



**SAMENWERKEN VANUIT
RELATIONELE AUTONOMIE**

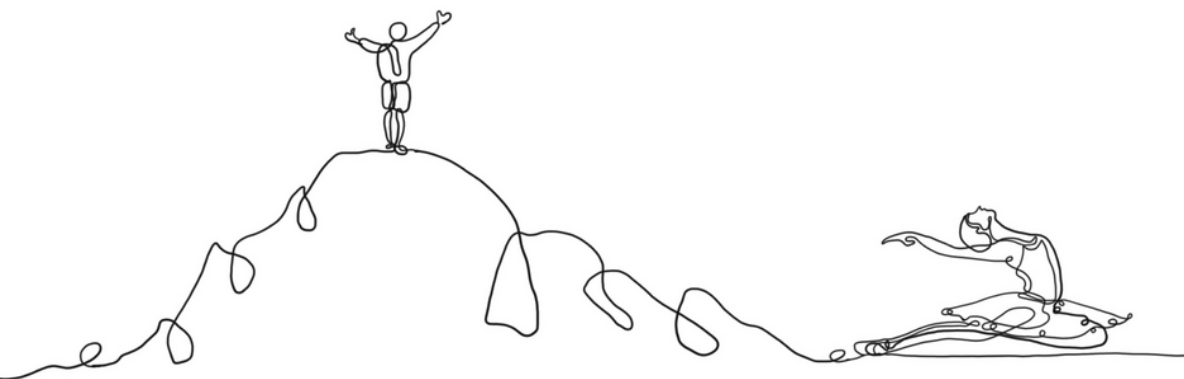
**CONDITIES VOOR BETEKENISVOLLE SAMENWERKING
TUSSEN BURGERINITIATIEVEN EN LOKALE OVERHEDEN
VOOR INCLUSIE VAN VLUCHTELINGEN IN NEDERLAND**

Eindrapportage van het project Learning Crossroads for Refugee Inclusion

AUTEURS

KAY MARS, ELENA PONZONI, HALLEH GHORASHI,
TIMO KORSTENBROEK, YOUNES YOUNES





Colofon

Titel: Samenwerken vanuit relationele autonomie: condities voor betekenisvolle samenwerking tussen burgerinitiatieven en lokale overheden voor inclusie van vluchtelingen in Nederland

Auteurs: Kay Mars, Elena Ponzoni, Halleh Ghorashi, Timo Korstenbroek, Younes Younes

Eindredactie en design: Refugee Academy, Institute of Societal Resilience, Vrije Universiteit Amsterdam

Illustraties: Parisa Akbarzadehpoladi

Correspondentie: Elena Ponzoni, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam Adres: De Boelelaan 1105, 1081 HV Amsterdam

