nadien werd aan de hand van een thematische analyse inzicht verkregen in de transcripties van de interviews en focusgroepen om zo de meest prominente thema's bloot te leggen die visueel worden weergegeven in een thematisch plan (zie bijlage 8) (Braun & Clarke, 2006). Omwille van de benodigde flexibiliteit bij een dergelijke kwalitatieve analyse (Mortelmans, 2007, p. 24), werd zowel een inductieve als deductieve benadering van een thematische analyse gehanteerd.

Uit het onderzoek komt naar voren dat interorganisationeel leren omtrent integratiebeleid tussen Vlaamse lokale besturen wel degelijk als een pluspunt wordt beschouwd om het eigen lokale integratiebeleid efficiënter en effectiever te maken. Lokale besturen blijken dan ook vragende partij te zijn voor een lerend netwerk om dat onderling leren mogelijk te maken. Momenteel bestaan er binnen Vlaanderen regionale en provinciale overlegplatformen (LID-overleggen) georganiseerd vanuit het AgII dat het onderlinge leerproces betreffende integratiebeleid tussen lokale besturen dient te stimuleren en zodoende de uitwisseling van goede praktijken en ervaringen mogelijk zou moeten maken.

Echter, dat onderling leren blijkt niet steeds een vanzelfsprekendheid en tijdens de focusgroepen komen een aantal criteria of randvoorwaarden naar voren waaraan voldaan zou moeten zijn vooraleer het leren effectief een meerwaarde kan bieden. Zo zou er eerst en vooral sprake moeten zijn van voldoende draagvlak binnen het lokaal bestuur voor een degelijk integratiebeleid, en dit zowel op politiek, ambtelijk als



maatschappelijk niveau. Daarnaast blijkt ook de schaalgrootte van de stad of gemeente een rol te spelen in de mogelijkheid om al dan niet te kunnen leren van elkaar. Zo halen verscheidene respondenten meermaals aan dat er niet steeds sprake is van een perfecte balans binnen het leerproces, aangezien grotere steden vaak minder bijleren tijdens overlegmomenten dan kleinere gemeenten. Bijgevolg pleiten verschillende integratieambtenaren ervoor om naast het traditionele LID-overleg, dat wel nog steeds als waardevol wordt beschouwd, tevens een overleg op een meer strategisch niveau te voeren zoals een regio-overschrijdend centrumsteden-overleg. Ten derde wordt verwezen naar de behoefte aan coördinatie om interorganisationeel leren tussen lokale besturen mogelijk te maken. Zo zou er sprake moeten zijn van een coördinerende instantie die een soort trekkersrol op zich neemt om een overlegplatform of lerend netwerk tot stand te brengen en te ondersteunen. Hierbij rijst de vraag of deze ondersteunende rol louter weggelegd is voor het AgII of ook gedragen kan worden door de VVSG. Een vierde randvoorwaarde die een rol blijkt te spelen is het vooraf opstellen van een agenda met materie die relevant is voor alle lokale besturen die deelnemen aan het overleg. Die agendapunten zouden daarbij moeten voorgelegd worden door de integratieambtenaren zelf. Ten slotte blijkt ook de mate van maturiteit of ervaring met betrekking tot onderling leren van betekenis te zijn bij de doeltreffendheid van dat leren voor het integratiebeleid binnen lokale besturen. Dergelijke maturiteit verklaart mede waarom het provinciaal overleg in Limburg beter blijkt te verlopen dan het regionaal overleg in Leuven-Hageland, aangezien Limburg een lange geschiedenis kent betreffende lokaal integratiebeleid en samenwerking hieromtrent.

Het AgII zou voornamelijk kunnen inspelen op de criteria omtrent coördinatie en agenda, aangezien het AgII reeds geacht wordt een ondersteunende instantie te zijn met betrekking tot het integratiebeleid van lokale besturen en de trekkersrol inzake overleg die hiermee gepaard gaat nog verder zou kunnen intensifiëren met daarbij de nodige aandacht voor

de agendapunten. Daarbij zou het AgII eveneens een regio-overschrijdend overleg zoals tussen de centrumsteden kunnen aanmoedigen en dit mettertijd mogelijk maken op structurele basis, eventueel in samenwerking met de VVSG. De mogelijkheid om aan al deze criteria te voldoen is uiteraard ook afhankelijk van de context waarbinnen het leren dient plaats te vinden.

De drie bestudeerde netwerken beschikken dan ook over een heel verschillende context. Zo is het regionaal overleg in Leuven-Hageland minder omvangrijk met normaliter vijf deelnemende lokale besturen dan het provinciaal overleg in Limburg dat er veertien telt. Daarbij is het eveneens logisch dat binnen het overleg in Limburg meer gelijkenis is tussen de deelnemende lokale besturen dan in Leuven-Hageland, aangezien Leuven bijvoorbeeld de enige deelnemende centrumstad is binnen dat overleg, terwijl in Limburg dat er twee zijn, zijnde Genk en Hasselt. Daarnaast is er binnen een centrumstedenoverleg uiteraard sprake van nog meer overeenkomsten, aangezien de deelnemende lokale besturen allemaal centrumsteden zijn en zodoende beschikken over een relatief gelijkaardige context op vlak van het aantal inwoners en de centrale functie die ze uitoefenen binnen hun regio. Daarbij vermeldden de respondenten tevens de vergelijkbare uitdagingen en problematiek waarmee de centrumsteden geconfronteerd worden op vlak van integratiebeleid. Net daarom lijkt een overleg op dit niveau dat momenteel nog niet structureel plaatsvindt een groot pluspunt om interorganisationeel leren tussen lokale besturen inzake integratiebeleid in Vlaanderen effectief te realiseren. Immers, aangezien de respondenten het overleg op provinciaal of regionaal niveau ook nog steeds nuttig achten, zouden de goede praktijken die gedeeld worden tijdens een centrumstedenoverleg nadien eveneens gedeeld kunnen worden met andere lokale besturen tijdens een LID-overleg. Bijkomend onderzoek zou dan kunnen uitwijzen of een zodanige overdracht van goede praktijken naar een ander niveau van overleg ook daadwerkelijk mogelijk is.

Uiteraard kan men zich bij deze onderzoeksresultaten de vraag stellen of dezelfde conclusies getrokken zouden worden bij andere overlegnetwerken in Vlaanderen en daarbuiten. Echter, het doel van dergelijk kwalitatief onderzoek is niet om representatief te zijn voor een grote populatie, maar net om meer inzicht te verwerven in een bepaald fenomeen (Mortelmans, 2007, p. 26), in dit geval interorganisationeel leren inzake integratiebeleid tussen lokale besturen. Verder onderzoek naar de mogelijkheid van interorganisationeel leren binnen de publieke context zou dan ook kunnen vertrekken vanuit de dominante thema's aanwezig in deze analyse en wellicht overeenkomsten, maar eveneens verschillen kunnen achterhalen.

