

# De regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid

Een case study van de stad Mechelen

**Elien Diels**

R0705188

Masterproef aangeboden tot  
het behalen van de graad

MASTER IN HET OVERHEIDSMANAGEMENT EN -  
BELEID

Promotor: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Verslaggever: Eva Platteau

Assessor: Ine Deprez

Academiejaar 2017-2018

Word count: 16053



# De regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid

Een case study van de stad Mechelen

**Elien Diels**

R0705188

Masterproef aangeboden tot  
het behalen van de graad

MASTER IN HET OVERHEIDSMANAGEMENT EN -  
BELEID

Promotor: Prof. Dr. Annie Hondeghem

Verslaggever: Eva Platteau

Assessor: Ine Deprez

Academiejaar 2017-2018

Word count: 16053

## Samenvatting

*In het kader van deze masterproef werd onderzoek gevoerd naar de manier waarop de stad Mechelen haar regierol in het lokaal integratiebeleid invult. De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek is “Op welke manier krijgt de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid vorm in de stad Mechelen?”. De deelvragen zijn: “Hoe is de focus op de interne evenals externe regie gegroeid en ingebed in de structuur en werking van de stad Mechelen?”, “Welke instrumenten zet de stad in voor die regierol?” en “Welke zijn de centrale actoren/partners en hoe verhouden zij zich tot de stad evenals tot elkaar?”.*

*In een poging om een antwoord te kunnen formuleren op bovenstaande onderzoeksvragen, werd gebruik gemaakt van een single case onderzoek waarin een mixed-methods aanpak werd gehanteerd. Op basis van zowel een documentanalyse, negentien interviews met actoren op politiek-, ambtelijk- en middenveldniveau, als een netwerkanalyse, werd het mogelijk om een aantal conclusies te formuleren.*

*De eerste onderzoeksvraag peilt naar de manier waarop de interne evenals de externe regierol in Mechelen wordt vormgegeven. Sinds 2012 is het thema diversiteit in Mechelen ingebed binnen Strategie en Ontwikkeling, waardoor stadsbreed rond diversiteit gewerkt kan worden. Op vlak van interne regie blijkt uit dit onderzoek dat het bewustzijn van het belang van werken rond diversiteit reeds aanwezig is in de verschillende diensten, maar dat de vertaling van die inclusieve stadsdoelstelling naar de handelingen van de diensten nog voor verbetering vatbaar is. Er is aldus reeds een intern draagvlak, maar dat dient nog versterkt te worden. De externe regierol van de stad is daarentegen reeds zeer sterk uitgewerkt. Mechelen is een netwerkorganisatie die inzet op het bundelen van expertise van partners in functie van haar integratiebeleid.*

*De tweede onderzoeksvraag peilt naar de ingezette beleidsinstrumenten voor de regierol. Uit dit onderzoek blijkt dat de stad voornamelijk gebruik maakt van overleg en netwerkcoördinatie. In een poging om ervoor te zorgen dat de partners ook handelen naar de visie en missie van de stad, wordt bovendien gebruik gemaakt van samenwerkingsovereenkomsten en financiële stimuli om het gedrag van de partners enigszins te sturen.*

*De derde onderzoeksvraag peilt naar de centrale partners en hun verhouding tot de stad evenals tot elkaar. Naast twee partners die zich met één voet in de stad bevinden omwille van detachering, namelijk het Agentschap Integratie en Inburgering en J@M vzw, werkt de stad ook nauw samen met ROJM vzw, Groep INTRO, Unia en Samenlevingsopbouw. Bovendien zijn er nog enorm veel andere partners die in het kader van projecten samenwerken met de stad. Het netwerk kan omschreven worden als een kluwen van organisaties die allen op verschillende manieren met elkaar samenwerken en onderling verweven zijn.*

*Sleutelwoorden: Integratiebeleid, regierol, draagvlak, partners, beleidsinstrumenten*

# Voorwoord

Doorheen dit jaar in de opleiding overheidsmanagement en -beleid is mijn blik op de totstandkoming en uitvoering van beleid sterk verbreed. De nieuwe perspectieven en theorieën hebben mij handvaten gegeven om de maatschappelijke fenomenen die mij voordien al boeiden, nu ook vanuit management-oogpunt te benaderen.

Mijn grote interesse in migratie, integratie en diversiteit was mijn drijfveer om van start te gaan met deze masterproef. Ik ben dan ook heel erg blij dat ik de kans heb gekregen om me te verdiepen in het uiterst relevante en actuele onderwerp van de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid. Het feit dat ik na afloop van dit onderzoek in de mogelijkheid ben om het Mechelse integratiebeleid vanuit een helikopterperspectief te overschouwen, vind ik een enorme meerwaarde.

In eerste instantie zou ik daarom mijn promotor prof. dr. Annie Hondeghem evenals mijn assessor Ine Deprez willen bedanken om mij de mogelijkheid te geven me het voorbije jaar te verdiepen in dit boeiende thema en me ook telkens van de nodige feedback te voorzien tijdens het onderzoeksproces. Het was voor mij een verrijking om in een jaar tijd zoveel te lezen over een onderwerp, maar vooral ook om zoveel inspirerende mensen te mogen spreken. Ik heb dit onderzoek en de daaruit voortvloeiende masterproef dan ook met heel veel plezier en engagement uitgevoerd en geschreven, waardoor mijn kennis betreffende het onderwerp enorm verruimd is.

Mijn tweede woord van dank gaat uit naar de Mechelse stafmedewerker diversiteit. Haar zou ik willen bedanken voor de mooie samenwerking in het kader van deze masterproef, voor het verduidelijken van (haar visie op) het Mechelse integratiebeleid, maar ook voor de hulp bij de praktische regelingen van de interviews, evenals voor het doorgeven van contactpersonen en het

aanleveren van interessante documenten voor de documentanalyse. Ook heel erg bedankt aan alle politieke actoren, ambtenaren en externe partners die de tijd en moeite hebben genomen om mij te woord te staan en hun visie in alle eerlijkheid te verduidelijken. Zonder hen had een analyse als deze onmogelijk tot stand kunnen komen.

Ten derde wil ik Hilde Capals, Liesbeth Cornelis, Noëmie Abts en Simon Ceulemans van het Agentschap Integratie en Inburgering bedanken, om mij tijdens mijn zeven weken stage mee te nemen in de wereld van het lokaal integratiebeleid. Mede door deze ervaring had ik al een zeker inzicht in de werking van het integratiebeleid en had ik al zicht op enkele betrokken actoren bij aanvang van de case study.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken om me doorheen dit jaar te steunen. Deze weg had ik nooit kunnen afleggen zonder hen.

# Inhoudsopgave

<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>I</b>
<b>VOORWOORD</b> .....	<b>III</b>
<b>INHOUDSOPGAVE</b> .....	<b>V</b>
<b>TABELLEN</b> .....	<b>VII</b>
<b>FIGUREN</b> .....	<b>VIII</b>
<b>1 PROBLEEMSTELLING</b> .....	<b>1</b>
<b>2 THEORETISCH KADER</b> .....	<b>3</b>
2.1    INTRODUCTIE REGIEROL.....	3
2.2    REGIEROL VOLGENS TYPOLOGIE PRÖPPER ET AL. ....	4
2.2.1 <i>Typologie regisseursrol</i> .....	5
2.2.2 <i>Typologie regiecomponenten</i> .....	6
2.3    COÖRDINATIE VERSUS REGIE .....	8
2.4    BELEIDSINSTRUMENTEN.....	9
2.4.1 <i>Juridische beleidsinstrumenten</i> .....	10
2.4.2 <i>Financiële beleidsinstrumenten en marktsturing</i> .....	11
2.4.3 <i>Overleg en netwerkcoördinatie</i> .....	11
<b>3 METHODOLOGISCH KADER</b> .....	<b>13</b>
3.1    ONDERZOEKSVRAGEN.....	13
3.2    ONDERZOEKSDSIGN .....	14
3.3    ONDERZOEKSMETHODE.....	16
3.3.1 <i>Verantwoording kwalitatief onderzoek</i> .....	16
3.3.2 <i>Documentanalyse</i> .....	17
3.3.3 <i>Gestandaardiseerde open interviews</i> .....	18
3.3.4 <i>Netwerkanalyse</i> .....	21
3.4    OPERATIONALISERING .....	22
3.5    VERLOOP PROCEDURE.....	26
<b>4 ANALYSE</b> .....	<b>28</b>



4.1	DEMOGRAFISCHE INFORMATIE MECHELEN .....	28
4.2	OPKOMST EN GROEI AANDACHT VOOR DIVERSITEIT IN DE STAD ..	29
4.2.1	<i>Historische evolutie</i> .....	30
4.2.2	<i>Politiek draagvlak</i> .....	31
4.3	REGIEROL .....	32
4.3.1	<i>Interne regie</i> .....	33
4.3.2	<i>Externe regie</i> .....	38
4.4	EXTERNE PARTNERS – ACTOREN .....	43
4.4.1	<i>Agentschap Integratie en Inburgering</i> .....	44
4.4.2	<i>J@M vzw</i> .....	45
4.4.3	<i>ROJM vzw</i> .....	46
4.4.4	<i>Groep INTRO</i> .....	46
4.4.5	<i>Unia</i> .....	47
4.4.6	<i>Samenlevingsopbouw</i> .....	48
4.4.7	<i>Andere</i> .....	48
4.5	NETWERKANALYSE .....	48
4.6	GEHANTEERDE INSTRUMENTEN VOOR EXTERNE REGIE .....	54
4.6.1	<i>Samenwerkingsovereenkomst</i> .....	54
4.6.2	<i>Subsidies</i> .....	55
4.6.3	<i>Diversiteitsclausule</i> .....	56
4.6.4	<i>Cofinanciering</i> .....	58
4.6.5	<i>Detachering</i> .....	58
4.6.6	<i>Overleg</i> .....	59
4.6.7	<i>Geen instrumenten</i> .....	60
<b>5</b>	<b>BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK .....</b>	<b>62</b>
<b>6</b>	<b>CONCLUSIE .....</b>	<b>65</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>69</b>
	<b>BIJLAGE 1: VRAGENLIJST .....</b>	<b>72</b>
	<b>BIJLAGE 2: INTERVIEWTRANSCRIPTEN .....</b>	<b>78</b>

# Tabellen

TABEL 1 TYPOLOGIE REGISSEURSROL .....	5
TABEL 2 TYPOLOGIE REGIECOMPONENTEN .....	7
TABEL 3 TYPES COÖRDINATIE .....	9
TABEL 4 OVERZICHT RESPONDENTEN.....	19
TABEL 5 OPERATIONALISERING.....	25

# Figuren

FIGUUR 1 ORGANOGRAM STAD MECHELEN .....	20
FIGUUR 2 TAARTDIAGRAM HERKOMST MECHELEN .....	29
FIGUUR 3 NETWERKANALYSE .....	49
FIGUUR 4 OVERZICHT BELEIDSINSTRUMENTEN .....	61

# 1 Probleemstelling

Vlaanderen wordt al jarenlang geconfronteerd met de instroom van nieuwkomers. Het aandeel personen van buitenlandse herkomst is tussen 2009 en 2013 gestegen van 15.6% tot 18.4% (Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor, 2015). Onder meer door de uitdagingen die de recente vluchtelingen crisis met zich mee heeft gebracht, is het belangrijk om een coherent en effectief integratiebeleid tot stand te brengen. Een superdiverse samenleving veronderstelt immers een beleid waarbij iedereen betrokken wordt.

In de Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2017 werden lokale besturen genoemd als belangrijke entiteit in het integratiebeleid. Hoewel de agency van lokale besturen enigszins beperkt wordt door beslissingen van de Vlaamse overheid, beschikken zij wel over de autonomie om in hun strategisch meerjarenplan de belangrijkste focus vast te leggen.

Het doel van dit onderzoek is het nagaan op welke manier het lokaal bestuur van de stad Mechelen haar regierol vervult. Hierbij wordt nagegaan op welke manier de samenwerking met externe partners verloopt. Mechelen is een interessante case voor dit onderzoek aangezien het een superdiverse stad is die een moeizaam parcours heeft gekend, maar intussen is uitgegroeid tot een *good practice* op vlak van integratiebeleid. De diversiteit die aanvankelijk zorgde voor het wegtrekken van burgers uit Mechelen, trekt nu net nieuwe inwoners aan.

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek is **“Op welke manier krijgt de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid vorm in de stad Mechelen?”** De deelvragen zijn volgende: “Hoe is de focus op de interne evenals externe regie gegroeid en ingebed in de structuur en werking van de stad Mechelen?”, “Welke instrumenten zet de stad in voor die regierol?”

en “Welke zijn de centrale actoren/partners en hoe verhouden zij zich tot de stad evenals tot elkaar?”.

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werd gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek bestaande uit een documentanalyse evenals interviews met de belangrijkste actoren in het integratiebeleid op lokaal (stad Mechelen) niveau. Op deze manier kon op gestructureerde wijze diepgaande informatie verworven worden met betrekking tot het integratiebeleid. De stem van verscheidene actoren (politici, ambtenaren en middenveld) werd op deze manier gehoord. Daarenboven werd een netwerkanalyse uitgevoerd waarin de relaties tussen de betrokken actoren centraal staan.

In wat volgt wordt in eerste instantie een theoretisch kader aangebracht rond het centrale concept regierol. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de methodologie die gehanteerd werd. Daarna volgt de analyse, waarna tot slot wordt overgegaan tot de discussie van de methoden en de conclusie van dit onderzoek.

## 2 Theoretisch kader

Steden en gemeenten krijgen almaar vaker een regierol toegewezen (Span, Luijkx, Schols, & Schalk, 2009). Niet alleen op vlak van integratie wordt steeds meer gekeken in de richting van lokale besturen. Ook onderwijs, sociale economie en dergelijke meer worden in het huidige systeem lokaal georganiseerd. Verschillende vraagstukken uit zich immers op lokaal niveau, waardoor de oplossingen ook daar het best tot hun recht komen. De toewijzing van een regierol aan lokale besturen is dan ook een logisch gevolg.

In wat volgt wordt in eerste instantie het concept regierol geïntroduceerd. Vervolgens wordt ingegaan op het onderscheid dat in de academische literatuur wordt gemaakt tussen regie en coördinatie. In een derde fase worden dan beide theoretische kaders gecombineerd om tot een overzicht van instrumenten te komen die gehanteerd worden voor het invullen van de regierol.

### 2.1 Introductie regierol

Hoewel de term *regie* alomtegenwoordig is, is er geen eenduidige betekenis. Aangezien het begrip voor verschillende mensen iets anders betekent, dreigt het een containerbegrip te worden waarvan niemand nog de exacte betekenis kent. Verschillende auteurs pleiten daarom voor een afbakening van de betekenis van het begrip (Hupe & Klijn, 1997; Pröpper, Litjens, & Weststeijn, 2004).

Span, Luijkx, Schols en Schalk (2009) hebben op basis van twaalf letterlijke definities voor *gemeentelijke regie* een typologie opgesteld van kenmerken naar gedeelde eigenschappen (categorieën). De gemeenschappelijke aspecten die in de definities voorkomen zijn: meerdere actoren, sturing, randvoorwaarden, visie, afhankelijkheid,

afstemming, doel, verantwoordelijkheid en monitoring. Deze zogenaamde categorieën staan in relatie met elkaar en vormen samen de regierol van steden en gemeenten.

Belangrijk is dat een regierol niet één bepaalde set van activiteiten of handelingsvrijheden bevat. Steden en gemeenten hebben de vrijheid om hun regierol in te vullen op de manier die zij wensen (Span et al., 2009). Daardoor kan er een variëteit ontstaan aan verschillende regierollen. Deze variëteit is nuttig aangezien de effectiviteit en efficiëntie van de uiteenlopende invullingen kan onderzocht en vergeleken worden, waardoor uiteindelijk een soort *best practice* kan ontstaan (Gilsing, 2007; Pestman, 2008).

Hoewel regie aldus geen eenduidige definitie kent en in verschillende contexten iets anders betekent, wordt in deze masterproef onderstaande definitie van Pröpper et al. (2004) gehanteerd:

*“Regie is een bijzondere vorm van sturen die gericht is op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen, tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.”* (Pröpper et.al., 2004, p. 7)

De grote onduidelijkheid die bestaat omtrent het concept heeft voornamelijk te maken met de verhouding tussen de actoren. Impliceert regie een hiërarchische verhouding, waarbij aansturing *top-down* verloopt? Of kan regie ook horizontaal werken tussen actoren op hetzelfde niveau? Op deze vragen wordt in dit onderzoek dieper ingegaan.

## **2.2 Regierol volgens typologie Pröpper et al.**

Pröpper et al. (2004) werkten een typologie uit waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende types regie en de componenten

en activiteiten die bij regie komen kijken. In wat volgt wordt in eerste instantie hun typologie van de regisseursrol verduidelijkt. Daarna volgt een overzicht van de componenten van regie.

## 2.2.1 Typologie regisseursrol

Pröpper et al. (2004) definiëren vier types regisseurs op basis van twee elementen: de doorzettingsmacht van een lokaal bestuur en het hebben van een eigen script of beleidskader. Doorzettingsmacht definiëren ze als volgt:

*“De potentie van een actor om – daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen.”* (Pröpper et.al., 2004, p. 14)

Het hebben van een eigen script of beleidskader duidt dan weer op de mate waarin een lokaal bestuur zelf kan beslissen hoe haar beleid wordt vormgegeven en hiertoe een eigen beleidskader kan hanteren. Onderstaande tabel geeft een visuele weergave van de typologie, waaruit bovenvermelde stelling dat regierol niet één bepaalde set van activiteiten of handelingsvrijheden bevat, blijkt. De invulling van de rol verschilt al naargelang verschillende factoren.