## 6. Referentielijst

- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2018). *Jouw gemeente in cijfers*. Geraadpleegd via <https://www.gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/naar-de-cijfers/jouw-gemeente-cijfers>
- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2017). *Stadsmonitor 2017*. Geraadpleegd via [https://www.gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/sites/default/files/stadsmonitor\\_pub.pdf](https://www.gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/sites/default/files/stadsmonitor_pub.pdf)
- Agentschap Integratie en Inburgering. (2017). *Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd via <https://www.integratie-inburgering.be/sites/default/files/atoms/files/jaarverslag-agii-2016.pdf>
- Agentschap Integratie en Inburgering. (2016). *Van opvang naar samenleven*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/van-opvang-naar-samenleven>
- Ammons, D. N. (1999). A proper mentality for benchmarking. *Public Administration Review*, 59(2), 105-109.
- Ammons, D. N., & Roenigk, D. J. (2015). Benchmarking and interorganizational learning in local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 309-335.
- Bapuji, H., & Crossan, M. (2004). From questions to answers: Reviewing organizational learning research. *Management Learning*, 35(4), 397-417.
- Barbour, R. (2007). *Doing focus groups*. Londen: SAGE Publications.
- Billiet, J., & Waeye, H. (2003). *Een samenleving onderzocht: Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Berchem: De Boeck.
- Bowerman, M., Francis, G., Ball, A., & Fry, J. (2002). The evolution of benchmarking in UK local authorities. *Benchmarking: An International Journal*, 9(5), 429-449.
- Bowerman, M., Ball, A., & Francis, G. (2001). Benchmarking as a tool for the modernisation of local government. *Financial Accountability & Management*, 17(4), 321-329.

- Bowerman, M., & Ball, A. (2000). The modernisation and importance of government and public services: Great expectations: Benchmarking for best value. *Public Money and Management*, 20(2), 21-26.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77-101.
- Brown, A., & Danaher, P. A. (2017). CHE Principles: facilitating authentic and dialogical semi-structured interviews in educational research. *International Journal of Research & Method in Education*, 1-15. doi: 10.1080/1743727X.2017.1379987
- Burns, A. (2010). *Doing action research in English language teaching: A guide for practitioners*. New York: Routledge.
- Camp, R. C. (1989). *Benchmarking : the search for industry best practices that lead to superior performance*. New York: ASQ quality press.
- Cities of Migration. (2012). *Practice to policy. Lessons from local leadership on immigrant integration*. The Maytree Foundation. Geraadpleegd via <http://citiesofmigration.ca/webinar/practice-to-policy/>
- Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid. (2013). *Artikel 17*. Geraadpleegd via <https://codex.vlaanderen.be/portals/codex/documenten/1023121.html>
- Deprez, I., Platteau, E., & Hondelghem, A. (2018). *De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid*. Leuven: KU Leuven Instituut voor de Overheid.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Fiol, C., & Lyles, M. (1985). Organizational learning. *Academy of Management. The Academy of Management Review*, 10(4), 803-813.
- Gibb, J., Sune, A., & Albers, S. (2017). Network learning: episodes of interorganizational learning towards a collective

- performance goal. *European Management Journal*, 35(1), 15-25.
- Hartley, J., & Rashman, L. (2018). Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 231-248.
- Hartley, J., & Benington, J. (2006). Copy and paste, or graft and transplant? Knowledge sharing through inter-organizational networks. *Public Money & Management*, 26(2), 101-108.
- Homans, L. (2017). *Beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018*. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1340234>
- Homans, L. (2014). *Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2019*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-integratie-en-inburgering>
- Knight, L. (2002). Network learning: exploring learning by inter-organizational networks. *Human Relations*, 55, 427–454.
- Knight, L., & Pye, A. (2005). Network learning: An empirically derived model of learning by groups of organizations. *Human Relations*, 58(3), 369-392.
- Krueger, R. A., & Casey, M. A. (2000). *Focus groups: A practical guide for applied research*. 3rd ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Kvale, S. (1996). *Interviews. An introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Morgan, D. L. (2010). Reconsidering the role of interaction in analyzing and reporting focus groups. *Qualitative Health Research*, 20(5), 718-722.
- Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.
- Nonaka, I. (1994). A dynamic theory of organizational knowledge creation. *Organization Science*, 5(1), 14-37.
- OECD. (2016). *General government spending*. [Databestand]. Geraadpleegd via <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm>

- Pettigrew, A. M. (2005). The character and significance of management research on the public services. *The Academy of Management Journal*, 48(6), 973-977.
- Pratt, M. G. (2009). From the editors; For the lack of a boilerplate: Tips on writing up (and reviewing) qualitative research. *Academy of Management Journal*, 52(5), 856–862.
- Rashman, L., Withers, E., & Hartley, J. (2009). Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature. *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463-494.
- Rivenbark, W., Roenigk, D., & Fasiello, R. (2017). Twenty years of benchmarking in North Carolina: Lessons learned from comparison of performance statistics as benchmarks. *Public Administration Quarterly*, 41(1), 130-148.
- Rubin, H.J., & Rubin, I.S. (1995). *Qualitative interviewing. The art of hearing data*. Thousand Oaks: SAGE Publications, Inc.
- Simons, H. (2014). Case study research : In-depth understanding in context. In: P. Leavy (red.), *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. New York: Oxford University Press. In: Oxford Handbooks Online (pp. 1-32). doi : 10.1093/oxfordhb/9780199811755.013.005
- Simons, H. (2009). *Case study research in practice*. London: Sage.
- Statbel. (2018). *Structuur van de bevolking*. Geraadpleegd via <https://statbel.fgov.be/nl/themas/bevolking/structuur-van-de-bevolking>
- Statistiek Vlaanderen. (2018). *Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor editie 2018*. Geraadpleegd via <https://www.statistiekvlaanderen.be/monitor-lokale-inburgering-en-integratie>
- Stroobants, J., & Bouckaert, G. (2012). *Lokale Benchmarking: conceptualisering, buitenlandse praktijken en verkennende oefeningen voor benchmarking van gemeentelijke dienstverlening via niet-parametrische grensmethoden*. Leuven: Steunpunt bestuurlijke organisatie - slagkrachtige overheid.