**Tabel 1 Typologie regisseursrol**

		Eigen script of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Uit: Pröpper et al., 2004, p. 15



De *beheersgerichte regisseur* beschikt over doorzettingsmacht evenals over de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven (Pröpper et al., 2004). De regisseur kan op basis van diverse machtsbronnen (zoals hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren dwingen om zijn eigen script te volgen. Dat eigen script fungeert hier als soort extra machtsbron waarop de doorzettingsmacht gebaseerd is. De *uitvoeringsgerichte regisseur* heeft een sterke positie omwille van de doorzettingsmacht, maar beschikt niet over de mogelijkheid om zelf het script te kunnen schrijven. De regisseur oefent dan het script uit van hetzij de overheid of de provincie, hetzij een samenwerkingsverband. De *visionaire regisseur* heeft een grote beleidsvrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar beschikt niet over de nodige machtsbronnen om zijn eigen script bij andere actoren af te dwingen. Deze regisseur is er in zijn pogingen om medewerking te krijgen dan ook toe bereid toegevingen te doen om tot compromissen te komen en bijgevolg een deel van zijn beleidsvrijheid op te geven. De *faciliterende regisseur* heeft geen eigen vooropstaand script en heeft geen doorzettingsmacht. Hij volgt en ondersteunt bijgevolg het script van anderen en voert regie uit naam van andere partijen (Pröpper et al., 2004).

### **2.2.2 Typologie regiecomponenten**

Naast de vlakken waarop de invulling van de regierol verschilt, zijn er aldus Pröpper et al. (2004) ook vier regiecomponenten die in iedere regierol terugkomen. Voor elke component worden twee invalshoeken beschreven: de inhoud van de component en manier waarop de regisseur erin slaagt die component goed in te vullen, en de activiteiten die bij deze component horen. Onderstaande tabel geeft hiervan een visuele weergave.

**Tabel 2 Typologie regiecomponenten**

Regiecomponent	Inhoud component	Activiteiten
<b>Overzicht over de situatie</b>	De regisseur blijkt een goed en omvattend beeld van de situatie te hebben.	Het bevragen van actoren op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie.
<b>Verantwoording afleggen tegenover het geheel</b>	De regisseur is bereid en blijkt ook werkelijk in staat te zijn verantwoording, rekenschap, uitleg of toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen.	Het verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel aan actoren die onder zijn regie vallen.  Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel.
<b>Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten</b>	De regisseur slaagt er in dat er ten aanzien van het geheel een bepaalde koers is uitgestippeld: doel, randvoorwaarden, middelen, tijdsschema.	Het stimuleren van het vormen van een visie rond een beleidskoers.  Het thematiseren van problemen als gevolg van tegenstrijdige doelen of belangen van betrokken actoren.  Het onder woorden brengen en uitdragen van beleidslijnen.  Het houden van toezicht op de voortgang van het proces en het zorgen voor tijdige bijsturing.
<b>Samenwerking organiseren</b>	De regisseur slaagt erin – gegeven de opdracht of het vraagstuk – voldoende partijen te motiveren bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken voor zover de beleidslijnen dit vragen.	Het mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren van actoren om bij te dragen aan het geheel.  Het aan elkaar koppelen van actoren door vb. doelen te vervlechten of werkprocessen te verbinden.  Het toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren evenals de resultaten van de samenwerking als geheel en het terugkoppelen van de bevindingen hiervan naar alle actoren.

Uit Pröpper et al., 2004, p. 17 - 20

## 2.3 Coördinatie versus regie

Hoewel het concept regierol in Vlaamse beleidscontext alomtegenwoordig is, komt het zelden in wetenschappelijke literatuur aan bod. In wetenschappelijke context wordt voornamelijk verwezen naar coördinatie, een concept dat verschillende raakvlakken kent, maar toch andere nuances legt. Hoewel Pröpper et al. (2004) geen onderscheid maken tussen beide concepten, wordt in deze masterproef toch gewezen op de verschillen. In de bestuurskunde veronderstelt men voor het concept regie een zekere machtspositie, terwijl coördinatie vrijwilligheid impliceert (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011).

Coördinatie wordt in deze masterproef als volgt gedefinieerd:

*“Coördinatie is de doelbewuste centrale sturing en/of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van eenzelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk gewenst resultaat op de gewenste manier te bereiken. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties binnen de cluster.”* - (Verhoest, Legrain, & Bouckaert, 2003, p. 20)

De drie binnen coördinatie onderscheiden types (hiërarchisch model, marktmodel en netwerkmodel) vallen volgens Pröpper et al. (2004) echter ook onder regie en kunnen als dusdanig worden onderzocht. Onderstaande tabel vat de verschillende types samen aan de hand van hun kenmerken en instrumenten.

**Tabel 3 Types coördinatie**

Model	Kenmerken	Instrumenten
<b>Hiërarchisch model</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Piramidale structuur met één centrale organisatie aan de top en vele actoren aan de basis</li> <li>- Sterke centrale sturing (gebaseerd op dwangmacht) en gehoorzaamheid van andere actoren</li> <li>- Logge structuur: de top kan de diversiteit aan de basis vaak steeds beheersen en er treden coördinatieproblemen op</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategisch management</li> <li>- Organisationele herindeling</li> </ul>
<b>Marktmodel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veronderstelling = Markt werkt efficiënter dan de publieke sector</li> <li>- Model steunt op marktregels (vraag en aanbod) en concurrentieregels (prijsmechanisme): concurrentie tussen administraties en overheidsagentschappen onderling en tussen publieke en private sector geïntroduceerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financieel management</li> <li>- Marktinstrumenten</li> </ul>
<b>Netwerkmodel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Steunt op vrijwilligheid</li> <li>- Geen centrale sturing: clusterorganisaties werken vrijwillig met elkaar samen door middel van discussies, onderhandelingen, overleg en afstemming.</li> <li>- Vertrouwen tussen partners en gedeelde waarden, normen en opvattingen zijn van doorslaggevend belang voor de coördinatie.</li> <li>- Overheid slechts één van de vele partners die het beleid helpen vormgeven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interorganisationeel leren</li> <li>- Informatie-uitwisseling</li> <li>- Overleg</li> <li>- Opzetten partnerschapsorganisaties</li> </ul>

Uit: Verhoest et al., 2003, p. 23-31

## 2.4 Beleidsinstrumenten

De klassieke indeling van beleidsinstrumenten spreekt over wortels, stokken en preken (Bemelmans-Videc, Rist, & Vedung, 2011). Om

een gewenst gedrag te verkrijgen, kan gebruik worden gemaakt van maatregelen die dat gewenste gedrag uitlokken, maatregelen die het ongewenste gedrag verhinderen en maatregelen gebaseerd op overreding, waarbij de actor overtuigd wordt van de voordelen van een bepaald gedrag. Voor de uitwerking van de regierol kan een lokaal bestuur eveneens gebruik maken van deze drie groepen van instrumenten.

In dit onderzoek wordt voornamelijk gefocust op regie. Aangezien in het Integratie- en inburgeringsdecreet echter geen duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen regie en coördinatie, zal in dit onderzoek naast beleidsinstrumenten van regie ook gekeken worden naar overleg en netwerkcoördinatie. De invalshoek van regie komt echter voornamelijk terug in de juridische en financiële beleidsinstrumenten, aangezien daar sprake is van doorzettingsmacht (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). Aanvullend wordt bijgevolg gekeken naar overleg en netwerk-coördinatie als vorm van coördinatie. In wat volgt worden verschillende beleidsinstrumenten besproken.

#### **2.4.1 Juridische beleidsinstrumenten**

Bij juridische instrumenten heeft de gemeente wettelijke of reglementaire bepalingen waardoor derden verplichtingen hebben ten aanzien van de gemeente (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). Juridische instrumenten zijn dus dwangmatig van aard, aangezien de betrokken actor bij wet verplicht is de samenwerking aan te gaan (Van den Heuvel, 2005). Voorbeelden hiervan zijn wet- en regelgeving, verordeningen, uitvoeringsvoorschriften en vergunningen en goedkeuringen (Van den Heuvel, 2005; Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). Volgens Lascoumes en Le Galès (2007) bevatten juridische beleidsinstrumenten drie dimensies. Allereerst oefenen ze een symbolische functie uit in die zin dat ze legitieme macht uitstralen en hun kracht putten uit de besluitvormingsprocedure die eraan vooraf

is gegaan. Ten tweede hebben ze een axiologische functie. Ze dragen de waarden en belangen van de staat uit. Tot slot vervullen ze een pragmatische functie in het sturen van sociaal gedrag en het organiseren van toezichtssystemen.

## **2.4.2 Financiële beleidsinstrumenten en marktsturing**

Bij financiële instrumenten kan de gemeente wezenlijke geldstromen van andere actoren beïnvloeden of controleren (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). Op die manier kan gedrag gestuurd worden door middel van financiële stimuli (Lascoumes & Le Galès, 2007). Investerings-, stimulerings- en exploitatiesubsidies, kredietgaranties en fiscale regelingen vallen hieronder. Aansluitend bij financiële beleidsinstrumenten kan marktsturing onderscheiden worden. Bij marktsturing wordt geld ingezet als instrument. Het lokaal bestuur coördineert dan het netwerk van actoren door middel van financiële stimuli waarop de actoren al dan niet ingaan op basis van hun eigen doelstellingen en marktpositie. Hoewel de actoren formeel op gelijke voet staan, zonder hiërarchische relatie, heeft één actor de situatie in handen. Indien de geldstromen noodzakelijk zijn voor het voortbestaan van één van de actoren, is de reële doorzettingsmacht van de betrokken actor zeer groot. Voorbeelden van marktsturingsinstrumenten zijn subsidieregelingen en resultaatgebonden overeenkomsten. Door marktinstrumenten kunnen de voor- en nadelen van gedragsalternatieven veranderd worden (Bressers, 1994).

## **2.4.3 Overleg en netwerkcoördinatie**

Wanneer gebruik wordt gemaakt van een netwerkmodel is er weinig tot geen doorzettingsmacht (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). De samenwerking in een netwerkmodel komt tot stand op basis van overleg. Onderhandelingen tussen partners op een gelijk niveau zorgen ervoor dat afstemming mogelijk wordt gemaakt.

Er is bijgevolg geen sprake van een hiërarchische verhouding of van *top-down* doorzettingsmacht. *Vrijwilligheid* is een belangrijk kenmerk van dit beleidsinstrument. De netwerkcoördinator heeft geen formele doorzettingsmacht, maar probeert de betrokken actoren op basis van argumentatie tot samenwerking te overtuigen. Er wordt getracht cohesie te verkrijgen tussen de actoren en te komen tot gemeenschappelijke doelen, acties, waarden en kennis. Dit beleidsinstrument werkt goed zolang de actoren effectief op dezelfde lijn zitten, maar wil één actor niet meewerken, blokkeert het proces. Er is immers geen actor met doorzettingsmacht die kan zorgen dat er toch actie wordt ondernomen. Voorbeelden hiervan zijn informatie, voorlichting en public relations (Van den Heuvel, 2005). Door middel hiervan kunnen actoren hun mening bijstellen aan de hand van nieuwe informatie of kan het gewicht dat aan voor- en nadelen wordt toegekend door de actoren veranderen (Bressers, 1994).

### 3 Methodologisch kader

In wat volgt wordt het methodologisch kader van dit onderzoek weergegeven. In eerste instantie worden de onderzoeksvragen gepresenteerd. Daaropvolgend wordt dieper ingegaan op het onderzoeksdesign, waarna de populatie en het afbakeningsgebied worden verduidelijkt. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden uitgewerkt, startend met een verantwoording van kwalitatief onderzoek, gevolgd door een verduidelijking van de gehanteerde methoden. Tot slot worden de operationalisering en het verloop van de procedure besproken.

#### 3.1 Onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is nagaan op welke manier het lokaal bestuur van de stad Mechelen haar regierol in het integratiebeleid vervult. Hierbij wordt getracht inzicht te verwerven in de werking van het integratiebeleid van de stad en de samenwerking van de stad met externe partners.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:

**“Op welke manier krijgt de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid vorm in de stad Mechelen?”**

Volgende deelvragen (DV) zijn hieraan gekoppeld:

**DV 1:** “Hoe is de focus op de interne evenals externe regie gegroeid en ingebed in de structuur en werking van de stad Mechelen?”

**DV 2:** “Welke instrumenten zet de stad in voor die regierol?”



**DV 3:** “Welke zijn de centrale actoren/partners en hoe verhouden zij zich tot de stad evenals tot elkaar?”

Hoewel er reeds in een aantal steden onderzoek werd gevoerd naar het lokaal integratiebeleid, was dat tot nog toe niet in Mechelen gebeurd. In dit onderzoek werd bijgevolg gebruik gemaakt van een kwalitatief single case onderzoek om deze lacune op te vullen. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen werd gebruik gemaakt van een *mixed-method* aanpak, bestaande uit respectievelijk een documentanalyse, interviews en een netwerkanalyse.

## 3.2 Onderzoeksdesign

Er werd geopteerd voor een **single case onderzoek** aangezien het doel van dit onderzoek bestaat uit het vormen van een diepgaand en gedetailleerd beeld van de regierol van het lokaal bestuur Mechelen in het lokaal integratiebeleid (Mortelmans, 2013). Hierbij werd bovendien getracht op overzichtelijke wijze een voorstelling van de betrokken externe partners te verkrijgen. In dit onderzoek werd aldus één case, afgebakend door grenzen en observeerbaar, – namelijk Mechelen – intensief bestudeerd en volledig uitgewerkt (Gerring, 2004; Mortelmans, 2013; Swanborn, 2010). Er werd geopteerd voor een kwalitatief single case onderzoek omdat dit onderzoek de complexiteit en de dynamieken binnen het Mechelse integratiebeleid poogt vast te leggen. Cijfers lenen zich hier niet toe.

In deze studie werd bewust voor één case geopteerd omwille van de beleidsrelevantie van deze case. De stad Mechelen kent een unieke situatie op vlak van integratie die als voorbeeld kan dienen voor andere steden (Mortelmans, 2013; Yin, 2013). Het is een superdiverse stad die inzet op diversiteit als kracht. Specifiek werd dit onderzoek dus afgebakend op basis van de stadsgrenzen van Mechelen. Het is hierbij echter belangrijk in het achterhoofd te houden van welk breder kader de stad Mechelen een case is. De

gekozen case – de stad Mechelen – is een case van alle Vlaamse steden die te maken hebben met migratie en integratie. De verworven informatie kan in een volgende fase aldus gebruikt worden voor het formuleren van beleidsadviezen aan andere Vlaamse steden die te maken hebben met migratie en integratie.

Het single case-onderzoek is *interpretatief* aangezien de hoe-vraag centraal staat. Er werd getracht te weten te komen hoe de regierol van het lokaal bestuur Mechelen in het lokaal integratiebeleid wordt ingevuld. Het onderzoek is dan ook *beschrijvend* van aard. Aangezien het doel is om een bepaald fenomeen - het lokaal integratiebeleid - te beschrijven aan de hand van een unieke casus - de stad Mechelen - levert een loutere beschrijving van de case al heel wat nuttige en nieuwe informatie op (Mortelmans, 2013).

Er zijn echter ook enkele nadelen verbonden aan een single case onderzoek. Door slechts één case te onderzoeken, is het risico op een selectiebias groot. Het is dus belangrijk om het onderzoek telkens te situeren in een ruimere context. Het theoretisch kader en bijhorend conceptueel kader wordt ook gebruikt als basis voor het bediscussiëren van de karakteristieken van onze specifieke case (Yin, 2013). Bovendien is een single case onderzoek zelden generaliseerbaar. Alle cases verschillen immers van elkaar waardoor resultaten van één case niet zonder meer kunnen worden geprojecteerd op andere cases. Het is tot slot ook belangrijk om te beseffen dat er niet één *best practice* bestaat. Hoewel de case Mechelen een uitgebreid integratiebeleid kent, worden er in andere steden misschien ook andere instrumenten gebruikt om eenzelfde doel te bereiken, of leiden gelijkaardige instrumenten tot andere resultaten aangezien een aantal randvoorwaarden ontbreken.

### 3.3 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek bestaat uit een kwalitatieve studie door middel van documentanalyse, interviews en een netwerkanalyse. In deze paragraaf wordt in eerste instantie de keuze voor kwalitatief onderzoek verantwoord, waarna een kritische bespreking volgt van bovenvermelde methoden.

#### 3.3.1 Verantwoording kwalitatief onderzoek

Er werd in dit onderzoek geopteerd voor een diepgaande kwalitatieve studie naar de regierol van de stad Mechelen in het lokaal integratiebeleid. De **kwalitatieve onderzoeksmethode** is de meest wenselijke om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden aangezien het doel is om diepgaande en gedetailleerde informatie te verzamelen over de regierol van het lokaal bestuur Mechelen in het lokaal integratiebeleid (Mortelmans, 2013). De kwalitatieve onderzoeksmethode laat toe om de sociale wereld en het menselijk gedrag te begrijpen (Bryman, 2012).

Het is echter wel belangrijk om te reflecteren op de beperkingen evenals de oplossingen voor die beperkingen die op dit onderzoek van toepassing zijn. De **betrouwbaarheid** van kwalitatief onderzoek houdt in dat een studie herhaalbaar is (Bryman, 2012). Herhaalbaar betekent hier echter niet dat met hetzelfde meetinstrument dezelfde resultaten zouden verkregen worden bij een tweede meting (Mortelmans, 2013). De realiteit is immers sociaal geconstrueerd en evolueert bijgevolg doorheen de tijd. In dit onderzoek staat de *huidige stand van zaken* met betrekking tot het lokaal integratiebeleid centraal en die situatie kan morgen reeds veranderd zijn. Het ‘probleem’ van betrouwbaarheid van dit kwalitatief onderzoek werd dan ook op twee vlakken opgevangen. De interne betrouwbaarheid werd nagestreefd door middel van een vooraf opgestelde vragenlijst voor ieder van de geïnterviewde personen. De

vragenlijst werd louter gebruikt als leidraad, maar op die manier kunnen onderzoekers achteraf een soortgelijk onderzoek uitvoeren. De externe betrouwbaarheid werd nagestreefd door duidelijk te zijn over het verloop van het interview en bijhorend onderzoek. Op deze manier kan bij vervolgonderzoek nagegaan worden of instabiliteit over de tijd heen het gevolg is van reële sociale verandering of louter te wijten is aan onzorgvuldigheden. Een kwalitatief onderzoek moet bovendien *geloofwaardig (intern valide)* zijn. Dat kan bewerkstelligd worden wanneer de realiteit en de vertaling van de realiteit door de onderzoeker overeenkomen (Mortelmans, 2013). Bij geloofwaardigheid wordt aldus gekeken naar de afstemming tussen de sociaal geconstrueerde realiteit van de bestudeerden en de onderzoeksmatige vertaling daarvan door de onderzoeker. Doorheen dit onderzoek heeft de onderzoeker getracht zich te distantiëren van de respondenten en getracht geen interpretaties te maken, tenzij die nagenoeg letterlijk door de respondenten zelf werden gemaakt. Bovendien werd ook gerapporteerd over de rol als onderzoeker en de beslissingen die genomen werden doorheen het onderzoek. Op die manier werd de interne validiteit van het onderzoek verhoogd. De *externe validiteit* van een kwalitatief onderzoek ligt moeilijker. Een kwalitatief onderzoek kan immers zelden gegeneraliseerd worden naar de populatie (representatieve generaliseerbaarheid) evenals naar andere plaatsen en contexten (inferentiële generaliseerbaarheid). Aangezien in dit onderzoek een case study werd uitgevoerd van een unieke case, waarbij dus in de diepte werd gekeken naar één bepaalde stedelijke context, is dit minder een probleem. Het is immers niet de bedoeling de resultaten te generaliseren naar andere steden.

### **3.3.2 Documentanalyse**

Voornamelijk in het kader van de eerste deelonderzoeksvraag werd gebruik gemaakt van documentanalyse. Door middel van documentanalyse werd getracht een algemeen beeld te krijgen van de regierol van de stad Mechelen in het lokaal integratiebeleid en de

plaats die dit inneemt binnen het Vlaamse Integratiebeleid. Hiertoe werden de Beleidsnota Integratie en Inburgering, het Decreet betreffende het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid en het meerjarenplan van de stad Mechelen geanalyseerd. Bovendien werden een aantal interne documenten betreffende de visie en missie van de stad evenals omtrent samenwerkingsovereenkomsten en projecten bestudeerd. De verschillende documenten werden grondig gelezen en vervolgens meegenomen in de analyse.

Documentanalyse is een efficiënte methode aangezien hierbij meteen kan worden overgegaan tot dataselectie en data-analyse (Bowen, 2009). De nodige documenten met betrekking tot de case zijn immers reeds beschikbaar. De data worden ook als objectief en stabiel beschouwd aangezien ze niet beïnvloed konden worden doorheen het onderzoeksproces. Een nadeel van documentanalyse is dan weer dat het onvoldoende gedetailleerde informatie biedt en niet specifiek is afgestemd op onderzoek. Aan dit nadeel werd in dit onderzoek echter tegemoetgekomen door een aanvulling door gestandaardiseerde open interviews die meer detail konden genereren. Op deze manier werkten de methoden complementair.

### **3.3.3 Gestandaardiseerde open interviews**

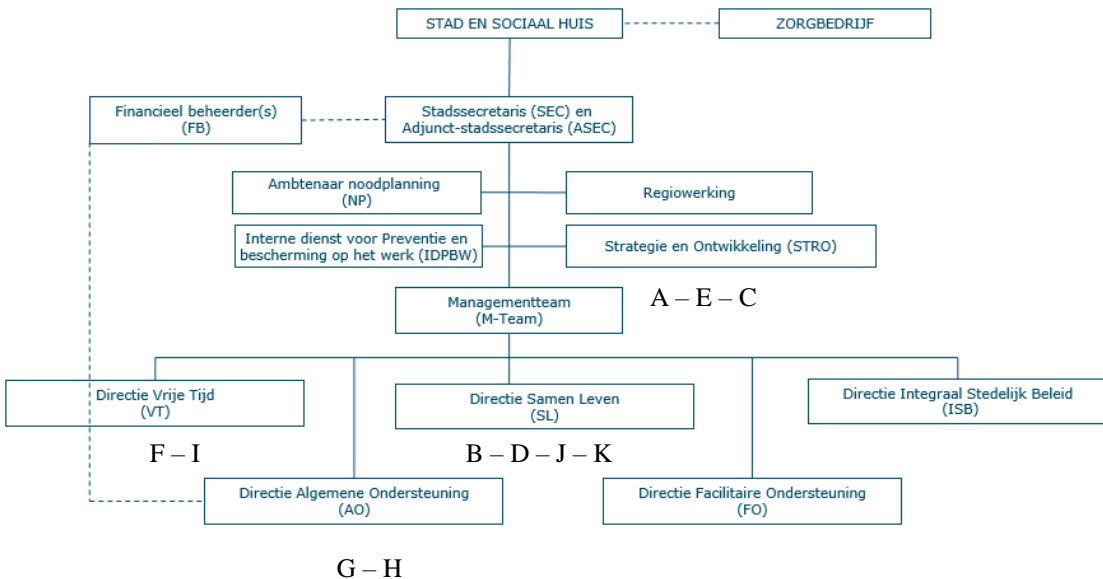
Door middel van gestandaardiseerde open interviews met de belangrijkste actoren in het integratiebeleid op lokaal (stad Mechelen) niveau werd diepgaande informatie verworven over de manier waarop het integratiebeleid in de stad Mechelen vorm krijgt. Hierbij werd zowel het politieke en ambtelijke niveau als het maatschappelijk middenveld bevestigd. Bovendien werd een vrijwilliger van een belangrijk diversiteitsproject geïnterviewd. Er werd geopteerd voor deze respondenten aangezien het onderzoek op die manier gericht is op de actoren die – in wisselwerking met elkaar – bijdragen aan het Mechelse lokaal integratiebeleid. Concreet werden interviews afgenomen met volgende actoren op de verschillende niveaus:

**Tabel 4 Overzicht respondenten**

<b>Politieke niveau</b>	<b>Ambtelijke niveau</b>	<b>Maatschappelijk middenveld</b>	<b>Vrijwilligers</b>
Schepen van Burgerzaken, Diversiteit, Integratie, Gelijke kansen, Emancipatie, Onderwijs en Juridische zaken.	Stafmedewerker Diversiteit (A)	Agentschap Integratie en Inburgering	Pleinmaker
	Projectmedewerker Diversiteit (B)	J@M vzw	
	Diversiteitsadviseur (C)	ROJM vzw	
	Directeur Samen Leven – Managementteam (D)	Groep INTRO	
	Organisatieadviseur – Managementteam (E)	Samenlevingsopbouw	
	Diensthofd Sportdienst (F)	Unia	
	Diensthofd Communicatiedienst (G)		
	Consulent Personeelsdienst (H)		
	Projectmedewerker Jeugddienst (I)		
	Coördinator Onderwijsondersteuning (J)		
	Coördinator Taalactieplan (K)		

In bovenstaand overzicht, evenals in de verdere analyse, wordt gebruik gemaakt van algemene functiebenamingen zonder vermelding van persoonlijke informatie, opdat de privacy van de respondenten bewaard blijft en de verstrekte informatie geabstraheerd kan worden. In onderstaand organogram van Groep Mechelen (Stad en Sociaal Huis) worden bovenvermelde respondenten op ambtelijk niveau aan de hand van de bijhorende letters aangeduid.

**Figuur 1 Organogram stad Mechelen**



De keuze voor interviews was een pragmatische keuze gebaseerd op de meerwaarde die interviews met bovenvermelde actoren voor dit onderzoek konden leveren. Gestandaardiseerde open interviews maken het mogelijk om diepgaande informatie te verzamelen met betrekking tot de ervaring en visie van de geïnterviewde (Turner III, 2010). Er werd geopteerd voor een **gestandaardiseerd interview** omdat een vooraf opgestelde lijst interviewvragen garandeert dat alle centrale onderzoeksthema's aan bod komen (Mortelmans, 2013). Bovendien werd op deze manier gezorgd voor een standaardisering van het interview over verschillende respondenten heen. Een nadeel van een gestandaardiseerd open interview is dan weer dat het vrije karakter van het interview bedreigd wordt door het strikt vasthouden aan de vragenlijst. Hieraan werd echter tegemoet gekomen door los te komen van de volgorde van de vragen en op basis van de antwoorden van de respondent het interview verder vorm te geven.

Het interview bestond voornamelijk uit **open vragen** aangezien dit soort vragen de respondent toelaat om een eigen uitgebreide invulling te geven (Guion, Diehl, & McDonald, 2001). Hierdoor werd het mogelijk om de ideeën en perspectieven van de respondent ten aanzien van de regierol van de stad Mechelen in het lokaal integratiebeleid te ontdekken. Bovendien konden de respondenten op deze manier ook informatie aanbrengen waarnaar in eerste instantie niet gepeild werd, maar die wel relevant bleek te zijn voor het onderzoek.

Tot slot werden de structuur en de inhoud van de interviews aangepast aan de tussentijdse resultaten (Mortelmans, 2013). Doorheen de interviews kwamen zaken aan bod die relevant waren om bij volgende respondenten ook af te toetsen. Daardoor werd het onderzoek *extern flexibel*. Bovendien waren de interviews zoals reeds vermeld ook *intern flexibel*, aangezien de volgorde van vragen en thema's inwisselbaar was tijdens het interview (Mortelmans, 2013). Op deze manier werd het mogelijk diepte te krijgen in het verhaal. Daarenboven werd getracht de geïnterviewde in de mate van het mogelijke het gesprek te laten sturen, maar werd er echter wel op gewaakt dat het interview niet te ver afdwaalde van het centrale thema (Guion et al., 2001; Mortelmans, 2013). Hiervoor werd gebruik gemaakt van non-directieve interviewtechnieken zoals functionele stiltes, parafrases/spiegelen, non-verbaal luistergedrag, knikken en hummen (Guion et al., 2001; Mortelmans, 2013).

### **3.3.4 Netwerkanalyse**

De derde manier waarop een antwoord werd gezocht op de onderzoeksvragen is op basis van kwalitatieve netwerkanalyse. Voornamelijk de laatste deelvraag leende zich hiertoe. Op basis van de interviews afgenomen met beleidsmakers (op politiek en ambtelijk niveau) werd getracht een beeld te vormen van de relevante actoren in het Mechelse lokaal integratiebeleid. Op basis hiervan werd een netwerk opgesteld bestaande uit knooppunten en



banden, dat de relationele informatie van de actoren visueel weergeeft. Sociale netwerken zijn immers enorm belangrijk om stromen van goederen en informatie te begrijpen (Biedenkopf, Van Eynde, & Walker, 2017; Granovetter, 1973; Putnam, 2001).

Het grote voordeel van een netwerkanalyse is dat in één oogopslag een beeld kan gevormd worden van de relevante actoren en hun relatie tot elkaar. Dit geeft inzicht in de werking van het Mechelse lokaal integratiebeleid. Een belangrijk nadeel is dan weer dat netwerkanalyse enorm complex is. Op basis van de data die in deze masterproef gegenereerd werden, was het onmogelijk om een netwerkanalyse uit te voeren die het volledige integratienetwerk van de stad Mechelen omvat. Het netwerk dat in dit onderzoek wordt voorgesteld, kan echter wel fungeren als basis voor verder onderzoek. Een netwerkanalyse vertrekt van een aantal ideeën over de relationele structuur van de samenleving en tracht die te operationaliseren (Borgatti, Mehra, Brass, & Labianca, 2009). Bij het bestuderen van de netwerkanalyse is het belangrijk in het achterhoofd te houden dat ze niet gevoelig is aan culturele veranderingen die plaatsvinden in het proces van netwerkformatie. Een netwerk is voortdurend in beweging en die dynamiek ontbreekt in netwerkanalyse als methode, wat impliceert dat de complexiteit van sociale netwerken niet kan worden teruggebracht tot knooppunten, lijnen en clusters. Tot slot zijn de metingen een samenvatting van de banden in een netwerk, maar de werkelijke structuur van een netwerk kan hiervan nog steeds verschillen (Wasserman & Faust, 1994).

### **3.4 Operationalisering**

Het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 biedt een overzichtelijk kader aan van waaruit de operationalisering van de onderzoeksvragen voor dit onderzoek vorm heeft gekregen. Doorheen het onderzoek wordt regie opgevat als zowel het sturen als coördineren. Hiermee wordt

aangesloten bij de traditie van Pröpper et al. (2004) en worden bijgevolg beide theoretische kaders uit de literatuurstudie gecombineerd. Concreet kan aan ieder van de onderzoeksvragen de bijhorende onderzoeksmethode gekoppeld worden. Belangrijk is dat het theoretisch kader fungeerde als aanknopingspunt om het concept regie in al zijn facetten te begrijpen, maar dat er vervolgens van werd losgekomen om vanuit een zo open mogelijke visie het onderzoek te voeren. Na afloop kon het theoretisch kader opnieuw als richtlijn fungeren voor het interpreteren van de data. In wat volgt wordt verduidelijkt op welke manier werd gepeild naar de nodige informatie per deelvraag.

**Operationalisering DV 1:** De eerste onderzoeksvraag werd in eerste instantie beantwoord door middel van *documentanalyse*. Daarop aansluitend werd in de *interviews* gepeild naar de invulling van de regierol, waarbij er aandacht was voor zowel interne als externe regie. De feitelijke invulling van de externe regierol werd bovendien nagegaan op basis van de regiecomponenten die in het theoretisch kader werden onderscheiden. In de interviews werd aldus gepeild naar het hebben van overzicht over de situatie, het afleggen van verantwoording tegenover het geheel, het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen en het organiseren van samenwerking. Deze vier componenten (met bijhorende activiteiten) bieden immers procescriteria aan de hand waarvan de regierol kon worden geëxpliciteerd.

**Operationalisering DV 2:** Voor de tweede onderzoeksvraag boden voornamelijk de *interviews* inzicht in de instrumenten die de stad inzet voor haar regierol. In de interviews werd zowel expliciet gevraagd naar de verschillende instrumenten, als impliciet gepeild naar de wijze van samenwerking, waardoor de respondenten zelf ruimte hadden om te reflecteren op de gehanteerde instrumenten.

**Operationalisering DV 3:** De derde onderzoeksvraag werd beantwoord door middel van een *netwerkanalyse* gebaseerd op voorafgaande *interviews*. In de voorafgaande interviews met actoren

op politiek en ambtelijk niveau werd immers reeds gepeild naar de belangrijke externe partners van de stad. Hiertoe werd in de interviews in eerste instantie expliciet gevraagd naar samenwerkingen met partners. In tweede instantie werd via NVivo de woordfrequentie nagegaan voor elk van de vermelde actoren, om op die manier zicht te krijgen op het belang ervan. Vervolgens werden deze actoren gecontacteerd en bevroegd om ook hun visie op de samenwerking te horen.

Deze woordelijke operationalisering wordt in onderstaande tabel overzichtelijk weergegeven aan de hand van de verschillende onderzoeksvragen en de manier waarop hiernaar gepeild werd door middel van de koppeling van het theoretisch kader aan de interview topics.

**Tabel 5 Operationalisering**

	<b>Theoretisch kader</b>	<b>Empirische studie (interviewtopics)</b>
<p><b>DV 1:</b> “Op welke manier krijgt de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid vorm in de stad Mechelen?”</p> <p><i>Methode:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Document-analyse</li> <li>- Interviews</li> </ul>	<p><u>Typologie regisseursrol</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beheersgerichte regisseur</li> <li>- Uitvoeringsgerichte regisseur</li> <li>- Visionaire regisseur</li> <li>- Faciliterende regisseur</li> </ul> <p><u>Typologie regiecomponenten</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Overzicht over de situatie</li> <li>- Verantwoording afleggen tegenover het geheel</li> <li>- Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten</li> <li>- Samenwerking organiseren</li> </ul>	<p><u>Typologie regisseursrol</u></p> <p>Peilen naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen script of beleidskader</li> <li>- Doorzettingsmacht</li> </ul> <p><u>Typologie regiecomponenten</u></p> <p>Peilen naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bevragen van actoren</li> <li>- Verantwoorden van handelen en resultaten aan actoren onder zijn regie</li> <li>- Tonen van commitment bij het geheel</li> <li>- Stimuleren van het vormen van een visie rond beleidskoers</li> <li>- Thematiseren van problemen</li> <li>- Onder woorden brengen beleidslijnen</li> <li>- Toezicht houden voortgang proces + bijsturing</li> <li>- Mobiliseren, enthousiasmeren, inspireren van actoren</li> <li>- Actoren aan elkaar koppelen</li> <li>- Toezicht op inzet en inbreng actoren, op resultaten van de samenwerking + terugkoppelen naar actoren</li> </ul>
<p><b>DV 2:</b> “Welke instrumenten zet de stad in voor die regierol?”</p> <p><i>Methode:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews</li> </ul>	<p>Beleidsinstrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juridische beleidsinstrumenten</li> <li>- Financiële beleidsinstrumenten en marktsturing</li> <li>- Overleg en netwerkcoördinatie</li> </ul>	<p>Peilen naar instrumenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wet- en regelgeving</li> <li>- Verordeningen</li> <li>- Uitvoeringsvoorschriften</li> <li>- Subsidies</li> <li>- Kredietgaranties</li> <li>- Fiscale regelgeving</li> <li>- Resultaat gebonden overeenkomsten</li> <li>- Informatie</li> <li>- Voorlichting</li> <li>- PR</li> </ul>
<p><b>DV 3:</b> “Welke zijn de centrale actoren/partners en hoe verhouden zij zich tot de stad evenals tot elkaar?”</p> <p><i>Methode:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Netwerk-analyse (o.b.v. interviews)</i></li> </ul>	<p>Regisseur in samenwerking met externe actoren</p>	<p>Peilen naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wie zijn de belangrijkste actoren? (interviewvraag)</li> <li>- Hoe belangrijk zijn ze? (word frequency query)</li> </ul>

### 3.5 Verloop procedure

Het **eerste luik** van het onderzoek bestond uit een documentanalyse. Hierbij werden de in sectie 3.3.2 besproken documenten geanalyseerd om zicht te krijgen op de structuur van Groep Mechelen evenals op hun integratiebeleid.