- Stuyck, K., Doyen, G., Feys, Y., Noppe, J., Jacques, A., Buyschaert, P. (2018). *Survey Samenleven in Diversiteit 2017*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- Tillema, S. (2007). Public sector organizations' use of benchmarking information for performance improvement: Theoretical analysis and explorative case studies in Dutch Water Boards. *Public Performance & Management Review*, 30(4), 496-520.
- Van Acker, W. (2017). *Sustainable public sector innovations: How do feedback, accountability and learning matter?* [Proefschrift]. Leuven: KU Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen - Onderzoekseenheid: Instituut voor de Overheid [IO]
- Van den Broucke, S., Noppe, J., Stuyck, K., Buyschaert, P., Doyen, G., & Wets, J. (2015). *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2015*. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaamse-migratie-en-integratiemonitor-2015-1>
- Woods, M. (2011). *Interviewing for research and analysing qualitative data: An overview*. Palmerston North: School of Health & Social Services Massey University. Geraadpleegd via <http://owll.massey.ac.nz/pdf/interviewing-for-research-and-analysing-qualitative-data.pdf>
- Xerri, D. (2018). The use of interviews and focus groups in teacher research. *The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas*, 91(3), 140-146. doi: 10.1080/00098655.2018.1436820
- Yin, R. K. (2008). *Case study research: Design and method, 4th ed.* Londen: Sage Publications.



## 7. Bijlagen

### 7.1. **Bijlage 1: Verslag verkennend gesprek**

#### Gesprekspartners

1. consulent integratie - lokale besturen van het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII), regio Leuven-Hageland
2. integratie-ambtenaar, zijnde beleidsadviseur diversiteit van afdeling Diversiteit en Gelijke Kansen van Stad Leuven

#### Samenvatting

Op maandag 19 november 2018 was er een regionaal overleg gepland met integratieambtenaren van de regio Leuven-Hageland uitgaande van het AgII. Uiteindelijk is dit overleg eerder uitgemond in een verkennend gesprek met de consulent integratie – lokale besturen van het AgII en de integratie-ambtenaar van Leuven, omwille van de kleine opkomst van integratieambtenaren. Dat gesprek heeft zo'n twee uur geduurd. Hieronder volgt een beknopte samenvatting van de besproken onderwerpen, waarbij telkens aangegeven zal worden van wie de informatie afkomstig is.

#### **1. Rol van het AgII**

De consulent integratie – lokale besturen gaf meer uitleg over de rol van het AgII in het lokale integratiebeleid. Zo benadrukte ze dat het AgII een beleidsuitvoerend agentschap is en dat één van hun kerntaken de ondersteuning van lokale besturen in het invullen van het lokale integratiebeleid omvat. Het AgII hanteert daarbij zowel een aanbod- als vraaggestuurde werking en tracht dus ook raad en advies te verlenen indien lokale besturen met prangende vragen zitten omtrent het integratiebeleid. Daarbij beklemtoonde ze dat de autonomie en regie van een lokaal bestuur niet mag verdrongen worden, omdat volgens haar zelfredzaamheid een objectief moet zijn binnen lokale

besturen. Indien lokale besturen beschikken over een dergelijke zelfredzaamheid inzake integratiebeleid zijn zij zelf in staat om het integratiebeleid vorm te geven en uit te voeren. Zodoende moeten zij minder of zelfs niet meer steunen op het AgII. Voorts vermeldde ze dat het politiek zeggenschap van de gemeenteraad binnen een lokaal bestuur niet onderschat mag worden. Indien er geen groot politiek draagvlak is voor integratiebeleid zal dit ook een kleiner gewicht toebedeeld krijgen binnen het gevoerde beleid van een lokaal bestuur. Zo sprak ze over gemeenten waar er sprake is van integratiediensten die letterlijk een eenmansdienst zijn. De rol die het AgII daarin volgens haar kan spelen is diversiteit en integratie op de politieke agenda plaatsen.

## **2. Lokale besturen**

Zowel de consulent als de integratie-ambtenaar beklemtoonden meermaals dat elke gemeente een eigen kader of unieke context heeft waarbinnen het integratiebeleid vorm krijgt. De consulent stelde daarbij dat er doorgaans drie voorwaarden vervuld moeten zijn vooraleer een integratiebeleid beduidend kan worden geacht binnen een lokaal bestuur en er aldus een integratiedienst aanwezig is: het lokale gemeentebestuur moet achter het integratiebeleid staan (politek draagvlak), de gemeente moet een zekere grootte hebben (schaalgrootte), en het integratiebeleid (of de integratiedienst) moet toch al zekere tijd bestaan. Daarbij werd ook aangegeven dat de mentaliteit van lokale inwoners ook een rol kan spelen in de ontwikkeling van een integratiebeleid. De integratie-ambtenaar vermeldde daarbij dat in de Leuvense context bijvoorbeeld sprake is van veel hooggeschoolde inwoners, wat een positieve bijdrage blijkt te leveren aan het belang van een integratiebeleid. Daarnaast vermeldde hij ook de aanwezige diversiteit in Leuven, onder andere als gevolg van de aanwezigheid van

IMEC, UZ en de KU Leuven, en uiteraard ook van de toename van het aantal vluchtelingen sinds 2015-2016.

### **3. Overleg**

Tegenwoordig vindt er in de provincie Vlaams-Brabant overleg plaats op regionaal niveau tussen de lokale besturen inzake integratiebeleid. De consulent integratie gaf aan dat de regio waar Leuven deel van uitmaakt Leuven-Hageland is en dat dit eveneens de gemeenten Aarschot, Diest, Landen en Tienen omvat. De integratie-ambtenaar vertelde dat het overleg voordien plaatsvond op provinciaal niveau. Hij gaf aan dat dit niveau van overleg niet goed functioneerde in de context van Vlaams-Brabant, aangezien de gemeenten rondom Brussel eveneens deelnamen, met als gevolg dat het overleg grotendeels gedomineerd bleek te worden door taalgevoelige kwesties die niet zo relevant waren voor andere gemeenten. Zo lag het zwaartepunt blijkbaar dikwijls bij discussies over het te voeren taalbeleid in dienstverlening en eveneens suggesties om de verfransing tegen te gaan. Dit provinciaal overleg werd aldus opgesplitst in het huidige regionaal overleg. Toen ik de vraag stelde of overleg op Vlaams niveau tussen de centrumsteden een mogelijkheid zou kunnen zijn, zei de integratie-ambtenaar dat dit wellicht niet zou werken, omdat volgens hem de onderlinge verschillen tussen de centrumsteden te groot zijn. Wel vermeldde hij dat hij lid is van een jury-raad in Mechelen voor de aanwerving van een projectmedewerker Diversiteit. Hij benadrukte dat het interbestuurlijk overleg altijd zou moeten plaatsvinden in een setting die interessant is voor alle deelnemende besturen, wat niet altijd het geval bleek te zijn bij provinciaal overleg. Daarbij verwees hij ook naar de recente vluchtelingencrisis, waardoor een heel aantal vluchtelingen vanuit Leuven naar kleinere gemeenten zijn getrokken (omwille van een tekort aan (sociale) huisvesting bijvoorbeeld). Bijgevolg zijn ook kleinere

gemeenten betrokken bij het integratiebeleid en is deze setting voor elke deelnemende gemeente (ongeacht de grootte) van belang.