Het **tweede luik** van het onderzoek bestond uit interviews. De interviewperiode verliep in twee fasen. In een *eerste fase* werden interviews afgenomen met politieke en ambtelijke actoren van de stad Mechelen. Deze fase ving aan met een interview met de stafmedewerker diversiteit. Hierdoor werd het reeds mogelijk om vanuit een helikopterperspectief de situatie te overschouwen. Vervolgens werden tien ambtelijke medewerkers van de stad evenals de schepen van Diversiteit bevraagd. Op deze manier werd kennisgemaakt met de werking van het integratiebeleid en de invulling van de regierol (DV1), de gebruikte instrumenten (DV2) en werden al enkele relevante actoren gedestilleerd (DV3). Op basis hiervan werden vervolgens in een *tweede fase* een aantal middenveldorganisaties gecontacteerd en bevraagd, met het oog op het verwerven van diepgaande informatie omtrent de perceptie van de invulling van de regierol (DV1), de gebruikte instrumenten (DV2) en de relatie van deze actoren tot het stadsbestuur evenals tot andere actoren (DV3). In totaal werd(en) één actor op politiek niveau, elf actoren op ambtelijk niveau, zes actoren uit het middenveld en één vrijwilliger geïnterviewd, wat een totaal geeft van negentien interviews. De interviews werden afgenomen in de periode van 15 maart tot en met 24 april 2018. Bij de start van elk interview werd informatie verstrekt over het onderzoek en rol van de betrokken respondent in het onderzoek. Vervolgens werd overgegaan tot het stellen van de interviewvragen (Bijlage 1).

Na afloop van de interviews werden deze uitgeschreven volgens het Verbatim-principe, wat heeft geleid tot 245 pagina's interviewtranscripten (Mortelmans, 2013) (Bijlage 2). Dit betekent dat alle gestelde vragen, evenals de antwoorden die de respondenten

gaven, letterlijk werden neergeschreven op basis van een audiobestand (Guion et al., 2001). Om dit te kunnen bewerkstelligen werden de interviews opgenomen door middel van een smartphone. Als aanvulling hierop werden ook schriftelijke notities genomen waarin zowel de belangrijkste verbale als non-verbale uitdrukkingen van de respondent werden geobserveerd, evenals de bedenkingen doorheen het interview (Guion et al., 2001). De interviews werden vervolgens door middel van NVivo gecodeerd en geanalyseerd (Blakie, 2010). De thema's die aan bod kwamen werden immers geïdentificeerd (open coderen voor datareductie), waarna ze in nieuwe patronen werden samengebracht in een poging om antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen (Pope, Ziebland, & Mays, 2000).

Het **derde en laatste luik** van het onderzoek bestond uit een netwerkanalyse. Op basis van de informatie uit de interviews werd een netwerk gedestilleerd van belangrijke partners, waarbij aandacht werd besteed aan de stroom van materiële evenals immateriële goederen en diensten tussen de partners.

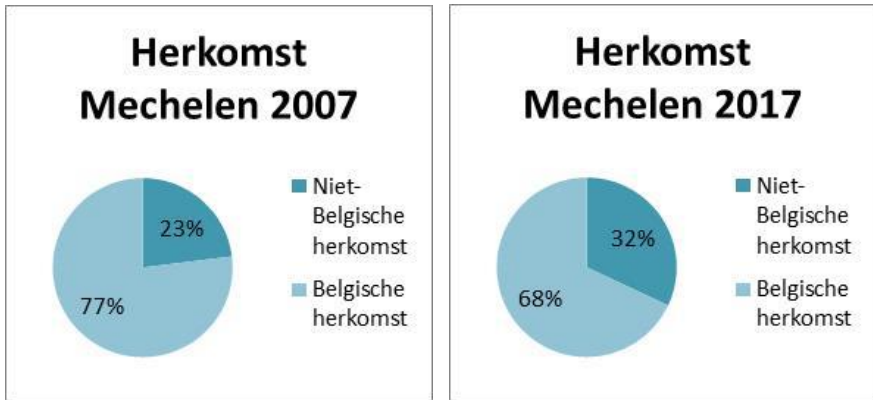
## **4 Analyse**

Op basis van gesprekken met de Mechelse schepen van Diversiteit, elf stedelijke ambtenaren, zes vertegenwoordigers van vzw's en één vrijwilliger bij een Mechels diversiteitsproject, kreeg onderstaande analyse vorm. In wat volgt wordt eerst ingegaan op de demografische informatie van de stad Mechelen. Vervolgens wordt kort besproken hoe de aandacht voor diversiteit doorheen de voorbije jaren is gegroeid. Daarna wordt dieper ingegaan op de regierol van de stad Mechelen, waarbij zowel aandacht wordt besteed aan de interne regie als aan de daarop geënte externe regie. Vervolgens worden de bevraagde externe partners en hun werking omschreven, waarna een netwerkanalyse wordt gemaakt van de bevraagde partners. Tot slot wordt ingezoomd op de instrumenten die de stad hanteert in de samenwerking met deze partners.

### **4.1 Demografische informatie Mechelen**

Waar er in 2007 in absolute aantallen 18411 inwoners van niet-Belgische herkomst in Mechelen woonden (op een totaal van 78900, wat overeenkomt met 23% van de Mechelse bevolking), waren dat er in 2017 reeds 27463 (op een totaal van 85665, wat overeenkomt met 32% van de Mechelse bevolking). Het absolute aantal inwoners van niet-Belgische herkomst is aldus de afgelopen tien jaar gestegen met 49%, wat een relatieve stijging van 9% impliceert. Onderstaand taartdiagram geeft een visuele weergave van de procentuele stijging die Mechelen heeft gekend op tien jaar tijd.

**Figuur 2 Taartdiagram herkomst Mechelen**



Mede door het zien van deze cijfers groeide de bewustwording bij de stad Mechelen met betrekking tot de diversiteit in haar bevolking en groeide het draagvlak voor een duurzame inbedding van diversiteit in de verschillende stadsdiensten.

De stad Mechelen zet sterk in op de identiteit als Mechelaar. Ze profileert zich als inclusieve stad en stelt alles in het werk om die doelstelling ook waar te maken. 'Inclusieve stad' is daarom ook één van de zes organisatiedoelstellingen van de stad, naast kindvriendelijke stad, klantgerichte stad, participatieve stad, slimme stad en winkelstad. Dat maakt dat diversiteit op strategisch niveau is gekomen en organisatiebreed wordt aangepakt.

## **4.2 Opkomst en groei aandacht voor diversiteit in de stad**

De aandacht voor diversiteit in Mechelen is gegroeid doorheen de jaren. In wat volgt wordt zowel een historische evolutie gegeven van de verschillende beleidskeuzes als een weergave van de manier waarop het politiek draagvlak tot stand is gekomen.



## 4.2.1 Historische evolutie

Enkele decennia geleden was Mechelen nog de stad die gekend was om haar hoge criminaliteitscijfers en werd ze geprofileerd als onleefbare stad. Anno 2018 is Mechelen een propere, dynamische stad die het nieuws haalt omwille van de geslaagde *sociale mix*. Deze transformatie is ook de media niet ontgaan. In februari 2017 werd burgemeester Bart Somers uitgeroepen tot ‘Beste burgemeester ter wereld’ aangezien hij – aldus de Londense denktank ‘City Mayors Foundation’ – de stad Mechelen ‘*getransformeerd heeft van een verwaarloosde stad naar een van de meest aantrekkelijke plaatsen in België*’. Bovendien heeft hij de stad tot ‘*rolmodel voor integratie*’ opgewaardeerd. De *goede praktijken* die Mechelen kenmerken op vlak van diversiteit zijn er echter niet van dag één op dag twee gekomen. Incrementele veranderingen hebben ervoor gezorgd dat het integratiebeleid is uitgroeid tot het succesverhaal van vandaag.

Een sleutelmoment in de overgang vond plaats in 2012. Voor 2012 was er in Mechelen een *Dienst Diversiteit* – met een achttal medewerkers – binnen de afdeling *Welzijn* en ingebed binnen het departement *Samen Leven*. De *Dienst Diversiteit* was toen één van de tien diensten, naast de *Dienst Burgerzaken*, de *Personeelsdienst* etc., en bevond zich dan ook onderaan het organogram. De taak van de medewerkers van deze dienst bestond er in om van onderuit de andere diensten bewust te maken van het belang van diversiteit. Zoals de positie in het organogram reeds doet vermoeden, was er veel ‘sleur- en trekwerk’ nodig om telkens iedere dienst mee te krijgen.

In oktober 2012 werd dan een akkoord bereikt over de nieuwe Mechelse coalitie met partijen Vld-Groen-m+, N-VA en CD&V. Het nieuwe bestuur heeft besloten om de *Dienst Diversiteit* te ontmantelen, waarbij de welzijnsthema’s overgedragen werden aan het *Sociaal Huis* en enkel de stafmedewerker diversiteit evenals een projectmedewerker diversiteit behouden werd. In Mechelen zit sindsdien bijgevolg de stafmedewerker diversiteit ingebed binnen

*Strategie en Ontwikkeling*, een strategische cel van Groep Mechelen (stad Mechelen en Sociaal Huis). Die strategische cel bevindt zich als een koepel boven de verschillende directies, wat ervoor heeft gezorgd dat het thema diversiteit stadsbreed kon worden uitgewerkt.

In 2013 is dan ook besloten om van diversiteit een organisatiedoelstelling te maken. Er wordt sindsdien stadsbreed gewerkt rond diversiteit, waardoor het thema van een klein radertje in de grote stadsstructuur is opgetild naar een strategisch niveau bovenin het organogram.

#### **4.2.2 Politiek draagvlak**

Burgmeester Bart Somers wordt vaak gezien als de motor die deze hele *shift* op gang heeft getrokken. Somers beweegt zich vooral rond het thema *samenleven in diversiteit*, waarin voor hem de identiteit als Mechelaar de lijm is die alle inwoners verbindt. Hij is als het ware de verpersoonlijking van inclusiviteit en draagt de visie uit van Mechelaars die allemaal samen bouwen aan een gemeenschappelijke toekomst.

De keuze om inclusieve stad als organisatiedoelstelling op te werpen, kwam er echter niet vanzelf. Het politieke draagvlak is – zoals dat elk proces van verandering betaamt – incrementeel moeten groeien. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dan ook dat er heel veel overleg vooraf is gegaan aan de beslissing. Gezien de atypische coalitie van zowel links (Groen) als rechts (N-VA), was het een proces van wikken en wegen. Uiteindelijk bleek constructieve dialoog tussen de verschillende regeringspartijen toch te leiden tot consensus. “*Lokaal kunt ge vrij snel landen met, met zo’n zaken waar nationaal vaak heel veel euh, herrie over ontstaat.*”, aldus de Mechelse schepen van Diversiteit.

De beslissing om van inclusieve stad een organisatiedoelstelling te maken, is een beslissing geweest van het voltallige schepencollege. In dat opzicht kan dus verondersteld worden dat daar het thema en bijhorende visie algemeen gedragen is. Daar waar echter vaak

gedacht wordt dat de visie van de burgemeester dermate doorsijpelt en bijgevolg ook de visie is van het voltallige schepencollege, is het toch belangrijk de aandacht te vestigen op de realiteit dat iedere schepen een ander accent legt. Zo ligt de focus van de schepen van Diversiteit voornamelijk op taal en toegankelijkheid, terwijl de burgemeester prioriteit stelt aan de lopende trajecten met de personeelsdienst en de jeugdendienst.

Het feit dat er ook binnen het schepencollege nog verschillende nadrukken worden gelegd, impliceert dat ambtenaren evenals partners uit het middenveld telkens moeten aftoetsen of hun projecten passen binnen iedere visie. Uit de gesprekken blijkt dat de verschillende partijkleuren binnen het schepencollege als bemoeilijkende factor worden gepercipieerd wanneer het gaat om het initiëren van projecten evenals het afleggen van verantwoording. Hoewel het aldus niet altijd even eenvoudig is, blijkt het wel te werken. Voor een aantal projecten werken schepenen op verschillende thema's ook nauw samen rond diversiteit, wat een mooi voorbeeld is van het stadsbreed werken. Ook bij schepenen die diversiteit *an sich* niet in hun portefeuille hebben, is het thema aldus toch dermate gedragen dat ze het mee in hun portefeuille opnemen. Door de ambtenaren worden de uiteenlopende prioriteiten op vlak van diversiteit tussen de verschillende schepenen evenals de burgemeester als complementair gezien, waardoor ze een meerwaarde vormen voor het Mechelse integratiebeleid.

### **4.3 Regierol**

Centraal in dit onderzoek staat de invulling van de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid. Om een beeld te krijgen van die regierol in de stad Mechelen, werd zowel gepeild naar interne regie als naar externe regie. In wat volgt worden beide aspecten besproken, zoals ze door de ambtenaren evenals het middenveld worden gepercipieerd.

### 4.3.1 Interne regie

Op vlak van interne regie werd in dit onderzoek gepeild naar de gedragenheid van het integratiebeleid bij de stadsdiensten. Hiertoe werd nagegaan in welke mate de diensten zich het belang van omgaan met diversiteit realiseren. Bovendien werd ook onderzocht of de diensten bij iedere handeling reeds als vanzelf de *diversiteitstoets* maken. Naast een inclusieve visie van burgemeester en schepenen is het immers van onmiskenbaar belang dat ook in eerste instantie de diensthoofden en in tweede instantie de medewerkers van de diensten doordrongen zijn van de visie. Sinds het wegvallen van de diversiteitsdienst moet iedere dienst het thema diversiteit per slot van rekening mee opnemen in de reguliere werking.

In eerste instantie is het belangrijk op te merken dat de verschillende diensten op een *ander tempo* toewerken naar het ideaal van de *inclusieve stad*. Een aantal diensten staan al vrij ver op dat vlak, met name bijvoorbeeld de communicatiedienst, waar sterk ingezet wordt op het in beeld brengen van diversiteit. Een aantal andere diensten hebben meer tijd evenals sturing nodig. Zowel bij de medewerkers van de diensten als bij de externe partners kwam naar boven dat het intern draagvlak soms te veel als vanzelfsprekend wordt beschouwd, terwijl er toch nog heel wat uitdagingen liggen.

*“Veel van die soorten dingen, en die visie van Bart Somers is echt wel heel ge... heel ge... heel degelijk. Maar het is een visionair. Het is iemand die echt een visie heeft, die er v... misschien een beetje te snel vanuit gaat dat dat dan ook zomaar d’office door de eigen medewerkers wordt meegenomen. Want ja, binnen, binnen uw personeel hebt ge mensen van alle slag, en ook mensen die eigenlijk niet zitten te wachten op, op mensen van andere origine he.”*

Op vlak van *intern draagvlak* is er in Mechelen aldus nog verbetering nodig. De medewerkers blijken zich vaak wel bewust te

zijn van het belang van diversiteit, maar dat bewustzijn uit zich nog niet altijd in hun handelingen. Nog te vaak wordt werken rond diversiteit gezien als ‘iets extra’ dat bovenop het reguliere takenpakket komt, waardoor het in een aantal diensten nog niet structureel is ingebed.

*“Het is enorm belangrijk om te werken aan draagvlak binnen de stad, en we merken dat bij die diensten, dat er toch nog wel wat.... Alez, ze weten, diversiteit is belangrijk enzoverder, en, en, en, en dat weten ze allemaal, en die, dat, dat kennen ze. Maar om het echt in de praktijk te gebruiken en toe te passen en in hun beleid in te bedden, dat is... nog heel veel werk aan de winkel. (...) In de diensten is er toch nog wel meer werk aan de winkel om echt dat diversiteitsverhaal te laten leven in elke dienst en echt als een, een mainstream eigenlijk, als een, echt te laten leven zodanig dat dat normaal is dat je eraan denkt vanaf het eerste moment dat je iets doet.”*

Een manier waarop aan dat intern draagvlak gewerkt kan worden, is *interne communicatie*. Door een aantal respondenten werd immers aangehaald dat het belangrijk is dat iedereen intern op de hoogte is van wat een bepaalde actie of een bepaald project betekent voor zijn/haar dienst, om op die manier de gedragenheid te vergroten. Belangrijk hierbij is bovendien dat de leidinggevenden mee zijn in het verhaal. Zij kunnen dan op hun beurt werknemers aanzetten om er ook in mee te gaan.

*“Zorgen dat die diensthoofden mee zijn, zodanig dat ze hun medewerkers effectief ook kunnen stimuleren. Als ze er zelf van overtuigd zijn dat het iets positiefs is, gaan ze hun medewerkers ook veel meer opvolgen en stimuleren daarin.”*

Omdat het in een aantal diensten extra belangrijk was dat die interne regie werd gerealiseerd, heeft de stad besloten om **vijf prioritaire trajecten** (sport, jeugd, cultuur, communicatie & personeel) te laten

lopen. De stafmedewerker diversiteit heeft in het kader hiervan samengezeten met het Agentschap Integratie en Inburgering evenals met alle verschillende diensten, waarna een actieplan is opgesteld rond omgaan met diversiteit in de reguliere werking. Ook deze trajecten hebben tijd gekost, maar nu ze lopende zijn en binnen de prioritaire diensten de nodige bewustwording hebben opgewekt, wordt verwacht dat deze diensten het verhaal verder uitrollen. De stafmedewerker diversiteit beschouwt de aanspreekpunten van de trajecten momenteel ook als “*haar ambassadeurs*”.

Het intern uitdragen van het diversiteitsverhaal begint grotendeels bij het management. Daarom werd in dit onderzoek nagegaan in welke mate diversiteit aan bod komt in het **managementteam**. Uit de data blijkt dat de *diversiteitstoets* meestal wel gemaakt wordt, al dan niet omwille van het feit dat een aantal mensen die ervan doordrongen zijn het telkens weer op de agenda zetten. Op de vraag of de bewustwording er wel is binnen het managementteam, werd door één van de respondenten het volgende geantwoord:

*“Nee, die bewustwording is er, euhm, maar het is niet omdat ge in uw achterhoofd een bepaald iets wel weet, dat ge dat bij elke beslissing als maatstaf neemt. Dus ge hebt mensen nodig, en ik ben dat soms, maar dat zijn ook soms andere mensen die in dat team zitten, die die rol opnemen.”*

Echter kwam wel naar boven dat het managementteam soms niet op de hoogte is van een bepaald beleid dat de stad voert, of een bepaald standpunt dat de stad inneemt.

In een poging om ervoor te zorgen dat de visie van de stad toch iedereen bereikt, heeft de stad een **stuurgroep** in het leven geroepen die de interne regie tracht te bewaken. De stuurgroep *Samenleven in diversiteit* volgt de inclusieve stadsdoelstelling mee op. In de stuurgroep gebeurt de opvolging en monitoring van de prioritaire trajecten, maar daarnaast ook het aansturen van diensten op vlak van diversiteit, het lanceren van nieuwe voorstellen evenals het zoeken

van oplossingen voor zaken die niet goed lopen. De stuurgroep bestaat uit burgemeester Bart Somers, schepenen Mark Hendrickx (N-VA), Kathleen Den Roover (N-VA), Marina De Bie (Groen), Stefaan Deleus (CD&V) evenals drie leden van het managementteam, een aantal betrokken ambtenaren en het Agentschap Integratie en Inburgering als enige externe partner. De voornaamste doelstelling is het doorpraten van alles wat leeft rond diversiteit binnen de stad en het afstemmen. Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was dat in de stuurgroep ook beslissingen zouden kunnen worden genomen, blijkt dat een voorstel in realiteit toch eerst langs het college dient te passeren.

Doorheen de interviews werd gepeild naar de rol van de *Strategische Cel* en met name de rol van *de stafmedewerker diversiteit*. Aan zowel de ambtenaren als aan de externe partners werd gevraagd wie de trekkersrol op zich neemt in de verschillende projecten. Door de stadsdiensten wordt de samenwerking met de stafmedewerker omschreven als een partnerschap en een wisselwerking. Soms komt het initiatief vanuit de dienst en wordt ondersteuning gevraagd aan de stafmedewerker diversiteit, en soms stapt de stafmedewerker diversiteit naar de diensten om hun medewerking te vragen. Belangrijk is wel om op te merken dat in een aantal diensten de praktijkvertaling van het horizontale integratiebeleid nog niet echt is gebeurd. Zo noemde één van de respondenten de stafmedewerker diversiteit ‘de trekker’, terwijl de bedoeling van het hele beleid is dat zij zaken in gang zet, die nadien getrokken worden door de diensten.

*“Euhm, dus zij is trekker organisatiebreed en euh, dat wordt samen bekeken. Ik denk dat dat vaak langs hare kant is, maar wij zullen ook al wel eens een suggestie doen.”*

Wanneer aan de externe partners werd gevraagd wie hun voornaamste contactpersoon is in projecten rond diversiteit, werd ook nog vaak naar de stafmedewerker diversiteit verwezen. Wanneer algemeen werd gepeild naar de samenwerking met de stad, werd dit door de partners zelfs vaak als vanzelf teruggebracht tot ‘de

samenwerking met de stafmedewerker'. De doelstelling om tot een volledig horizontaal beleid te komen op vlak van integratie is aldus nog niet volledig gerealiseerd. Het feit dat het horizontale integratiebeleid nog *work in progress* is, heeft uiteraard ook zijn implicaties voor de praktische haalbaarheid van de huidige situatie. Door de partners wordt dan ook aangehaald dat de stafmedewerker diversiteit een onvervangbare rol speelt, maar ook een grote werkdruk ervaart.

*“Euhm, en we merken zeker wel heel wat goeie wil, maar in de praktijk ja, [de stafmedewerker diversiteit] is ook maar één persoon en heeft ook maar twee handen en die trekt heel wat projecten, euhm, en dat voelen wij wel, dat er dan, ja, dat er die goeie wil is, maar....”*

Hoewel in theorie de stadsbrede werking dus voor meer mankracht zou zorgen aangezien elke dienst een stukje van de taak op zich zou nemen, blijkt uit de praktijk dat er handen tekort zijn om alle projecten vorm te geven en te ondersteunen.

*“En ik ben ervan overtuigd, moesten we daar wat meer begeleiding in kunnen geven, dat ge, echt meer over, meer mensen over de streep krijgt, maar....”*

### **Samengevat**

Op basis van de verworven data kan worden geconcludeerd dat de totstandkoming van het horizontaal integratiebeleid en bijhorende interne draagvlakverwerving op de goede weg is. Het belang van het hebben van aandacht voor diversiteit is bij nagenoeg iedereen doorgedrongen, maar nu is het de uitdaging om ook bij iedere handeling en beleidskeuze de diversiteitstoets te maken. Belangrijk is om in het achterhoofd te houden dat de verschillende diensten een verschillend tempo aannemen en ook allen een aanpak op maat nodig hebben.



### 4.3.2 Externe regie

Externe regie wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het hebben van een overzicht over de situatie, het organiseren van samenwerking met partners, het opstellen van gemeenschappelijke beleidslijnen en het afleggen van verantwoording tegenover het geheel. Doorheen de verschillende interviews werd zowel impliciet gepeild naar die regierol, als expliciet aan de partners gevraagd in welke mate de stad die regierol volgens hen opneemt.

De stad Mechelen zet als *netwerkorganisatie* heel sterk in op samenwerken met partners. De idee hierachter is dat het belangrijk is om krachten te bundelen om op die manier ieders expertise te kunnen gebruiken om mooie projecten tot stand te brengen. De stafmedewerker diversiteit verwoordt het als volgt:

*“Dus we proberen wel, en da’s wat dat we... alez, ik denk dat we daar als stad ook wel goed in zijn, alez, dat dat ook wel een sterkte is, om heel hard te netwerken, partnerschappen. Echt, zo efficiënt mogelijk dingen afstemmen op elkaar, heel veel euhm, ja, samenwerking, echt, mensen, netwerken. Verbindingen maken ook, euh, dingen met elkaar proberen te connecteren dat ge zo die win-win hebt, en dat ge zo efficiënt mogelijk kunt euh..., kunt werken. (...) Dus in dat opzicht denk ik dat qua samenwerking, dat Mechelen ook echt wel een, een, alez, we zijn ook lokale overheidsorganisatie van het jaar geweest vorig jaar, en dat was ook omdat wij inderdaad een netwerkorganisatie zijn, dat samenwerkingsverhaal, we zijn een lerende organisatie.”*

Een belangrijke succesfactor in dit samenwerkingsverhaal is de *gedeelde doelstelling* van zowel het politieke niveau, het ambtelijke niveau als het middenveld *om iets duurzaam op poten te zetten*. De intentie van ieder project is om iets in gang te zetten dat zichzelf uitrolt, en waarbij sterkhouders stilaan de taken die momenteel nog

door de diensten en het middenveld worden opgenomen, overnemen. Er is dan ook één constante die telkens terugkomt. *“Geslaagde integratie is bereikt wanneer ons werk ophoudt.”*. Onderstaande citaten duiden op deze gemeenschappelijke opvatting.

*“En ja, wat is dan het ideale... euh, ja, dat wij geen werk niet meer hebben he (lacht). (...) Eh, dat we eigenlijk (...), ik mag dat misschien niet officieel zeggen, eigenlijk bijna overbodig zouden worden, in die zin dat euh, het zodanig ja, meegenomen wordt als een duurzame beleidskeuze.”*

*“Idealiter spreken we na een tijd gewoon niet meer over wij en zij, en dan denk ik dat dan integratie gelukt is.”*

Naast deze gedeelde doelstelling met het middenveld, heeft de stad Mechelen bovendien ***een goed overzicht over de verschillende werkingen en initiatieven in de stad.*** De regierol bestaat er in dat opzicht voornamelijk uit om rond elk project de juiste personen te verzamelen voor de uitvoering ervan. *“In Mechelen kennen ze hun sociale kaart wel al goed.”*, haalt één van de bevraagde partners aan. Net dat zorgt ervoor dat vzw's, sportclubs, jeugdverenigingen en de stad complementair kunnen werken. Per project wordt een rolverdeling afgesproken al naargelang de mogelijkheden die door de betrokken partners zelf worden aangehaald. Dit alles gebeurt op basis van overleg. Door een aantal partners werd wel aangegeven dat de stad nog een actievere rol zou mogen opnemen in het leggen van linken tussen verschillende organisaties en hun lopende activiteiten.

Door samen te werken met partners wordt tegemoetgekomen aan het vaak opduikende probleem van te weinig mankracht binnen de stad zelf en kan bovendien expertise binnengebracht worden in de stad of rechtstreeks in een bepaald project. Hoewel deze zeer samenwerkingsgerichte manier van werken door nagenoeg iedereen als positief wordt ervaren, is het volgens onderstaande respondent uit

het middenveld wel belangrijk erop toe te zien dat de samenwerkingen steeds functioneel blijven.

*“Als wij dan een subsidiedossier willen indienen bij de stad, dan moet je bijna standaard ook wel zeggen van ‘Met die en die partners gaan wij samenwerken.’ (...) Euh, het is altijd wel wat zoeken van ‘Zit er een voldoende meerwaarde in een samenwerking?’ . Dat het niet gewoon is, ja, bijvoorbeeld vergaderen om te vergaderen of euhm... samen doen als je ook dingen alleen kan doen. Dus da’s soms wat zoeken, en ik denk dat ze samenwerking wel net soms héél, misschien soms wat té belangrijk vinden.”*

Het **initiatief** voor de partnerschappen blijkt een wisselwerking te zijn. Wanneer de stad een bepaalde nood ontdekt, wordt de mogelijkheid aangegrepen om de juiste partners te contacteren en een project op poten te zetten. Vaak klopt de stad hiervoor aan bij het Agentschap Integratie en Inburgering. Ook vanuit het Agentschap komen echter initiatieven waarvoor dan in eerste instantie naar de stad gekeken wordt. Ook de vraag wie de **trekkersrol** op zich neemt wordt per project en in onderling overleg besproken. *“Afhankelijk van de vraag wordt gekeken ‘Wie kan hier de trekker in zijn?’, ‘Wie kan hier euh, op deze moment, euhm, de trekker zijn?’.”*, aldus één van de externe partners.

Een belangrijk kenmerk van het Mechelse integratiebeleid is bovendien het projectmatig werken. De stad ziet **projecten als motoren** die incrementeel en in combinatie met elkaar fundamenteel zaken kunnen doen veranderen. Een project hoeft niet altijd zwart op wit een bepaald resultaat te boeken, maar als je ziet dat het iets in gang zet, is het opzet geslaagd.

*“Wat dat ge daar uit kunt halen achteraf, van processen die je in gang zet, die je daarna misschien... en wat ook niet*

*altijd zichtbaar is he, want dat is voor een beleid ook moeilijk, ge gaat dat niet in resultaten zien zwart op wit van 'En dat heeft dat nu opgeleverd.'. Dat gaat over processen, dat gaat over inzichten dat mensen krijgen, dat gaat over organisaties die gaan nadenken over hoe..., die, die hun eigen werking ook in vraag gaan stellen. En dat zijn de zaken die ge niet altijd op, alez, niet altijd zwart op wit gaat zien."*

Ook door de schepen wordt deze mening gedeeld.

*"Dat zijn allemaal kleine zaken maar die allemaal met elkaar verband houden, en dat maakt dat het dan euhm, een succesverhaal kan zijn."*

Vervolgens is ook in het kader van externe regie **draagvlakverwerving** van groot belang. In de samenwerking met vzw's die rond gelijkaardige thema's werken is dit minder een *issue*, maar de samenwerking met scholen, jeugdbewegingen, sportclubs etc. veronderstelt een specifieke aanpak. Een lid van het managementteam stelt aan de hand van een concrete situatie voor hoe gereageerd moet worden wanneer organisaties wijzen op de moeilijkheden die gepaard gaan met het werken rond diversiteit:

*"Ja, dan is dat, dan kan ik daar op twee manieren op reageren he. Dan kan ik zeggen van 'Dat is waar, da's moeilijk, da's moeilijk werken. Dat ja, dat... goed dat gelle er nog zijt.', punt. Of ik kan duiden door te zeggen van 'Ja, maar dat gaat niet veranderen he. Dit is onze samenstelling van dingen, het zijn allemaal onze Mechelaars en we zijn daar fier op, dus het is aan jullie voor jullie aan te passen en jullie werk daarop te oriënteren. En als ge ondersteuning van ons nodig hebt dan wil ik dat noteren en dan wil ik daarmee aan de slag gaan.'. (...) En da's een andere manier van euh, reageren. En ja, we kiezen altijd voor de tweede."*

Tot slot wordt nog even gesproken over de Mechelaars zelf. Ook de Mechelaars zijn trots en blijken in grote mate achter het inclusieve

beleid van de stad te staan. Onderstaand citaat wijst op de gedragenheid van het beleid door de bevolking.

*“En dan leid je die rond in Mechelen en dan kom je ter plaatse, en dan zie je in ene keer dat er daar actoren zijn, Mechelaars zijn, die het verhaal waar dat wij heel fier op zijn, zelf beginnen brengen. Wij moeten niks zeggen, en zij doen dat voor ons.”*

Voor die draagvlakcreatie bij de bevolking was het aldus de schepen van Diversiteit belangrijk om specifieke aandacht te geven aan de autochtone bevolking en te laten zien dat er ook aan de nieuwe inwoners verwachtingen worden gesteld (met name dat ze Nederlands leren etc.). Doordat de Mechelaars ook in hun dagelijks leven werden geconfronteerd met positieve ervaringen rond diversiteit begon de visie ook daar geleefd te worden.

### **Samengevat**

De stad Mechelen definieert zichzelf – en wordt ook door andere partners gedefinieerd – als een netwerkorganisatie. Ze zet sterk in op samenwerking met het middenveld voor de realisatie van projecten. Teruggrijpend naar de elementen uit de gehanteerde definitie van regierol, kwamen volgende zaken aan het licht doorheen de bevraging. In eerste instantie omvat de definitie dat de stad een **overzicht houdt over de situatie**. Een aantal respondenten is van mening dat dit momenteel reeds voldoende gebeurt. De stad neemt de rol van verzameling en distributie van informatie op zich en tracht op die manier waar nodig linken te leggen tussen verschillende partners. Door een aantal respondenten uit het middenveld werd echter aangegeven dat hierin nog veel potentieel ligt. Als partners tijdig op de hoogte zouden zijn van elkaars activiteiten zouden ze elkaar kunnen helpen door middel van reclame, toeleiding etc., aangezien ze vaak toch met dezelfde doelgroep werken. Een tweede element uit de definitie omvat **het organiseren van samenwerking met partners**. Uit nagenoeg alle gesprekken kwam naar boven dat de

stad in dit opzicht zeker haar regierol opneemt. De stad werkt in de mate van het mogelijke samen, maar wordt hierin – zoals reeds vermeld – enigszins gehinderd of vertraagd door de beperkte mankracht. Wanneer de hierboven besproken interne regie nog verder geëvolueerd is, zullen een deel van de taken van de stafmedewerker diversiteit door de diensten zelf worden opgenomen en kan de stafmedewerker zich nog sterker focussen op het houden van overzicht en het organiseren van samenwerking met partners. Een derde element uit de definitie is ***het opstellen van gemeenschappelijke beleidslijnen***. Wanneer dit aspect van de definitie besproken wordt, is het opvallend dat de partners uit het middenveld enigszins defensief reageren omdat ze hun autonomie willen bewaken. De partners geven aan dat hun visie en de visie van de stad wel gelijkaardig zijn, maar dat het belangrijk is dat elke organisatie de vrijheid heeft om eigen beleidslijnen uit te werken. In een poging om hun visie toch te laten doorsijpelen in de organisaties wordt door de stad gebruik gemaakt van instrumenten voor externe regie (zie sectie 4.6). Tot slot omvat de definitie het aspect van ***het afleggen van verantwoording tegenover het geheel***. De verschillende structurele overlegmomenten met de partners zorgen ervoor dat telkens toelichting kan worden gegeven bij het handelen en de resultaten van de verschillende partnerschappen.

#### **4.4 Externe partners – actoren**

Zoals reeds vermeld is de stad Mechelen een netwerkorganisatie. De stad is flexibel op dat vlak en zet in op het verzamelen van de juiste personen per concrete case. Per beleidsdomein of per project worden aldus telkens de belangrijkste partners verzameld en samen rond de tafel gebracht. In wat volgt worden de belangrijkste partners – de partners die het meest frequent/intensief samenwerken met de stad – vermeld en (hun samenwerking) toegelicht.

#### 4.4.1 Agentschap Integratie en Inburgering

De stad Mechelen werkt in de uitvoering van haar integratiebeleid zeer nauw samen met het Agentschap Integratie en Inburgering. Het Agentschap Integratie en Inburgering is een Vlaams overheidsagentschap dat inzet op inburgering, integratie, het leren van Nederlands, sociaal tolken en vertalen en juridische dienstverlening. In de samenwerking van de stad met het Agentschap kunnen een drietal vormen onderscheiden worden.

Ten eerste is er de **reguliere samenwerking**. De reguliere samenwerking omvat in eerste instantie de ondersteuning in de dagelijkse werking, die voortkomt uit de decretale rol van het Agentschap. Dit betreft onder meer het begeleiden en ondersteunen van de prioritaire trajecten. In tweede instantie loopt er een projectmatige samenwerking, waarbij het Agentschap en de stad concreet in het kader van bepaalde projecten samen rond de tafel zitten. Deze reguliere werking is vastgelegd in een *samenwerkingsovereenkomst* en hiermee gaat geen financiering gepaard.

Los daarvan lopen er nog **twee specifieke samenwerkingsovereenkomsten** met het Agentschap, waarvan één betreffende het taalactieplan en één betreffende de proeftuin taalhulp. Met deze samenwerkingen gaat wel een stroom van middelen gepaard.

- Het *taalactieplan* is een plan rond taalstimulering en taalpromotie dat in samenwerking met het Agentschap Integratie en Inburgering is opgesteld. Het taalactieplan heeft tot doel om ook rond het aspect taal stadsbreed te werken en het structureel in te bedden. Het plan wordt gecoördineerd door een voor 0.6 VTE gedetacheerde werknemer van het Agentschap die binnen de stad is ingebed in de afdeling *Sociaal Beleid* en valt onder de directie *Samen leven*. Door haar detachering is er in het kader van dit project een heel nauwe samenwerking tussen de stad en het Agentschap die

als proeftuin wordt gezien. Met de *samenwerkingsovereenkomst* zijn middelen verbonden om de loonkost te betalen.