De consultant integratie erkende het belang van dergelijk overleg en stelde dan ook dat het AgII dit zou moeten bevorderen en ondersteunen. Daarbij werd nog de kanttekening gemaakt dat het niet altijd evident is om te weten hoe die ondersteunende rol het best wordt opgenomen, mede omwille van de recente herstructurering van het agentschap. De integratie-ambtenaar gaf aan dat de organisatie en structuur van het AgII nog niet altijd zo duidelijk was, wat wellicht onderlinge samenwerking kan bemoeilijken. Daarbij stelde hij ook dat er tot nu toe te weinig samenwerking plaatsvindt, zowel tussen lokale besturen als met het AgII.

## **7.2. Bijlage 2: Topiclijst en vragenlijst voor interview met projectmanager lokaal diversiteitsbeleid van het AgII**

### **1. Inleiding**

- Allereerst wil ik u bedanken voor uw medewerking in mijn onderzoek, uw mening en informatie zijn hiervoor erg relevant.
- Binnen mijn masterproef zal ik trachten te peilen naar interorganisatieel leren tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid. Daarbij wil ik ook nagaan wat de faciliterende rol van het AgII inhoudt (of zou moeten inhouden) op vlak van dergelijk leren tussen besturen.
- Tijdens het interview zal ik, indien u hiermee akkoord gaat, gebruik maken van een dictafon om het gesprek op te nemen.

Zo wordt het mogelijk om de gegevens later nauwkeurig te verwerken.

- Ik wil u er nog op wijzen dat ikzelf geen persoonlijk standpunt inneem en dat ik louter geïnteresseerd ben in uw mening. Er bestaan dus geen juiste of foute antwoorden, en daarom wens ik u te vragen om volledig vrijuit te spreken.

## **2. Achtergrondkenmerken respondent**

- Sinds wanneer bent u werkzaam bij het Agentschap Integratie en Inburgering?

- Wat is uw concrete functieomschrijving? Sinds wanneer oefent u deze functie uit?

## **3. Kenmerken AgII**

- Kan u toelichten wat de kerntaken zijn van het agentschap?

- Het AgII is actief in zes regio's van het Vlaams Gewest. Vindt er communicatie plaats tussen die regio's? Werken ze ook samen op vlak van integratiebeleid?

## **4. Lokale besturen**

- Het AgII heeft een ondersteunende en begeleidende rol ten opzichte van lokale besturen inzake hun lokaal integratiebeleid. Hoe krijgt die ondersteuning en begeleiding concreet gestalte?

- In een verkennend gesprek met een consulent integratie – lokale besturen van het AgII en een integratie-ambtenaar van de stad Leuven kwam ter sprake dat er tegenwoordig regionaal overleg plaatsvindt. Heeft u zicht op hoe vaak zulk overleg plaatsvindt? Heeft u ook een idee van welke zaken besproken worden tijdens zo'n overleg?

- Tijdens het verkennend gesprek vertelde de integratie-ambtenaar ook dat het overleg voordien plaatsvond op provinciaal niveau. Heeft u een idee waarom dat nu niet meer gebeurt?
- Vindt er vandaag de dag nog overleg plaats op andere niveaus met betrekking tot het lokaal integratiebeleid?
- Wat is volgens u het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen?
- Indien er overleg plaatsvindt tussen lokale besturen, leidt dit er dan ook toe dat verschillende besturen effectief leren van elkaar volgens u? Of ziet u dit eerder als een overdracht van informatie?
- Welke rol speelt het AgII in het overleg en/of leren tussen verschillende lokale besturen?
- In de beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018 van minister Homans wordt verwezen naar het Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIPB) waarin vier doelstellingen voorop staan: participatie aan het maatschappelijke leven verbeteren, kennis van het Nederlands bij anderstaligen versterken, wederzijds respect bevorderen en komen tot een afgestemd, onderbouwd en gedragen beleid (<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/horizontaal-integratiebeleidsplan-2016>). Daarbij zou er sprake zijn van een lerend netwerk gericht op het leren uit de projecten en de opgedane kennis te verankeren en te verspreiden. Weet u iets over dergelijke lerende netwerken en wat het concreet inhoudt?
- In de beleidsbrief van minister Homans wordt eveneens verwezen naar projecten inzake intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot integratiebeleid. Er zou daarbij ook een lerend netwerk bestaan tussen deze samenwerkingsverbanden. Heeft u een idee van hoe het leren binnen zo'n netwerk plaatsvindt?

- Bestaat er naast dergelijke intergemeentelijke samenwerking nog samenwerking op vlak van integratiebeleid tussen verschillende lokale besturen?
- Zijn er binnen het Vlaams Gewest vergelijkbare initiatieven die leren bevorderen inzake het integratiebeleid?
- In het recent onderzoek van Deprez, Platteau en Hondeghe in opdracht van de Vlaamse Overheid naar de regierol van lokale besturen worden enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd zowel gericht aan de lokale besturen als aan het AgII. Één van die beleidsadviezen is geformuleerd als volgt: “Optimaliseer de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken op vlak van de lokale regierol inzake integratiebeleid”. Hoe denkt u dat de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake lokaal integratiebeleid geoptimaliseerd kan worden? Hoe denkt u dat het AgII dergelijk leren tussen lokale besturen kan ondersteunen en bevorderen?
- Wat zijn volgens u uitdagingen voor het AgII naar de toekomst toe met betrekking tot de ondersteuning van lokale besturen? Heeft u zelf bepaalde denkpistes hoe dergelijke ondersteuning eventueel beter kan verlopen?
- Zijn er volgens u bepaalde voorwaarden die vervuld moeten zijn vooraleer een overleg en/of samenwerking tussen lokale besturen effectief een meerwaarde kan bieden voor het lokaal integratiebeleid?

## **5. Afronding**

- Wil u hier nog iets aan toevoegen? Heeft u nog vragen, opmerkingen?
- Dan wil ik u nog eens hartelijk bedanken voor uw tijd en informatie.

### **7.3. Bijlage 3: Topiclijst en vragenlijst voor interview met stafmedewerker integratie- en inburgeringsbeleid van de VVSG**

#### **1. Inleiding**

- Allereerst wil ik u bedanken voor uw medewerking in mijn onderzoek, uw mening en informatie zijn hiervoor erg relevant.
- Binnen mijn masterproef zal ik trachten te peilen naar interorganisationeel leren tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid. Daarbij wil ik ook nagaan wat de faciliterende rol van het Agll inhoudt (of zou moeten inhouden) op vlak van dergelijk leren tussen besturen.
- Tijdens het interview zal ik, indien u hiermee akkoord gaat, gebruik maken van een dictafoon om het gesprek op te nemen. Zo wordt het mogelijk om de gegevens later nauwkeurig te verwerken.
- Ik wil u er nog op wijzen dat ikzelf geen persoonlijk standpunt inneem en dat ik louter geïnteresseerd ben in uw mening. Er bestaan dus geen juiste of foute antwoorden, en daarom wens ik u te vragen om volledig vrijuit te spreken.