- De *proeftuin taalhulp* is een initiatief van de stad in samenwerking met het Agentschap rond het inzetten van vrijwillige tolken om het tekort aan (het gebruik van) gecertificeerde tolken op te vangen. Allerlei drempels die zorgen dat er geen gebruik wordt gemaakt van gecertificeerde tolken (aanvraagtijd, financiële drempels,...) worden weggewerkt door op een laagdrempelige manier mensen van andere origine in te zetten om tolk te zijn voor andere Mechelaars. Ook met deze *samenwerkingsovereenkomst* gaat financiering gepaard.

#### **4.4.2 J@M vzw**

J@M vzw (Jeugdwerk @ Mechelen) is een Mechelse tiener- en jongerenorganisatie met acht deelwerkingen, die educatieve vrijetijdsactiviteiten biedt voor maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren. J@M vzw bestaat uit drie voormalig onafhankelijke jeugdwerkingen die op initiatief van de stad in 2013 zijn samengegaan: vzw MOOJ (Mechels Overleg en Organisatie voor Jongeren), jeugddienst Mechelen en een tak van ROJM vzw (Regionaal Open Jeugdcentrum Mechelen). De kinderwerking van J@M biedt huiswerkbegeleiding, sport en spel en uitstapjes evenals examen- en studiebegeleiding tijdens de examenperiodes. De tienerwerking kent instuifmomenten waarbij één op één in een vertrouwensrelatie met de jongeren wordt gewerkt aan participatieprojecten, evenals ook sport, spel en huiswerkbegeleiding. Bovendien worden ook voor moeders lessen maatschappelijke vorming en laagdrempelige taallessen aangeboden.

J@M vzw zit ingebed in het organogram van de stad Mechelen en heeft het statuut van een Extern Verzelfstandigd Agentschap. Het is aldus een private rechtspersoon die instaat voor de uitvoering van taken van gemeentelijk belang. Uit ons gesprek met een



leidinggevende van J@M vzw blijkt dat deze positie ideaal is, aangezien op die manier “*de lusten van een stedelijke entiteit gecombineerd worden met de lusten van een vzw*”. Het bijna voltallige bestuur van J@M bestaat immers uit leden van het stadsbestuur, maar toch beschikken ze over de vrijheden en autonomie van een vzw.

#### **4.4.3 ROJM vzw**

ROJM vzw (Regionaal Open Jeugdcentrum Mechelen) is een jeugdwerking die in 1978 is opgericht door jongeren met een migratieachtergrond, aangezien zij geen aansluiting konden vinden in het reguliere jeugdwerk. Vandaag de dag is ROJM vzw een professionele jeugdwerking voor een meer divers publiek van maatschappelijk kwetsbare jongeren met centra in Willebroek, Vilvoorde en Mechelen. ROJM werkt op verschillende aspecten van het leven van de jongeren, met name door dienstverlening rond onderwijs, tewerkstelling, psychologische hulp, justitie etc.. Ook hier kunnen moeders die nooit de weg hebben gevonden naar een professionele setting toch nog op een laagdrempelige manier Nederlands leren.

ROJM vzw heeft een algemene *samenwerkingsovereenkomst* met de stad waaraan structurele overlegmomenten zijn gekoppeld. Tijdens die overlegmomenten wordt nagegaan of alles is opgevolgd en beide partijen voldoen aan hun plichten. Naast deze algemene samenwerkingsovereenkomst komen ook organisch projecten tot stand aangezien er vlot contact kan worden opgenomen tussen beide partners.

#### **4.4.4 Groep INTRO**

Groep INTRO is een organisatie, werkend met kwetsbare doelgroepen, die over heel Vlaanderen actief is. Hun ultieme doelstelling is om jongeren sneller te laten integreren door hen te laten participeren aan het vrijetijdsleven. In het kader van hun werking voor nieuwkomers werken ze voornamelijk met OKAN-

jongeren, waarvoor op woensdagnamiddag allerlei activiteiten worden georganiseerd. Naast deze reguliere werking worden er ook in weekends en tijdens vakantiedagen uitstapjes of meerdaagse projecten georganiseerd.

Groep INTRO heeft momenteel *geen samenwerkingsovereenkomst* met de stad. In het verleden hebben zij een eenmalige subsidie ontvangen, maar die is achteraf niet hernieuwd. Momenteel is er dus louter uitwisseling van kennis en expertise tussen beide partners.

#### **4.4.5 Unia**

Unia is het Interfederaal Gelijkekansencentrum dat in 1993 opgericht is en in dertien Vlaamse centrumsteden (waaronder Mechelen) een contactpunt heeft. Unia is voortgekomen uit het meldpunt discriminatie, maar heeft nu een bredere opdracht. De interfederale werking impliceert dat alle materies en discriminatiegronden behandeld kunnen worden. Naast het behandelen van individuele meldingen en dossiers naar de burger toe, houdt Unia zich bezig met sensibilisering en preventie en het aanbrenge van statistieken voor het beleid.

Unia Mechelen heeft een *samenwerkingsovereenkomst* met de stad waarmee een goede en blijvende samenwerking tussen Unia en de stad wordt beoogd. Bovendien biedt de stad een locatie aan – momenteel nog in het stadhuis – waardoor Unia dicht bij de stadsdiensten mee aan beleid kan werken en burgers kan ontvangen. Aangezien Unia een onafhankelijke openbare dienst is blijven ze echter in de positie waarin ze autonoom kunnen werken en hun signaalfunctie kunnen gebruiken om de beleidsmakers te wijzen op hun standpunten. Hiertoe geven ze ook (niet rechtstreeks bindende) adviezen. Ook rond vormingsdagen of sensibiliseringsacties wordt nauw samengewerkt met de stad.

#### **4.4.6 Samenlevingsopbouw**

Samenlevingsopbouw is een Vlaamse vzw met een werking per provincie. Samenlevingsopbouw Antwerpen is actief in de provincie Antwerpen, met uitsluiting van de stad Antwerpen. De voornaamste doelstelling is het versterken van maatschappelijk kwetsbare mensen en groepen in een poging om hen terug vat te laten krijgen op hun leven en omgeving en te komen tot oplossingen voor hun problemen. Hun werking is heel breed en situeert zich op de domeinen arbeid, huisvesting, welzijn, onderwijs maar ook energiearmoede, waterarmoede etc.. Aangezien een groot aandeel van de mensen in kansarmoede mensen zijn van allochtone origine, speelt deze organisatie een grote rol in het integratiebeleid van de stad Mechelen.

Samenlevingsopbouw krijgt sommige jaren subsidies van de stad Mechelen en werkt verder voornamelijk projectmatig samen met de stad. Per project wordt de manier van samenwerken bepaald en wordt de rolverdeling afgesproken.

#### **4.4.7 Andere**

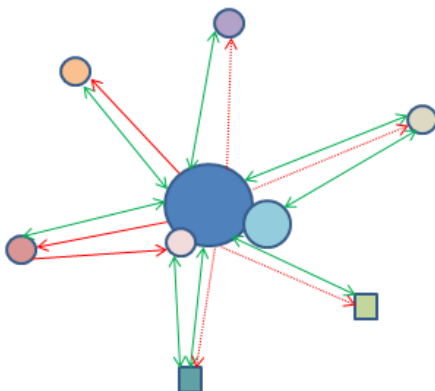
Naast bovenvermelde partners werkt de stad Mechelen ook samen met tal van andere middenveldorganisaties. Gezien de enorme complexiteit van het Mechelse integratienetwerk was het echter onmogelijk deze allemaal mee op te nemen in dit onderzoek. Alleszins kan gesteld worden dat het netwerk van Mechelen een kluwen is van organisaties die allen op verschillende manieren met elkaar samenwerken en onderling verweven zijn.

### **4.5 Netwerkanalyse**

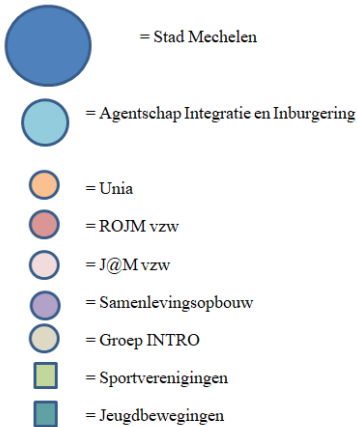
In wat volgt, wordt een netwerkanalyse gemaakt van de stad en enkele relevante partners. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat enkel de geïnterviewde partners worden opgenomen in de analyse. Het volledige netwerk van de stad Mechelen is echter enorm

groot en op basis van de verzamelde data is het onmogelijk om hiervan een exhaustieve weergave te bieden. De knooppunten zijn de betrokken actoren en de lijnen geven de stroom van (im)materiële goederen weer. Omwille van het feit dat de onderlinge relaties tussen de partners niet de kern van dit onderzoek uitmaken, is ook deze lijst hoogstwaarschijnlijk niet exhaustief. Bovendien verschilt de stroom van materiële goederen en immateriële goederen van project tot project. Onderstaande visuele voorstelling baseert zich louter op de algemene samenwerkingsovereenkomst of band tussen stad en partners, los van concrete projecten. In projectmatig werk komen alle vermelde partners wel eens in contact met elkaar en in die zin is er dus tussen iedereen uitwisseling van expertise.

**Figuur 3 Netwerkanalyse**



## **Knooppunten**



### **Stromen van goederen/diensten/informatie**

Rode pijl: uitwisseling van materiële goederen  
(geld/infrastructuur/...)

Groene pijl: uitwisseling van kennis en expertise

Onderbroken pijl: sommige jaren/in sommige gevallen vindt deze  
stroom plaats, andere jaren/in andere gevallen niet

Er werd geopteerd om de **stad Mechelen** centraal te zetten in het netwerk omwille van twee redenen. Enerzijds louter omwille van het feit dat dit onderzoek poogt de voornaamste partners van de stad en de onderlinge relatie hiermee te destilleren, en anderzijds omdat de stad, en met name in veel gevallen de stafmedewerker diversiteit,

fungeert als *gatekeeper* tussen de andere organisaties. Door één van de externe partners werd ze als volgt omschreven:

*“Ja, eigenlijk, ze is een beetje de, de, de katalysator. Eh, dus euh... de... zij katalyseert heel veel zaken, omdat.... En zij legt ook heel veel, heel snel de linken.”*

De rol van de stad bestaat er in grote mate in om de juiste linken te leggen en juiste partners bij elkaar te brengen. Veel interactie tussen de partners verloopt aldus via de weg van de stad. In wat volgt wordt in eerste instantie dieper ingegaan op de relatie tussen de stad en elk van de verschillende partners, waarna in tweede instantie wordt ingegaan op enkele relaties tussen partners onderling.

Zoals de afbeelding duidelijk maakt, zijn twee van de bevroegde externe partners deels ingebed in de stadsstructuur, namelijk J@M vzw en het Agentschap Integratie en Inburgering. In wat volgt wordt eerst hun relatie met de stad verduidelijkt, waarna de andere partners worden besproken.

- **J@M vzw** kent in de netwerkanalyse een overlapping met de stad. De reden hiervoor is dat het een Extern Verzelfstandigd Agentschap is waarvan het bestuur grotendeels bestaat uit het stadsbestuur. J@M beschikt echter wel over de autonomie van een vzw en bevindt zich – in de woorden van de afgevaardigde die ons te woord stond – *“Met één voet in de stad, en met één voet erbuiten.”* J@M krijgt middelen van de stad en bovendien is er een uitwisseling van expertise. Ook is één van de medewerkers van de jeugddienst door J@M gedetacheerd bij de stad.
- Een andere partner die zich in een soortgelijke positie bevindt is het **Agentschap Integratie en Inburgering**. Ook het Agentschap is een Extern Verzelfstandigd Agentschap, zij het van Vlaanderen, dat met één voet in de stad staat aangezien een medewerker ervan voor 0.6 VTE gedetacheerd is bij de stad Mechelen om het taalactieplan te coördineren. Er is ook hier aldus een stroom van materiële

goederen in de vorm van middelen die de stad besteedt aan de loonkost van de medewerker.

Unia en Groep INTRO zijn beide organisaties die geen vorm van financiering ontvangen van de stad Mechelen. Hun verhouding met de stad verschilt echter nog wel van elkaar, in de zin dat Unia een samenwerkingsovereenkomst heeft met de stad, terwijl Groep INTRO dat niet heeft.

- **Unia** Mechelen is een onafhankelijke openbare instelling die een samenwerkingsovereenkomst heeft afgesloten met de stad Mechelen. Unia ontvangt geen financiering van de stad, maar de stad voorziet wel de accommodatie. Bovendien onderhoudt Unia een nauwe samenwerking en regelmatige expertise-uitwisseling met het stadsbestuur. Unia spreekt vooral over haar signaalfunctie en het belang van het rapporteren naar de stad toe. Op die manier wordt kennis binnengebracht in de stad, op basis waarvan die alsnog kan beslissen wat hiermee zal gebeuren. Omgekeerd staat de stad ook altijd klaar voor het verstrekken van advies. De samenwerkingsovereenkomst bevat de grote lijnen zoals de functie en werking van het contactpunt, het ingaan op vormingsvragen etc..
- **Groep INTRO** daarentegen werkt meer sporadisch samen met de stad en dit zonder een samenwerkingsovereenkomst. Er vindt voornamelijk een uitwisseling van expertise plaats. Twee jaar geleden heeft Groep INTRO een eenmalige subsidie gekregen die hen de kans bood om sterk uit te breiden. Momenteel loopt er geen vorm van financiering meer.

Ook **Samenlevingsopbouw** is een belangrijke partner van de stad Mechelen. Samenlevingsopbouw provincie Antwerpen is een vzw die subsidies krijgt van de stad Mechelen voor haar reguliere werking. Daarnaast vindt er een uitwisseling van expertise plaats.

Als laatste externe partner is ook **ROJM vzw** te vinden als knooppunt in bovenstaand netwerk. ROJM is een jeugdwerking die gesubsidieerd wordt door de stad. De samenwerking is geformaliseerd in een samenwerkingsovereenkomst betreffende hun reguliere werking. Naast de stroom van materiële goederen in de vorm van subsidies, vindt er ook een uitwisseling van kennis en expertise plaats tussen beide partners.

Naast de relaties tussen de stad en de betrokken externe partners, worden ook de jeugdbewegingen en sportverenigingen opgenomen in de netwerkanalyse. De pijlen in de netwerkanalyse representeren de belangrijkste banden, maar ook van organisaties waaruit geen pijlen vertrekken wordt er toegeleid naar sportverenigingen en jeugdbewegingen (vb. vanuit Groep INTRO).

- Tussen de stad en de **sportverenigingen** vindt een uitwisseling van kennis en expertise plaats. De stad gaat in gesprek met de sportverenigingen en geeft infosessies over omgaan met diversiteit. Omgekeerd kunnen sportverenigingen ook aan de stad aangeven wat hun ervaringen zijn en op welke uitdagingen zij botsen. Bovendien vindt er soms ook een stroom van materiële goederen plaats, aangezien sportclubs die de diversiteitsclausule ondertekenen een subsidie ontvangen.
- Ook tussen de stad en de **jeugdbewegingen** vindt een uitwisseling van kennis en expertise plaats. Naast deze wederzijdse immateriële stroom, krijgen jeugdverenigingen die intekenen op de diversiteitsovereenkomst een subsidie. Momenteel hebben alle jeugdbewegingen hierop ingetekend.

Tot slot wordt nog kort ingegaan op belangrijke banden tussen partners onderling.

- Tussen **ROJM vzw** en **J@M vzw** is er een stroom van materiële goederen van ROJM vzw naar J@M vzw aangezien J@M de infrastructuur van het jeugdhuis mag gebruiken voor activiteiten.



- Tussen het **Agentschap Integratie en Inburgering en Groep INTRO** is er bovendien ook een stroom van kennis en expertise. Groep INTRO komt immers in haar reguliere werking in contact met OKAN-jongeren, die de doelgroep zijn van een aantal projecten van het Agentschap. In dat opzicht is de informatie telkens relevant voor elkaar.
- Tot slot is er tussen **J@M vzw en de jeugdbewegingen** een uitwisseling van kennis en expertise in het kader van toeleiding van kwetsbare jongeren naar het jeugdwerk.

## 4.6 Gehanteerde instrumenten voor externe regie

Zoals reeds uit bovenstaande paragrafen blijkt, zet de stad sterk in op samenwerkingen met partners. Om die samenwerkingen te formaliseren, wordt gebruik gemaakt van een aantal instrumenten. In wat volgt worden de meest gebruikte instrumenten besproken.

### 4.6.1 Samenwerkingsovereenkomst

Met tal van organisaties heeft de stad één of meer samenwerkingsovereenkomsten lopen. Vele organisaties hebben hun eigen doelstelling(en) en de kracht bestaat er dan in om gemeenschappelijke doelstellingen te zoeken en daar samen op in te zetten. Er zijn twee vormen van samenwerkingsovereenkomsten die de stad afsluit.

- Enerzijds zijn er de *samenwerkingsovereenkomsten* die de *reguliere werking* vastleggen. Deze overeenkomsten lopen meestal over een jaar en worden na dat jaar herzien, aangepast en al dan niet verlengd. Een aantal keer per jaar wordt in het kader van de samenwerkingsovereenkomst bijeengekomen om na te gaan of beide partijen voldoen aan hun plichten en toewerken naar de vooropgestelde doelstellingen. Een algemene samenwerkingsovereenkomst poogt een goede en blijvende samenwerking tussen de stad en haar partners te faciliteren.

- Anderzijds zijn er de **projectmatige samenwerkingsovereenkomsten** die dus per project worden opgesteld. Door partners wordt aangehaald dat dit gaat om een vast sjabloon dat zijn invulling krijgt al naargelang het project.

In de samenwerkingsovereenkomsten wordt ook vastgelegd of er al dan niet stedelijke middelen worden vrijgemaakt om de reguliere werking of projectmatige samenwerking te financieren. De stad geeft aan dat ze bij een samenwerkingsovereenkomst zonder financiële middelen iets minder sturing heeft, maar dat dat geen probleem is omdat het gaat om het informeel afstemmen van agenda's op basis van gemeenschappelijke doelstellingen.

*“Omdat ge net zoekt van, oké, wat zijn, wat is uw agenda, wat is onze agenda, wat zijn de doelstellingen, wat is er gemeenschappelijk?”*

#### **4.6.2 Subsidies**

Een instrument dat aldus vaak gepaard gaat met de samenwerkingsovereenkomst is het geven van **subsidies**. Ook bij de subsidies kan een onderscheid worden gemaakt tussen subsidies voor de reguliere werking en projectsubsidies.

- Enerzijds zijn er de **subsidies** die pogen de **reguliere werking** van een bepaalde vzw te ondersteunen. Deze middelen kunnen gebruikt worden om in te zetten op uitbreiding van de dienstverlening, verbreding van het netwerk en samenwerkingen met andere partners. In een aantal gevallen worden naast werkingmiddelen ook tewerkstellingsmiddelen door de stad vrijgemaakt.
- Anderzijds zijn er de **projectsubsidies** waarmee de stad partners ondersteunt in de uitvoering van een bepaald project.

De stad zet sterk in op die financiële ondersteuning omdat men ervan overtuigd is dat het beter is om externe partners die expertise hebben in te zetten, dan zo veel mogelijk zelf op zich te nemen.

*“Dat ge echt gaat kijken wie werkt er al rond, en soms moet ge dan natuurlijk financieel ondersteunen, maar dan doen we dat liever met een externe partner financieel te ondersteunen dan dat we het zelf zouden doen.”*

Door externe partners wordt echter wel de vraag gesteld in hoeverre je kan ingaan tegen iemand die je middelen geeft. De financiering naar externe partners toe maakt aldus dat partners wat meer binnen de lijntjes moeten en willen kleuren aangezien ze niet het risico willen lopen hun financiering te verliezen.

*“Dat is altijd zo wat afwegen he. Hoe hard kan je gaan protesteren tegen iemand die u eigenlijk ook middelen geeft? (...) Pff... ja. Ja, en ik denk die spanning dat ik daarstr..., in het begin aangaf, het feit dat je ook wel afhankelijk bent van uw subsidiegever maar tegelijkertijd soms ook wel euh, in de positie wil zitten om gezinnen te ondersteunen en ook wel gezinnen of, of, individuen een stem te geven. (...) Een proteststem, soms. (...) Da's, da's eigenlijk denk ik een grote spanning.”*

#### **4.6.3 Diversiteitsclausule**

Een belangrijk instrument dat de stad Mechelen hanteert in een poging om de externe partners aan te zetten om inclusief te handelen, is de **diversiteitsclausule**, die is ingebed in het subsidiereglement. De diversiteitsclausule houdt in dat organisaties die middelen willen krijgen, los van de doelstellingen die binnen de samenwerkingsovereenkomst zijn bepaald, als eerste voorwaarde de diversiteitsclausule dienen te onderschrijven. Bij sommige organisaties wordt bovendien gevraagd om dit concreet te gaan vertalen naar de eigen werking. Het doel van de stad is om hiermee de visie en missie van de stad te gaan uitdragen en ervoor te zorgen

dat de partners vanuit dezelfde visie en inclusiviteit handelen. In onderstaand citaat verduidelijkt de stafmedewerker diversiteit de kern van dit instrument.

*“Dus dat is voor ons al een instrument om ook ja, onze visie en die missie ook extern te gaan uitdragen en daar ergens ook wel euhm, ja, mee, euh, de regie over te voeren. Van ja, zit, zitten die partners dan ook wel met de neuzen in dezelfde richting?”*

De diversiteitsclausule fungeert als inspanningsverbintenis, wat impliceert dat vzw's of verenigingen die erop hebben ingetekend moeten aantonen dat de wil om iets te veranderen er is en dat ze pogingen ondernemen. Er worden geen concrete resultaten verwacht.

De stad is er zich echter wel van bewust dat verschillende verenigingen de overeenkomst in eerste instantie zullen ondertekenen omwille van de financiële vergoeding die eraan vasthangt. Daarom, aldus de stafmedewerker diversiteit, is het de verantwoordelijkheid van de stadsdiensten om ervoor te zorgen dat de ondertekende visie ook in de praktijk op het werkveld wordt geoperationaliseerd. Op bepaalde projecten zit ook een projectmedewerker, die dan in een één op één relatie met de verenigingen meer kan bereiken en beter zicht heeft op de operationalisering. Bovendien worden infosessies gegeven en wordt samengezeten met organisaties die interesse hebben in deze overeenkomst.

Door de stadsdiensten wordt bovendien aangehaald dat het heel belangrijk is om per organisatie op maat te gaan kijken naar mogelijkheden om te werken rond diversiteit. Het is niet zo dat ze projecten zullen voorstellen die 'te nemen of te laten' zijn. Er wordt telkens vertrokken van wat er al is in een bepaalde organisatie/sportclub/jugdvereniging en op basis daarvan worden de visies verenigd in een project waarin zowel de organisatie als de stad

zich kunnen vinden. Door op deze manier te werken vind je ook veel sneller ingangspoorten voor draagvlak binnen de club.

#### **4.6.4 Cofinanciering**

Naast de vormen van eenzijdige middenstroom van de stad naar een externe partner, wordt er ook gebruik gemaakt van cofinanciering in het kader van bepaalde projecten.

*“Er zijn wel euh, zaken zoals bijvoorbeeld euh, stel dat we een gezamenlijke (...) actie doen, dat we dan een soort cofinanciering nemen, dat wij, dat stad dan bijvoorbeeld zegt ‘Wij doen, wij kunnen dit een stukje financieren.’ en vanuit (...) zeggen we dan ‘Ja, wij kunnen misschien dit een stukje financieren.’, da’s dan een cofinanciering van een bepaald project.”*

Zowel de stad als de betrokken partner(s) financieren dan een deel van de kostprijs van het project.

#### **4.6.5 Detachering**

Bovendien heeft de stad Mechelen een aantal medewerkers uit externe organisaties die gedetacheerd zijn in de stad. Op die manier pogen ze externe expertise binnen te halen. Daarenboven zorgt het feit dat iemand extern ingebed wordt in de organisatie ook voor een snellere integratie. De gedetacheerde werknemer heeft toegang tot de interne systemen, documenten etc. en kan op die manier sneller en efficiënter werken en samenwerken. Wanneer werd gevraagd naar de ervaring van een gedetacheerde werknemer binnen de stad, werd volgend antwoord gegeven:

*“Euhm, ik vind dat geweldig. Ik wist niet toen ik ermee begonnen was hoe dat ging zijn, maar, ik vind het goed, want als medewerker van de stad... dus, ik heb, hier heb ik een account, ik heb mijn e-mail hier, dus ik word beschouwd als een collega, dus dat maakt dat die, dat die euh, andere*

*medewerkers heel gemakkelijk met mij kunnen, contact kunnen opnemen. Dus da's ook praktisch... alez, omdat ik hier werk, hier in de buurt zit, maar ook psychologisch, want dan hoeft je niet, dan is dat niet iemand extern die je moet aanspreken, maar da's iemand van ons, en dat gaat gemakkelijker. En ik merk dat veel mensen gewoon ja, binnenspringen of, of, of krijg ik telefoons of mails. En de meerwaarde om, om voor (...) te werken is dat ik expertise blijf opbouwen.”*

Binnen de stad wordt gesproken over een “*interessante synergie*”, wat impliceert dat de samenwerking effectiever is dan wanneer de detachering niet had plaatsgevonden.

#### **4.6.6 Overleg**

Als de samenwerking van de stad Mechelen met één woord zou moeten omschreven worden, is het **overleg**. Belangrijk is allereerst om op te merken dat de stad Mechelen overleg niet ziet als een instrument dat losstaat van de andere instrumenten, maar eerder als een instrument dat hoe dan ook wordt ingezet om de partnerschappen en samenwerkingen vlot te laten verlopen. Overleg vormt de lijm tussen verschillende organisaties in het kader van projecten. Het overleg is ook ingebed in de hierboven besproken samenwerkingsovereenkomsten en bovendien verloopt dit vaak via stuurgroepen en expertengroepen. Wanneer wordt gepeild naar hoe het overleg met de stad wordt ervaren door de verschillende externe partners, komen voornamelijk positieve signalen naar boven.

*“Euhm, ik vind eigenlijk dat dat heel euh, goed verloopt tot nu toe. Euhm, je merkt dat de stad eigenlijk ook nood heeft aan die inhoudelijke input, dat advies, die rapportage. ‘Wat gebeurt er in Mechelen?’.”*

De stad poogt door structurele overlegmomenten met verschillende partners het helikopterzicht te bewaren over het middenveld in Mechelen.

*“Ja, ja. Nee, nee, er zijn structurele overlegmomenten, euh, afhankelijk natuurlijk euh, per thema. Eh, ik bedoel euh, we hebben afhankelijk van welke wijk, de stad probeert eigenlijk ook een beetje een helikopterzicht te houden, euh, van heel wat actoren die dat in bepaalde wijken euh, en buurten actief zijn.”*

Hoewel dit veelvuldig gebruik van overleg algemeen als zeer positief wordt gepercipieerd door zowel ambtenaren als middenveld, geeft één partner aan dat het overleg soms een te grote tijdsinvestering is die in verhouding onvoldoende meerwaarde oplevert.

*“Dus dat overleg toen bijvoorbeeld.... Ik twijfel zo omdat we dat naar de, toen na dat jaar naar de stad ook gezegd hebben, ‘Alleen maar gewoon overleg en samenzitten dat....’. Ja, we hebben daar ten eerste al de tijd niet voor, want we krijgen middelen om met de jongeren.... (...) Ja, da’s iets dat erbij komt. Dus te veel overleg met alle partners om dan met alle partners overleg te hebben, lijkt mij zeker niet nuttig.”*

#### **4.6.7 Geen instrumenten**

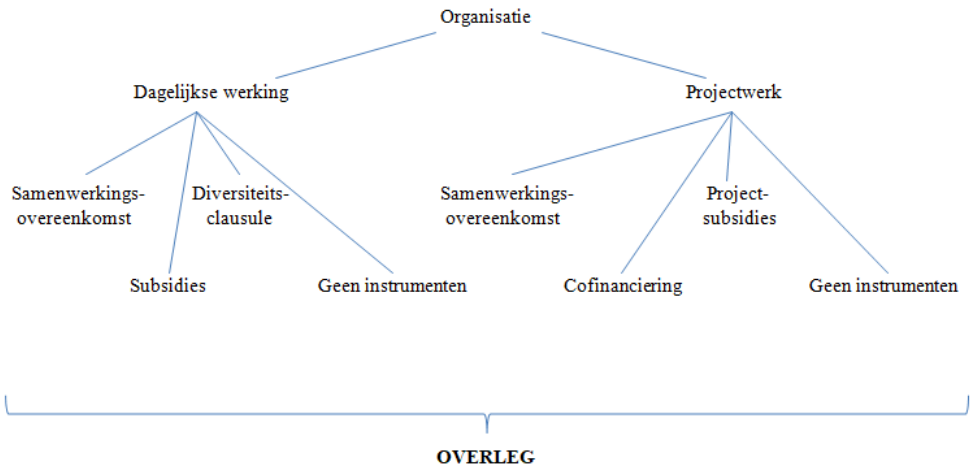
Tot slot zijn er een aantal externe partners ten aanzien waarvan **geen instrumenten** van regie worden gehanteerd. Deze partners kennen hun eigen autonome werking en zijn hierin op geen enkele manier gebonden door de stad. Door de stad wordt dit niet als ‘probleem’ omschreven, maar door de externe partners wordt echter wel aangegeven dat het feit dat ze geen samenwerkingsovereenkomst hebben enkele negatieve externaliteiten met zich meebrengt. Zo zijn ze beperkt op vlak van mogelijkheden om hun werking uit te breiden en impliceert het dat ze soms vergeten worden.

## Samengevat

Het is van groot belang om als stad goed na te denken over de ingezette beleidsinstrumenten en de gevolgen van het al dan niet inzetten ervan. Het belangrijkste is echter dat de stad een overzicht behoudt over de sociale kaart en een goede overlegrelatie onderhoudt met de verschillende partners, ongeacht of er al dan niet een samenwerkingsovereenkomst, of al dan niet een vorm van financiering mee gepaard gaat.

Om de verschillende gehanteerde instrumenten visueel voor te stellen werd onderstaand model tot stand gebracht. De vorm van samenwerking die een organisatie heeft met de stad kan vaak worden opgesplitst in de dagelijkse werking en projectwerk.

**Figuur 4** Overzicht beleidsinstrumenten





## 5 Beperkingen van het onderzoek

Hoewel dit onderzoek algemeen overschauwend weinig obstakels heeft gekend, zijn er toch een aantal zaken die mogelijks beperkingen met zich kunnen hebben meegebracht. In wat volgt worden een aantal discussiepunten opgelijst.

Een eerste belangrijk discussiepunt betreft het feit dat burgemeester Bart Somers helaas niet is kunnen ingaan op de vraag voor een gesprek. Hij werd herhaaldelijk gecontacteerd maar omwille van zijn drukke agenda was het niet mogelijk om een gespreksmoment vast te leggen. Alle informatie die met betrekking tot hem gegeven wordt in dit rapport, is dus het resultaat van een cumulatie van data verworven in de interviews met de schepen, de ambtenaren en het middenveld. Bovendien werd de visie van burgemeester Somers uiteraard nagegaan aan de hand van een documentanalyse. Het had echter interessant geweest om ook met hem in gesprek te kunnen gaan om werkelijk te weten te komen wat hij van onder de *regierol* en hoe hij die in zijn stad tracht te verwezenlijken.

Van alle partners die door de stad werden aangehaald en bijgevolg door ons werden gecontacteerd, heeft een meerderheid gereageerd. Een aantal partners kon na meerdere pogingen echter nog steeds niet bereikt worden, waardoor zij uit de steekproef zijn gevallen. Er zijn verschillende mogelijke redenen voor het niet reageren. In het geval van sportclubs is het mogelijk dat de diversiteitswerking binnen die clubs nog niet dermate uitgebreid is, waardoor ze er liever niet over in gesprek gaan. In het geval van andere vzw's, zou het kunnen dat de gecontacteerde vzw's er belang bij hebben dat hun mening over de samenwerking met de stad geheim blijft, wat dan weer zou kunnen wijzen op een eventueel negatieve verhouding.

Naast deze beperkingen met betrekking tot de selectie van de respondenten, is het ook belangrijk om de aandacht te vestigen op de mogelijke bias die het afnemen van interviews met zich kan hebben

meegebracht. Op elk van de niveaus van de bevraging hadden respondenten er immers belang bij om een bepaalde houding aan te nemen. Aan dit probleem werd getracht tegemoet te komen door telkens aan de respondent duidelijk te maken dat zijn of haar naam of functie niet vermeld zou worden in de analyse en dat de conclusies enkel zouden gebaseerd worden op een cumulatie van alle data.

In eerste instantie werd er gesproken met de leidende ambtenaren in de verschillende stadsdiensten. Aangezien het onderwerp van het onderzoek hen bekend was, waren de ambtenaren zich ook bewust van de *sociaal wenselijke* antwoorden. Het aangeven dat de diversiteitswerking in hun dienst op de goede weg is of zelfs al volledig is uitgewerkt zou immers het ideale antwoord zijn. Door hun eigen aandacht voor inclusiviteit te benadrukken zetten ze dan ook een positief beeld neer. Om de antwoorden wat meer in perspectief te kunnen plaatsen, werd alvorens over te gaan tot de interviews met de verschillende diensthoofden reeds een gesprek gepland met de stafmedewerker diversiteit. Dit interview maakte het mogelijk om al vanuit een soort helikopterperspectief over de verschillende diensten heen te kijken, waardoor latere antwoorden telkens gerelativeerd konden worden en in perspectief konden worden geplaatst.

Ten tweede kwam uit de interviews naar boven dat de vzw's het moeilijk hadden met het geven van kritiek op de stad. Ze zijn immers bang dat de minder positieve zaken die ze aanhalen hun verhouding met de stad negatief zou kunnen beïnvloeden. Tijdens de interviews werd toch getracht de respondenten open te laten reflecteren en ook hier werd telkens gewezen op het feit dat er nooit negatieve citaten zouden gekoppeld worden aan een bepaalde vzw of een bepaalde functie, laat staan een persoonsnaam. Hoewel er dus zeker werd getracht de respondenten op hun gemak te stellen, kan niet worden uitgesloten dat er soms positiever werd gesproken over iets wat *an sich* eerder als negatief wordt gepercipieerd.

Tijdens de interviews zelf werd soms gebotst op de beperking dat respondenten hetzij niet meer alles wisten over een afgelopen periode omwille van het feit dat het lang geleden was, maar vaker nog dat ze niet ver terug konden gaan in de tijd omdat ze hun job nog maar recentelijk zijn beginnen uitvoeren. De beperkte antwoorden op retrospectieve vragen impliceren dat op basis van de afgenomen interviews heel uitgebreid kan worden omschreven hoe de huidige situatie is, maar dat er nog meer data nodig zijn om werkelijk een vergelijking te kunnen maken met een aantal jaar geleden.

## 6 Conclusie

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek was “**Op welke manier krijgt de regierol van lokale besturen in het lokaal integratiebeleid vorm in de stad Mechelen?**”. Doorheen het onderzoek werd een antwoord gezocht op volgende deelvragen:

**DV1:** “Hoe is de focus op de interne evenals externe regie gegroeid en ingebed in de structuur en werking van de stad Mechelen?”

**DV2:** “Welke instrumenten zet de stad in voor die regierol?”

**DV3:** “Welke zijn de centrale actoren/partners en hoe verhouden zij zich tot de stad evenals tot elkaar?”

Op basis van een documentanalyse, negentien diepte-interviews met betrokken actoren en een netwerkanalyse werd hierop een antwoord geformuleerd.

Toen in 2012 de nieuwe coalitie met Bart Somers als burgemeester de stad Mechelen ging besturen, werd besloten om de *Dienst Diversiteit* af te schaffen en het thema onder te brengen binnen *Strategie en Ontwikkeling*, een strategische cel die zich als een koepel boven alle verschillende directies bevindt. Hierdoor werden deuren geopend om stadsbreed rond diversiteit te gaan werken, vanuit de idee dat iedere dienst een stukje van het thema mee zou opnemen in de reguliere werking.