#### **2. Achtergrondkenmerken respondent**

- Sinds wanneer bent u werkzaam bij de VVSG?
- Wat is uw concrete functieomschrijving? Sinds wanneer oefent u deze functie uit?

#### **3. Kenmerken VVSG**

- Kan u kort toelichten wat de VVSG doet?



- Kan u duiden wat de kerntaken zijn van de VVSG met betrekking tot het integratiebeleid?
- Vindt er overleg en/of samenwerking plaats tussen de VVSG en het Agll op vlak van integratiebeleid?

#### 4. Lokale besturen

- Online staat te lezen dat de VVSG streeft naar een sterk lokaal bestuur en dus een (nog) sterk(er) lokaal sociaal beleid, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de integratie van de gemeente en het OCMW:

*‘Als het van de Vlaamse regering afhangt, moeten de Vlaamse gemeenten en OCMW’s tegen 2019 politiek en ambtelijk-organisatorisch verregaand integreren. Van de aanvankelijke piste, het verdwijnen van de OCMW’s, is men intussen afgestapt. In de loop van 2017 wordt het uitkijken naar wat hierover uiteindelijk in het decreet lokaal bestuur komt.*

*De VVSG volgt deze evolutie op de voet en probeert de gemeenten en OCMW’s zo goed mogelijk te ondersteunen bij de overgang naar deze (mogelijke) nieuwe situatie. Daarbij blijft het altijd de bedoeling om te komen tot een (nog) sterk(er) lokaal sociaal beleid, dat zich voluit inzet voor de zwaksten in onze samenleving.’*

([www.vvsg.be/Werking\\_Organisatie/Pages/Integratie-gemeente-OCMW.aspx](http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Pages/Integratie-gemeente-OCMW.aspx))

Wat betekent dit voor het lokaal integratiebeleid denkt u?

- Heeft u een zicht op het overleg dat plaatsvindt tussen lokale besturen op vlak van integratiebeleid?
- Wat is volgens u het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen?
- Denkt u dat dergelijk overleg een meerwaarde kan bieden voor het gevoerde integratiebeleid van lokale besturen?
- Indien er overleg plaatsvindt tussen lokale besturen, leidt dit er dan ook toe dat verschillende besturen effectief leren van elkaar volgens u? Of ziet u dit eerder als een overdracht van

informatie?

- Speelt de VVSG een rol in het overleg en/of leren tussen verschillende lokale besturen?
- Zijn er volgens u bepaalde voorwaarden die vervuld moeten zijn vooraleer een overleg en/of samenwerking tussen lokale besturen effectief een meerwaarde kan bieden voor het lokaal integratiebeleid?
- Wat is uw mening over de ondersteuning die het AgII biedt op vlak van integratiebeleid aan lokale besturen?
- In de beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018 van minister Homans wordt verwezen naar het Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIPB) waarin vier doelstellingen voorop staan: participatie aan het maatschappelijke leven verbeteren, kennis van het Nederlands bij anderstaligen versterken, wederzijds respect bevorderen en komen tot een afgestemd, onderbouwd en gedragen beleid (<https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/horizontaal-integratiebeleidsplan-2016>). Daarbij zou er sprake zijn van een lerend netwerk gericht op het leren uit de projecten en de opgedane kennis te verankeren en te verspreiden. Weet u iets over dergelijke lerende netwerken en wat het concreet inhoudt?
- In de beleidsbrief van minister Homans wordt eveneens verwezen naar projecten inzake intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot integratiebeleid. Er zou daarbij ook een lerend netwerk bestaan tussen deze samenwerkingsverbanden. Heeft u een idee van hoe het leren binnen zo'n netwerk plaatsvindt?
- Bestaat er naast dergelijke intergemeentelijke samenwerking nog samenwerking op vlak van integratiebeleid tussen verschillende lokale besturen?
- Zijn er binnen het Vlaams Gewest vergelijkbare initiatieven die leren bevorderen inzake het integratiebeleid?

- In het recent onderzoek van Deprez, Platteau en Hondeghem in opdracht van de Vlaamse Overheid naar de regierol van lokale besturen worden enkele beleidsaanbevelingen geformuleerd zowel gericht aan de lokale besturen als aan het AgII. Één van die beleidsadviezen is geformuleerd als volgt: “Optimaliseer de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken op vlak van de lokale regierol inzake integratiebeleid”. Hoe denkt u dat de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken inzake lokaal integratiebeleid geoptimaliseerd kan worden?
- Wat zijn volgens u uitdagingen naar de toekomst toe met betrekking tot het integratiebeleid van lokale besturen? Heeft u zelf bepaalde denkpijsten hoe samenwerking tussen lokale besturen eventueel beter kan verlopen?

## 5. Afronding

- Wil u hier nog iets aan toevoegen? Heeft u nog vragen, opmerkingen?
- Dan wil ik u nog eens hartelijk bedanken voor uw tijd en informatie.

### 7.4. **Bijlage 4: Topiclijst voor focusgroep met regio Leuven-Hageland**

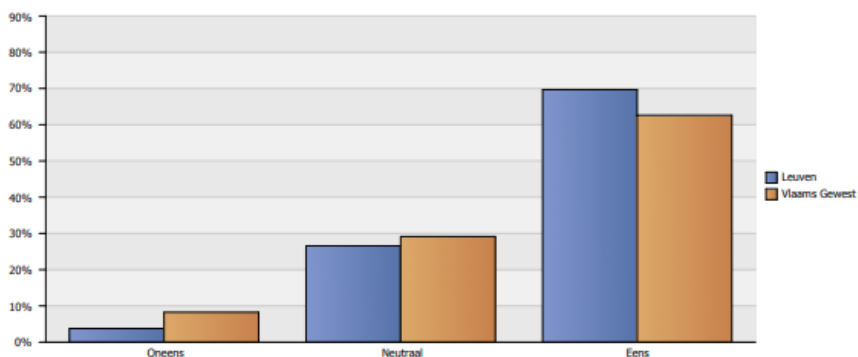
Huidige situatie
------------------

1. Wat is jullie mening over de stelling: “Lokale besturen kunnen van elkaar leren met betrekking tot integratiebeleid.”?

2. Wat beschouwen jullie als onderling leren tussen lokale besturen?
3. Kunnen jullie enkele concrete voorbeelden bedenken van onderling leren dat heeft plaatsgevonden tussen lokale besturen?
4. Wat zijn de voorwaarden voor een lokaal bestuur om van andere besturen te kunnen leren?
5. In de beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018 van minister Homans wordt verwezen naar het Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIPB) waarin vier doelstellingen voorop staan: participatie aan het maatschappelijke leven verbeteren, kennis van het Nederlands bij anderstaligen versterken, wederzijds respect bevorderen en komen tot een afgestemd, onderbouwd en gedragen beleid. Daarbij zou er sprake zijn van een lerend netwerk gericht op het leren uit de projecten en het verankeren en verspreiden van de opgedane kennis.  
Weten jullie iets over dergelijke lerende netwerken en wat het concreet inhoudt?  
Indien er geen sprake is van zulke lerende netwerken, zien jullie dat als een gebrek?

6. Op deze figuur afkomstig uit de Gemeentemonitor is het aandeel (percentage) van de inwoners uit Leuven weergegeven dat het eens is met volgende stelling: “Als je mensen uit een andere cultuur beter leert kennen blijken ze best sympathiek te zijn.”

2017	Oneens	Neutraal	Eens
Leuven	4%	27%	70%
Vlaams Gewest	8%	29%	63%



Bron: Agenschap Binnenlands Bestuur, 2018

Zijn jullie van mening dat een dergelijke houding van de bevolking iets kan vertellen over het lokale integratie- en inburgeringsbeleid?

7. Denken jullie dat indien een lokaal bestuur (zoals Leuven in dit geval) goed scoort op een dergelijke stelling, iets kan bijleren aan andere lokale besturen en als het ware een voorbeeldrol kan spelen voor andere besturen?
8. Onderstaande overzichtstabel geeft het aantal en aandeel personen met vreemde nationaliteit (huidige niet-Belgische nationaliteit) en het aantal nieuwkomers (personen die zich recentelijk, voor het eerst en voor

lange duur (meer dan 3 maanden) in Vlaanderen komen vestigen) weer voor de vijf lokale besturen binnen regio Leuven-Hageland voor het jaar 2017.

<b>Leuven-Hageland</b>	<b>Aantal personen met vreemde nationaliteit</b>	<b>% t.o.v. totaal aantal inwoners</b>	<b>Aantal nieuwkomers</b>
Aarschot	1.030	3,5	92
Diest	1.208	5,1	94
Landen	775	4,9	63
Leuven	18.047	18	3.900
Tienen	2.404	7,0	186

Bron: Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor editie 2018 (Statistiek Vlaanderen, 2018)

De lokale contexten zijn duidelijk verschillend. Zijn jullie van mening dat dergelijke lokale besturen van elkaar kunnen leren op vlak van integratie- en inburgeringsbeleid?

In Aarschot is het aandeel personen met vreemde nationaliteit ten opzichte van het totaal aantal inwoners het laagst (3,5%), terwijl dit percentage in Leuven het hoogst is (18%). Daarnaast is het aantal nieuwkomers het laagst in Landen (63) terwijl dit opnieuw het hoogst is in Leuven (3.900).

Zijn jullie van mening dat een bestuur zoals Aarschot en Landen kan bijleren van een bestuur zoals Leuven op vlak van integratie- en inburgeringsbeleid?

Denken jullie dat een verschillende lokale context van besturen een probleem kan stellen bij het onderling leren tussen die lokale besturen?

Zijn er andere factoren, naast de lokale context, die het onderling leren zouden kunnen bemoeilijken?

9. Speelt het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) een rol bij het onderling leren tussen lokale besturen? Zo ja, welke?
10. Het AgII stelt een doelstellingenkader voorop met vier strategische doelstellingen:
- 1) Personen van buitenlandse herkomst en anderstaligen zetten hun talenten optimaal in en kunnen zich verder ontplooiën;
  - 2) Lokale besturen en organisaties stemmen hun beleid, werking en dienstverlening af op de veranderende samenleving;
  - 3) In de samenleving wordt op basis van individuele betrokkenheid en duurzame partnerschappen gewerkt aan een gedeelde toekomst met gelijke kansen;
  - 4) Het AgII realiseert zijn doelstellingen op een efficiënte, effectieve en kwaliteitsvolle manier.

De tweede strategische doelstelling is voor het onderzoeksthema het meest interessant. Deze doelstelling omvat eveneens de onderdoelstellingen:

- Het AgII werkt samen met lokale besturen en organisaties aan de ontwikkeling van methodieken en projecten op maat van de gebruiker;
- Het AgII werkt mee aan de uitvoering van een inclusief beleid.

Ervaren jullie dergelijke samenwerking met het Agentschap? Zo ja, op welke manier komt die samenwerking tot uiting?

11. Zijn er naast het AgII nog overkoepelende organisaties die het leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen aanmoedigen? Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de VVSG en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)?

Indien ja: Op welke manier moedigen ze dat leren aan?

Optimale situatie
-------------------

12. Wat is volgens jullie het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen?
13. Denken jullie dat dergelijk overleg een meerwaarde kan bieden voor het gevoerde integratiebeleid van lokale besturen?
14. Zijn jullie van mening dat er vandaag de dag voldoende overleg tussen verschillende lokale besturen plaatsvindt met betrekking tot integratiebeleid?
15. Denken jullie dat er meer mogelijkheden zijn om leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen mogelijk te maken?
16. Vinden jullie het overleg dat plaatsvindt op regionaal niveau voldoende? Of denken jullie dat zulk overleg met betrekking tot lokaal gevoerd integratiebeleid tevens regio-overschrijdend kan werken?
17. Gezien het horizontale, transversale karakter van integratiebeleid, denken jullie dat er nog andere personen zijn buiten integratieambtenaren die een relevante bijdrage zouden kunnen leveren aan zulke overleggen?
18. Zijn jullie van mening dat overkoepelende organisaties, zoals onder andere het AgII, meer zouden kunnen doen om het onderling leren tussen lokale besturen te ondersteunen en stimuleren?
19. Wat zijn volgens jullie uitdagingen naar de toekomst toe met betrekking tot het integratiebeleid van lokale



besturen? Hebben jullie zelf bepaalde denkpistes hoe samenwerking tussen lokale besturen eventueel beter kan verlopen?

## **7.5. Bijlage 5: Topiclijst voor focusgroep met centrumsteden**

Huidige situatie
------------------

1. Wat is jullie mening over de stelling: “Lokale besturen kunnen van elkaar leren<sup>1</sup> met betrekking tot integratiebeleid.”?
2. Wat beschouwen jullie als onderling leren tussen lokale besturen?
3. Kunnen jullie enkele concrete voorbeelden bedenken van onderling leren dat heeft plaatsgevonden tussen lokale besturen?
4. Wat zijn de voorwaarden voor een lokaal bestuur om van andere besturen te kunnen leren?
5. In de beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018 van minister Homans wordt verwezen naar het Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIPB) waarin vier doelstellingen voorop staan: participatie aan het maatschappelijke leven verbeteren, kennis van het Nederlands bij anderstaligen versterken, wederzijds respect bevorderen en komen tot een afgestemd, onderbouwd en gedragen beleid. Daarbij zou er sprake zijn van een lerend netwerk gericht op het leren uit de projecten en het verankeren en verspreiden van de opgedane kennis.  
Weten jullie iets over dergelijke lerende netwerken en

wat het concreet inhoudt?