Op vlak van *interne regie* blijkt uit dit onderzoek dat het bewustzijn van het belang van werken rond diversiteit bij de verschillende diensten reeds aanwezig is. Echter blijkt er een belangrijk verschil te zijn tussen het besef dat die diversiteit er is en dat errond moet gewerkt worden, en de werkelijke vertaling van de inclusieve stadsdoelstelling in de handelingen en acties van de diensten. De

diversiteitsreflex blijkt bovendien niet in alle diensten even consequent gemaakt te worden. Een aantal diensten staan al heel ver op dit vlak, terwijl er ook diensten zijn die nog een sterke ondersteuning nodig hebben van de stafmedewerker diversiteit en de *Strategische Cel*. Door middel van een stuurgroep en aandacht voor diversiteit in het managementteam wordt de doelstelling echter wel ingebed in de stadsstructuur van Mechelen.

Hoewel interne regie vaak als voorwaarde wordt gezien voor externe regie, blijkt de stad Mechelen op vlak van *externe regie* reeds verder te staan. Mechelen definieert zichzelf als netwerkorganisatie en wordt ook door partners als dusdanig gepercipieerd. De stad zet sterk in op samenwerkingen met partners en het bundelen van expertise om tot een mooi geheel te komen. Gebruikmakend van de *typologiecomponenten van Pröpper et. al* (2004) kunnen volgende zaken geconcludeerd worden. Een eerste component van regie is *het organiseren van samenwerking met partners*. Uit nagenoeg alle gesprekken kwam naar voren dat de stad in dit opzicht zeker haar regierol opneemt. De externe partners zijn allen bereid om onderling samen te werken en zijn gemotiveerd om bij te dragen aan de gedeelde doelstellingen. Ten tweede omvat de regierol *het houden van een overzicht over de situatie*. De stad blijkt op basis van de resultaten van de bevraging zeker een omvattend beeld van de situatie te hebben. Op basis van structurele overlegmomenten en terugkoppeling blijft de stad een overzicht houden van wat er allemaal beweegt. Ook door het middenveld werd aangegeven dat de stad haar sociale kaart goed kent. De derde component van regie is *het uitzetten van gemeenschappelijke beleidslijnen*. In de stad Mechelen is er een bepaalde koers uitgestippeld waaraan alle partners meewerken. Opvallend is wel dat een aantal externe partners zich bij het bespreken van deze component enigszins defensief opstelden in de zin dat ze hun eigen autonomie op vlak van het uitzetten van beleidslijnen willen verdedigen. Echter blijkt wel dat alle betrokken actoren vanuit een gedeelde doelstelling handelen. Tot slot omvat regie ook *het afleggen van verantwoording tegenover het geheel*. Door middel van de structurele overlegmomenten wordt

telkens toelichting gegeven bij het handelen en de resultaten van de verschillende partnerschappen.

Wanneer de stad Mechelen dan geplaatst wordt in de **typologie van coördinatie** van Verhoest et. al (2003), blijkt dat de stad het dichtst aanleunt bij wat in deze structuur het *netwerkmodel* wordt genoemd. De samenwerkingen tussen de stad en de partners zijn immers gebaseerd op vrijwilligheid en de basis van alle samenwerkingen is overleg. Vertrouwen tussen de partners is hierbij van groot belang. De overheid is in Mechelen bovendien slechts één van de vele partners die het beleid helpt vormgeven. Het is het geheel dat ontstaat uit alle verschillende samenwerkingen dat leidt tot een succesvol beleid. Hoewel de stad Mechelen duidelijk werkt vanuit een netwerkmodel, bevat de werkwijze ook kenmerken van een *marktmodel*. Er worden immers onder meer marktinstrumenten gebruikt om partners enigszins te sturen in het nastreven van een gelijkaardige visie.

Wanneer dieper wordt ingezoomd op de **beleidsinstrumenten** die de stad Mechelen gebruikt in haar poging om regie te voeren over de externe partners, kunnen zeven belangrijke instrumenten worden gedestilleerd. In wat volgt wordt per soort beleidsinstrument uit de literatuur (juridische beleidsinstrumenten, financiële beleidsinstrumenten en marktsturing en overleg en netwerkcoördinatie) weergegeven op welke manier dit terugkomt in het Mechelse integratiebeleid. Van gebruik van *juridische beleidsinstrumenten* is er in de stad Mechelen geen sprake. *Financiële beleidsinstrumenten en marktsturing* worden daarentegen wel gebruikt. Zo geeft de stad Mechelen subsidies aan een aantal vzw's die als financiële stimuli het gedrag van deze vzw's enigszins kunnen sturen (Lascoumes & Le Galès, 2007; Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011). Ook de diversiteitsclausule die wordt voorgelegd aan sportclubs, jeugdbewegingen etc. valt onder financiële beleidsinstrumenten. De diversiteitsclausule is ingebed binnen het subsidiereglement en impliceert dat organisaties die middelen willen krijgen de diversiteitsclausule dienen te

onderschrijven. Op die manier wordt nagestreefd dat partners handelen volgens de visie en missie van de stad. Ook met cofinanciering en detachering gaan middelen gepaard, maar deze kunnen niet als pure financiële beleidsinstrumenten worden beschouwd. Tot slot maakt Mechelen als netwerkorganisatie veel gebruik van *overleg en netwerkcoördinatie*. Overleg is immers de rode draad door het Mechelse integratiebeleid. Door middel van samenwerkingsovereenkomsten en structurele overlegmomenten worden samenwerkingen georganiseerd. Er wordt telkens getracht tot gemeenschappelijke doelstellingen te komen (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten, 2011).

Tot slot werd in dit onderzoek nagegaan welke de ***centrale actoren of partners*** zijn in het Mechelse integratiebeleid. Op basis van de informatie verkregen in de gesprekken met politieke evenals ambtelijke actoren, werd het mogelijk om aan de hand van een netwerkanalyse een overzicht te krijgen van de belangrijke externe partners en hun verhouding tot de stad. Naast twee partners die zich met één voet in de stad bevinden omwille van detachering, namelijk het Agentschap Integratie en Inburgering en J@M vzw, werkt de stad ook nauw samen met ROJM vzw, Groep INTRO, Unia en Samenlevingsopbouw. Uiteraard zijn er naast deze partners enorm veel andere externe partners die worden betrokken bij projecten en een vorm van samenwerking kennen met de stad.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de stad Mechelen sinds 2012 actief inzet op haar regierol in het lokaal integratiebeleid. De interne regie is volop in opmars en extern neemt de stad haar regierol reeds in grote mate op. Door partnerschappen aan te gaan met het middenveld en samen te werken aan projecten wordt ieders expertise ingezet in functie van een succesvol integratiebeleid.

## 7 Bibliografie

- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1): Transaction Publishers.
- Biedenkopf, K., Van Eynde, S., & Walker, H. (2017). Policy Infusion Through Capacity Building and Project Interaction: Greenhouse Gas Emissions Trading in China. *Global Environmental Politics*, 17(3), 91-114.
- Blakie, N. (2010). *Designing Social Research* (Vol. 2nd edition). Cambridge: Polity Press.
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(5916), 892-895.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative research journal*, 9(2), 27-40.
- Bressers, J. T. A. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In P. Glasbergen (Ed.), *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding* (pp. 17). Den Haag: VUGA.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (Vol. 4). Oxford: Oxford University Press.
- Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 98(2), 341-354.
- Gilsing, R. (2007). Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: The case of Dutch youth policy. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 45-64.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 1360-1380.
- Guion, L. A., Diehl, D. C., & McDonald, D. (2001). *Conducting an in-depth interview*: University of Florida Cooperative Extension Service, Institute of Food and Agricultural Sciences, EDIS.



- Homans, L. (2014). Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014–2019. Retrieved Oktober, 10(2015), 2014-2015.
- Hupe, P. L., & Klijn, E.-H. (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid: Ontwikkeling lokaal preventief jeugdbeleid.*
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Mortelmans, D. (2013). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden.* Leuven, België: Acco.
- Pestman, P. (2008). Naar een betere benutting van beleidsvrijheid door decentrale overheden: Bestuurswetenschappen.
- Pope, C., Ziebland, S., & Mays, N. (2000). Analysing qualitative data. *Bmj*, 320(7227), 114-116.
- Pröpfer, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. *Vught: Partners en Pröpfer.*
- Putnam, R. (2001). Social capital: Measurement and consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 41-51.
- Span, K., Luijkx, K., Schols, J., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: What, why and how?* London: Sage.
- Turner III, D. W. (2010). Qualitative interview design: A practical guide for novice investigators. *The qualitative report*, 15(3), 754.
- Van den Heuvel, J. H. (2005). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid:* Boom Koninklijke Uitgevers.
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. (2011). *Leidraad Regie en Coördinatie: Samenwerken aan diversiteit.* VVSG.
- Verhoest, K., Legrain, A., & Bouckaert, G. (2003). *Over samenwerking en afstemming. Instrumenten voor een*

*optimale beleids-en beheerscoördinatie in de publieke sector*: Academia Press.

Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor. (2015). Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2015.

Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications* (Vol. 8): Cambridge university press.

Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*: Sage publications.

## Bijlage 1: Vragenlijst

Aangezien voor iedere respondent een persoonlijke vragenlijst werd opgesteld (op basis van documentanalyse en vooronderzoek over de betrokken organisatie), worden in deze bijlage voor zowel de politieke actoren, ambtelijke actoren als de actoren uit het middenveld de meest belangrijke vragen vermeld die de rode draad vormden doorheen de interviews.

### Politieke actoren

- 1) Kan u ons wat meer vertellen over het *integratiebeleid* van de stad Mechelen?
  - Hoe is dit beleid tot stand gekomen?
  - Welke strategische keuzes werden gemaakt op vlak van diversiteit?
  - Vanwaar de keuze voor ‘inclusieve stad’ als organisatiedoelstelling?
  - Hoe is het politieke draagvlak gegroeid?
  
- 2) Integratie is een *horizontaal beleidsdomein*, wat veronderstelt dat al uw collega’s van het College van Burgemeester en Schepenen ermee bezig zijn.
  - Hoe komt diversiteit in het College van Burgemeester en Schepenen aan bod?
  - Voelt u zichzelf de waakhond over het integratiebeleid? Bent u diegene die bij ieder thema zorgt dat de diversiteitstoets wordt gemaakt?
  - Hebben de andere schepenen aandacht voor diversiteit in de uitvoering van elk van hun bevoegdheden? Is bij iedereen die diversiteitsreflex ingebakken?
  
- 3) We hebben begrepen dat de stad Mechelen heel *netwerkgericht* werkt. Wat is uw visie op die samenwerkingen met partners?

- 4) Wat is volgens u *geslaagde integratie*?
  - Op welke manier pogen jullie dit te bereiken?
  
- 5) Op welke manier kan Mechelen een *voorbeeld* zijn voor andere steden op vlak van integratiebeleid?
  - Zijn er een aantal projecten die er uitgelicht kunnen worden als goede praktijken?
  - Wat zijn belangrijke aandachtspunten/voorwaarden voor de totstandkoming van een succesvol integratiebeleid?
  - Wat zijn de uitdagingen?
  
- 6) Blik op de toekomst: Dit najaar zijn het *verkiezingen*. Stel dat uw bestuursploeg het vertrouwen krijgt om een legislatuur verder te gaan, zou u dan de beleidslijnen blijven volgen die momenteel zijn uitgestippeld?

## **Ambtelijke actoren**

### Stafmedewerker diversiteit

- 1) Kan u ons wat meer vertellen over het *integratiebeleid* van de stad Mechelen?
  - Sinds wanneer wordt zo intensief ingezet op diversiteit als kracht?
  - Welke strategische keuzes werden gemaakt op het vlak van integratiebeleid?
  - Waar situeert diversiteit zich nog in het organogram? Zijn er – naast u – nog ambtenaren intensief met diversiteit bezig?
  
- 2) Wat verstaat u onder de *regierol van lokale besturen*?
  - Zetten jullie daar actief op in?
  - Is dat een strategische keuze?
  - Is er een spanningsveld tussen het opnemen van de actorrol en de regierol?
  
- 3) Op welke manier streven jullie naar *interne regie*?

- In de documenten staat een stuurgroep ‘Samenleven in diversiteit’ vermeld. Wie is daarbij betrokken?
  - Er zijn ook interne diversiteitstrajecten lopende. Zou u die eventueel kort kunnen toelichten?
  - Hoe streven jullie er voorts naar dat iedereen die bij het bestuur betrokken is vanuit die zelfde visie handelt?
    - o Zijn hierbij nog eventuele knelpunten?
    - o Is er bij sommige diensten/personen weerstand?
  - Hoe komt het thema diversiteit aan bod in het managementteam?
- 4) Op welke manier streven jullie naar *externe regie*?
- Welke beleidsinstrumenten worden gebruikt om samenwerkingen met partners te reguleren?
  - Op welke manier verloopt de samenwerking met partners?
- 5) Is er een groot *politiek draagvlak* voor het integratiebeleid?
- Hoe wordt het politieke draagvlak nagestreefd?
- 6) Wie zijn jullie voornaamste externe *partners*?
- Hoe verloopt de samenwerking met hen?
  - Er zijn bepaalde actoren ten aanzien waarvan een lokaal bestuur nagenoeg geen doorzettingsmacht heeft.
    - o Ervaart u dat als minpunt?
    - o Zouden jullie meer doorzettingsmacht moeten hebben?
  - Enkele externe partners zitten ingebed in het organogram van de stad. Wat betekent dit voor de samenwerkingsmogelijkheden?
- 7) Hoe komt diversiteit (als horizontaal beleidsdomein) aan bod in het *strategisch meerjarenplan*?
- Worden alle beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties getoetst aan de doelstellingen van het integratiebeleid?

- 8) Wat is volgens u *geslaagde integratie*?
  - Op welke manier pogen jullie dit te bereiken?
- 9) Welke zijn momenteel de grootste *uitdagingen op vlak van de regierol* volgens u?
  - Zaken die goed lopen maar waarvoor blijvende aandacht nodig is?
  - Zaken die minder goed lopen?
- 10) In het finale onderzoeksrapport zouden we graag enkele *goede praktijken* op vlak van de regierol beschrijven.
  - Zijn er bepaalde projecten die interessant zijn, waarop we in de volgende interviews wat dieper kunnen ingaan?

#### Ambtelijke medewerkers

- 1) Wat is uw *functie* juist?
  - Waar situeert die zich in het organogram?
  - Wat betekent uw functie met betrekking tot het integratiebeleid?
- 2) Het *horizontaal integratiebeleid* betekent dat op elk domein de diversiteitstoets gemaakt zou moeten worden.
  - Bent u hiervan zelf vragende partij?
  - Ervaart u dit als een extra taak die bovenop het bestaande takenpakket komt?
- 3) Welke concrete *projecten* rond diversiteit zijn er momenteel lopende binnen uw dienst?
  - Wat houden deze projecten in?
  - Hoe zijn de projecten tot stand gekomen?
  - Wie is er bij betrokken?
  - Op welke manier verloopt de samenwerking met deze partners?

- 4) Hoe zou u de *verhouding tussen uw dienst en de strategische cel* omschrijven?
  - Op wiens initiatief gebeuren de projecten?
  - Ervaren jullie voldoende ondersteuning in het werken rond diversiteit?
  
- 5) Wie zijn jullie voornaamste *externe partners*?
  - Hoe verloopt die samenwerking?
  - Op welke manier zorgen jullie ervoor dat zij jullie visie mee volgen?
  
- 6) Wat is volgens u *geslaagde integratie*?
  - Op welke manier pogen jullie dit te bereiken?
  
- 7) Wat zijn volgens u de grootste *uitdagingen* op vlak van integratie(beleid) momenteel?

Naast de hierboven vermelde vragen voor de ambtelijke actoren werden bij leden van de strategische cel evenals van het managementteam extra vragen toegevoegd die specifiek gericht waren op hun perceptie van regie:

- 1) Wat verstaat u onder de *regierol van lokale besturen*?
  - Zetten jullie daar actief op in?
  - Hoe streven jullie naar interne regie? Hoe zorgen jullie dat iedereen die bij het bestuur betrokken is vanuit dezelfde visie handelt?
  - Op welke manier brengen jullie externe regie in de praktijk?
  
- 2) Hoe komt *diversiteit* aan bod in het *managementteam*?

## **Middenveld**

- 1) Wat houdt de *organisatie* in?
  - Wat zijn de voornaamste doelstellingen?
  - Op welke manier dragen jullie bij tot het integratiebeleid van de stad Mechelen?

- 2) Zijn er momenteel concrete *projecten* lopende met de stad Mechelen omtrent integratiebeleid?
  - Wat houden deze projecten in?
  - Hoe zijn de projecten tot stand gekomen?
  - Wie is er bij betrokken?
  - Op welke manier verloopt de samenwerking met de stad?
  
- 3) Wat is jullie *verhouding tot de stad/het stadsbestuur*?
  - Hoe werken jullie samen?
  
- 4) Hoe wordt de *samenwerking geformaliseerd*?
  - Samenwerkingsovereenkomsten? Financiering?
  - Zijn er doelstellingen aan gekoppeld die jullie moeten bereiken?
  
- 5) Wij *definiëren regie* in ons onderzoek als het hebben van een overzicht over de situatie, het organiseren van samenwerking met partners, het opstellen van gemeenschappelijke beleidslijnen en het afleggen van verantwoording ten opzichte van het geheel.
  - Heeft u het gevoel dat de stad die rol op zich neemt?
  - Welke verbeterpunten zijn er mogelijk op vlak van die lokale regie?
  
- 6) Wat is *geslaagde integratie* volgens u?
  - Op welke manier pogen jullie dit te bereiken?
  - Komt die invulling naar uw idee overeen met die van de stad?
  
- 7) Welke *spanningen of knelpunten* ervaart u in jullie werking en de samenwerking met de stad?



## **Bijlage 2: Interviewtranscripten**

Elektronische bijlage.