Indien er geen sprake is van zulke lerende netwerken, zien jullie dat als een gebrek?

6. Op deze figuur afkomstig uit de Stadsmonitor zien jullie het aandeel (percentage) van de inwoners dat sterk sociaal geïntegreerd is in de buurt voor de dertien centrumsteden in Vlaanderen. Denken jullie dat steden die hoog scoren (boven 40%) zoals Hasselt, Brugge en Kortrijk een voorbeeld kunnen zijn voor andere steden?

Sterke sociale integratie in de buurt, in 2011, 2014 en 2017, in %.

	2011	2014	2017
Antwerpen	30	29	30
Gent	30	33	32
Aalst	34	36	35
Brugge	41	39	44
Genk	40	40	39
Hasselt	40	43	48
Kortrijk	40	42	42
Leuven	32	35	34
Mechelen	34	39	36
Oostende	32	31	32
Roeselare	43	42	40
Sint-Niklaas	37	40	37
Turnhout	33	35	35
Totaal 13 steden	34	35	35

Bron: survey Stadsmonitor.

7. Op welke manier zouden die steden iets kunnen bijleren aan andere steden?
8. Wat zijn volgens jullie de voorwaarden die vervuld moeten zijn vooraleer andere steden kunnen bijleren van elkaar?

9. Zijn jullie akkoord of niet met de stelling:  
“Overleg tussen de centrumsteden op regelmatige basis zou waardevol zijn om onderling leren op vlak van integratiebeleid tussen deze steden mogelijk te maken.”?
10. Wat is jullie mening over de stelling:  
“Goede praktijken inzake lokaal integratiebeleid in steden kunnen ook in andere steden een meerwaarde bieden.”?
11. Speelt het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) een rol bij het onderling leren tussen lokale besturen? Zo ja, welke?
12. Het AgII stelt een doelstellingenkader voorop met vier strategische doelstellingen:
- 1) Personen van buitenlandse herkomst en anderstaligen zetten hun talenten optimaal in en kunnen zich verder ontplooiën;
  - 2) Lokale besturen en organisaties stemmen hun beleid, werking en dienstverlening af op de veranderende samenleving;
  - 3) In de samenleving wordt op basis van individuele betrokkenheid en duurzame partnerschappen gewerkt aan een gedeelde toekomst met gelijke kansen;
  - 4) Het AgII realiseert zijn doelstellingen op een efficiënte, effectieve en kwaliteitsvolle manier.

De tweede strategische doelstelling is voor het onderzoeksthema het meest interessant. Deze doelstelling omvat eveneens de onderdoelstellingen:

- Het AgII werkt samen met lokale besturen en organisaties aan de ontwikkeling van methodieken en projecten op maat van de gebruiker;
- Het AgII werkt mee aan de uitvoering van een inclusief

beleid.

Ervaren jullie dergelijke samenwerking met het Agentschap? Zo ja, op welke manier komt die samenwerking tot uiting?

- 13.** Zijn er naast het AgII nog overkoepelende organisaties die het leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen aanmoedigen? Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de VVSG en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)?  
Indien ja: Op welke manier moedigen ze dat leren aan?

Optimale situatie
-------------------

- 14.** Wat is volgens jullie het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen?
- 15.** Denken jullie dat dergelijk overleg een meerwaarde kan bieden voor het gevoerde integratiebeleid van lokale besturen?
- 16.** Zijn jullie van mening dat er vandaag de dag voldoende overleg tussen verschillende lokale besturen plaatsvindt met betrekking tot integratiebeleid?
- 17.** Denken jullie dat er meer mogelijkheden zijn om leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen mogelijk te maken?
- 18.** Vinden jullie het overleg dat plaatsvindt op regionaal niveau voldoende? Of denken jullie dat zulk overleg met betrekking tot lokaal gevoerd integratiebeleid tevens regio-overschrijdend kan werken?
- 19.** Gezien het horizontale, transversale karakter van integratiebeleid, denken jullie dat er nog andere

personen zijn buiten integratieambtenaren die een relevante bijdrage zouden kunnen leveren aan zulke overleggen?

20. Zijn jullie van mening dat overkoepelende organisaties, zoals onder andere het AgII, meer zouden kunnen doen om het onderling leren tussen lokale besturen te ondersteunen en stimuleren?
21. Wat zijn volgens jullie uitdagingen naar de toekomst toe met betrekking tot samenwerking inzake het integratiebeleid van lokale besturen? Hebben jullie zelf bepaalde denkpijlers hoe samenwerking tussen lokale besturen eventueel beter kan verlopen?

## 7.6. **Bijlage 6: Topiclijst voor focusgroep met provincie Limburg**

Huidige situatie
------------------

1. Wat is jullie mening over de stelling: “Lokale besturen kunnen van elkaar leren met betrekking tot integratiebeleid.”?
2. Wat beschouwen jullie als onderling leren tussen lokale besturen?
3. Kunnen jullie enkele concrete voorbeelden bedenken van onderling leren dat heeft plaatsgevonden tussen lokale besturen?
4. Wat zijn de voorwaarden voor een lokaal bestuur om van andere besturen te kunnen leren?
5. In de beleidsbrief Integratie en Inburgering 2017-2018 van minister Homans wordt verwezen naar het

Horizontaal Integratiebeleidsplan (HIPB) waarin vier doelstellingen voorop staan: participatie aan het maatschappelijke leven verbeteren, kennis van het Nederlands bij anderstaligen versterken, wederzijds respect bevorderen en komen tot een afgestemd, onderbouwd en gedragen beleid. Daarbij zou er sprake zijn van een lerend netwerk gericht op het leren uit de projecten en het verankeren en verspreiden van de opgedane kennis.

Weten jullie iets over dergelijke lerende netwerken en wat het concreet inhoudt?

Indien er geen sprake is van zulke lerende netwerken, zien jullie dat als een gebrek?

6. In de beleidsbrief van minister Homans wordt eveneens verwezen naar projecten inzake intergemeentelijke samenwerking met betrekking tot integratiebeleid. Er zou daarbij ook een lerend netwerk bestaan tussen deze samenwerkingsverbanden. Hebben jullie een idee van hoe het leren binnen zo'n netwerk plaatsvindt?
  
7. Onderstaande overzichtstabel geeft het aantal en aandeel personen met vreemde nationaliteit (huidige niet-Belgische nationaliteit) en het aantal nieuwkomers (personen die zich recentelijk, voor het eerst en voor lange duur (meer dan 3 maanden) in Vlaanderen komen vestigen) weer voor veertien lokale besturen binnen de regio Limburg voor het jaar 2017.

<b>Limburg</b>	<b>Aantal personen met vreemde nationaliteit</b>	<b>% t.o.v. totaal aantal inwoners</b>	<b>Aantal nieuwkomers</b>
Beringen	2.775	6,1	120
Bilzen	2.305	7,2	119
Dilsen-Stokkem	2.392	11,8	70
Genk	8.017	12,1	333
Ham	426	4,0	28

Hasselt	5.279	6,8	439
Heusden-Zolder	2.388	7,2	154
Houthalen-Helchteren	2.814	9,2	273
Lanaken	7.812	30,3	305
Leopoldsburg	1.118	7,2	69
Lommel	5.496	16,2	161
Maaseik	3.787	15,0	172
Maasmechelen	7.240	19,1	350
Sint-Truiden	2.278	5,7	421

Bron: Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor editie 2018  
(Statistiek Vlaanderen, 2018)

*\*Vergelijking: Vlaams Gewest:*

*-percentage aantal personen met vreemde nationaliteit t.o.v. totaal aantal inwoners: 8,4%*

*-aantal nieuwkomers: 43.397*

De lokale contexten zijn duidelijk verschillend. Zijn jullie van mening dat dergelijke lokale besturen van elkaar kunnen leren op vlak van integratie- en inburgeringsbeleid?

In Ham is het aandeel personen met vreemde nationaliteit ten opzichte van het totaal aantal inwoners het laagst (4,0%), terwijl dit percentage in Lanaken het hoogst is (30,3%). Daarnaast is het aantal nieuwkomers ook het laagst in Ham (28) terwijl dit het hoogst is in Hasselt (439).

Zijn jullie van mening dat een bestuur zoals Ham kan bijleren van een bestuur zoals Lanaken en Hasselt op vlak van integratie- en inburgeringsbeleid?

Denken jullie dat een verschillende lokale context van besturen een probleem kan stellen bij het onderling leren tussen die lokale besturen?

Zijn er andere factoren, naast de lokale context, die het onderling leren zouden kunnen bemoeilijken?

8. Speelt het Agentschap Integratie en Inburgering (AgII) een rol bij het onderling leren tussen lokale besturen? Zo ja, welke?
9. Het AgII stelt een doelstellingenkader voorop met vier strategische doelstellingen:
- 1) Personen van buitenlandse herkomst en anderstaligen zetten hun talenten optimaal in en kunnen zich verder ontplooiën;
  - 2) Lokale besturen en organisaties stemmen hun beleid, werking en dienstverlening af op de veranderende samenleving;
  - 3) In de samenleving wordt op basis van individuele betrokkenheid en duurzame partnerschappen gewerkt aan een gedeelde toekomst met gelijke kansen;
  - 4) Het AgII realiseert zijn doelstellingen op een efficiënte, effectieve en kwaliteitsvolle manier.

De tweede strategische doelstelling is voor het onderzoeksthema het meest interessant. Deze doelstelling omvat eveneens de onderdoelstellingen:

- Het AgII werkt samen met lokale besturen en organisaties aan de ontwikkeling van methodieken en projecten op maat van de gebruiker;
- Het AgII werkt mee aan de uitvoering van een inclusief beleid.

Ervaren jullie dergelijke samenwerking met het Agentschap? Zo ja, op welke manier komt die samenwerking tot uiting?

10. Zijn er naast het AgII nog overkoepelende organisaties die het leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen aanmoedigen? Ik denk daarbij bijvoorbeeld aan de VVSG en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB)?



Indien ja: Op welke manier moedigen ze dat leren aan?

Optimale situatie
-------------------

11. Wat is volgens jullie het primaire doel van onderling overleg tussen lokale besturen?
12. Denken jullie dat dergelijk overleg een meerwaarde kan bieden voor het gevoerde integratiebeleid van lokale besturen?
13. Zijn jullie van mening dat er vandaag de dag voldoende overleg tussen verschillende lokale besturen plaatsvindt met betrekking tot integratiebeleid?
14. Het overleg in jullie regio Limburg blijkt heel vlot te verlopen en vindt regelmatig plaats (tevens vaker dan in andere regio's zo blijkt). Kunnen jullie daar een verklaring voor bedenken?
15. Denken jullie dat er meer mogelijkheden zijn om leren op vlak van integratiebeleid tussen lokale besturen mogelijk te maken?
16. Vinden jullie het overleg dat plaatsvindt op regionaal niveau voldoende? Of denken jullie dat zulk overleg met betrekking tot lokaal gevoerd integratiebeleid tevens regio-overschrijdend kan werken?
17. Gezien het horizontale, transversale karakter van integratiebeleid, denken jullie dat er nog andere personen zijn buiten integratieambtenaren die een relevante bijdrage zouden kunnen leveren aan zulke overleggen?
18. Zijn jullie van mening dat overkoepelende organisaties, zoals onder andere het AgII, meer zouden kunnen doen

om het onderling leren tussen lokale besturen te ondersteunen en stimuleren?

19. Wat zijn volgens jullie uitdagingen naar de toekomst toe met betrekking tot het integratiebeleid van lokale besturen? Hebben jullie zelf bepaalde denkpistes hoe samenwerking tussen lokale besturen eventueel beter kan verlopen?

### 7.7. **Bijlage 7: Overzicht deelnemende respondenten van de drie focusgroepen**

R = respondent

<b>1. Leuven-Hageland</b>	
R1	integratieambtenaar <b>Diest</b>
R2	integratieambtenaar <b>Landen</b>
R3	integratieambtenaar <b>Leuven</b>
R4	stagiair Diest

<b>2. Centrumsteden</b>	
R1	integratieambtenaar <b>Gent</b>
R2	waarnemend diensthoofd Afdeling diversiteit en gelijke kansen van <b>Leuven</b>
R3	integratieambtenaar <b>Leuven</b>
R4	integratieambtenaar <b>Mechelen</b>
R5	integratieambtenaar <b>Oostende</b>
R6	integratieambtenaar <b>Roeselare</b>
R7	integratieambtenaar <b>Genk</b>
R8	integratieambtenaar <b>Kortrijk</b>
R9	stagiair Mechelen
R10	stafmedewerker integratie- en inburgeringsbeleid <b>VVSG</b>

<b>3. Limburg</b>	
R1	coördinator integratie van <b>Welzijnsregio Noord-Limburg</b>
R2	integratieambtenaar <b>Lommel</b>

R3	integratieambtenaar <b>Dilsen-Stokkem</b>
R4	integratieambtenaar <b>Maasmechelen</b>
R5	integratieambtenaar <b>Leopoldsburg</b>
R6	integratieambtenaar <b>Heusden-Zolder</b>
R7	integratieambtenaar <b>Lanaken</b>
R8	stagiair Lanaken
R9	consulent integratie <b>AgII</b>
R10	consulent integratie <b>AgII</b>
R11	expert integratie <b>AgII</b>
R12	consulent integratie – domein lokale besturen <b>AgII</b> + trekker van het overleg in Limburg
R13	onderzoeksmedewerker <b>Instituut voor de Overheid</b>

## 7.8. Bijlage 8: Thematisch plan