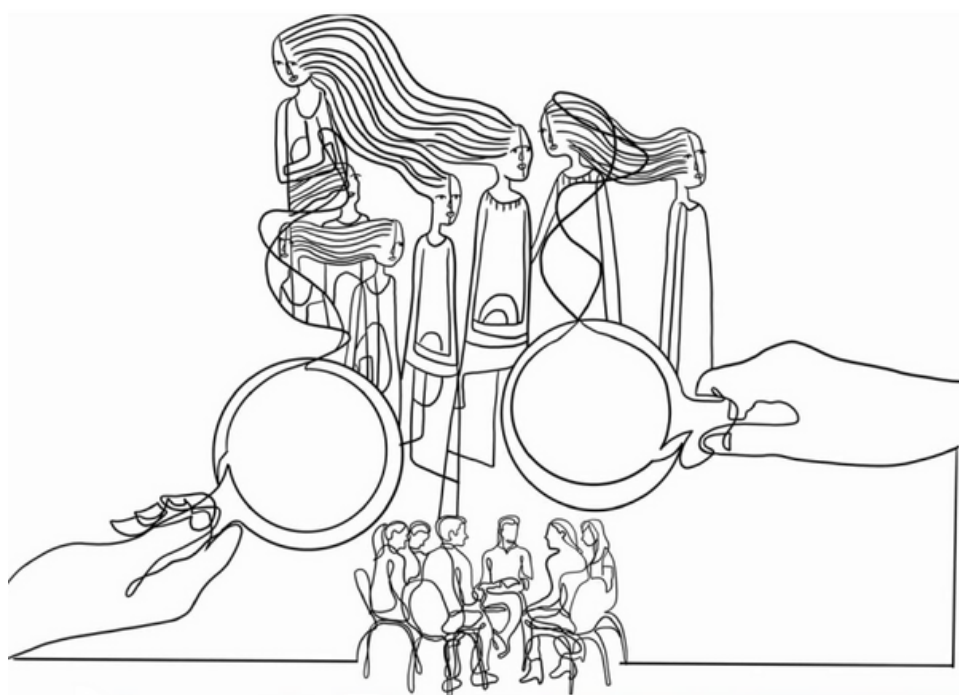
Info: refugee.academy.fsw@vu.nl

ISBN/EAN: 9789083126517

Datum: 31 maart 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Bewegingen en diversificatie in het veld.....	3
2. De tweede fase van het project Learning Crossroads for Refugee Inclusion	5
Kader 1: Nieuwe Wet Inburgering.....	7
2.1. Onderzoeksaanpak in de tweede fase.....	8
3. Samenwerkingen tussen gemeentes en burgerinitiatieven	9
3.1. Ruimte maken voor wat minder makkelijk in bestaande kaders past.....	12
Kader 2: Een verhaal van About a Jacket.....	15
3.2. Specifieke aandacht voor refugee-led organisaties.....	16
Kader 3: Een verhaal van Stichting KEIHAN.....	19
3.3. Het erkennen van complementaire waarden in geschakelde verbindingen.....	19
3.4. Diversiteit aan talen toelaten maar ook tussenruimtes maken.....	22
4. Conclusie	25
Referenties	28





1. INLEIDING

“Has the recent wave of solidarity merely been a wave, forceful hitting the beach before vanishing back into the sea, or has it actually changed the structure of the shoreline?” Vandevoort and Verschraegen 2019

“Een golf van solidariteit”, zo werd de grote opkomst omschreven van nieuwe initiatieven die sinds 2015 ontstonden in Nederland en in vele andere Europese landen rondom de opvang en inclusie van vluchtelingen in de samenleving. Terwijl er in de media vaak berichten waren waarbij angst en negatieve reacties de boventoon voerden, en er vanuit overheden en instituties vaak sprake was van handelingsverlegenheid en vertraagde actie in de opvang van vluchtelingen, ontstonden er gelijktijdig overal in Europa een nieuw soort burgerinitiatieven die buiten geijkte overheidsprogramma's en formele diensten van opvang om, vluchtelingen een welkom probeerden te bieden. De activiteiten van deze initiatieven zijn zeer uiteenlopend, variërend van kleine handelingen, zoals het brengen van kleding of boodschappen, tot het zorgen voor huisvesting, taallessen, en begeleiding naar en op de arbeidsmarkt, tot het creëren en onderhouden van sociale connecties in de buurt. Wat burgerinitiatieven echter met elkaar delen is de bereidheid en betrokkenheid om anderen te helpen en alternatieven te bieden daar waar formele, bureaucratische instituties te kort schieten of te lang op zich laten wachten (Boersma et al. 2018).

In het onderzoekproject **Learning Crossroads for Refugee Inclusion** brachten wij het Nederlandse veld van burgerinitiatieven rondom vluchtelingen in kaart en onderzochten we de betekenis van dit veld voor nieuwkomers, ook in relatie tot formele instituties. Het project begon in 2019. We zagen veel initiatieven opkomen en soms ook verdwijnen, en het bestuurlijke landschap veranderen. Het einde van het project, in het voorjaar van 2022, zag het begin van de oorlog in Oekraïne. In deze context veranderde het veld opnieuw, ontstonden nieuwe initiatieven en werden bestaande maatschappelijke initiatieven nieuw leven ingeblazen. Daarnaast werden ook contrasten zichtbaar in de ontvangst van verschillende groepen vluchtelingen. Dit alles leidde dan ook tot nieuwe vragen voor toekomstig onderzoek over en in dit dynamische veld. In dit rapport delen we de belangrijkste inzichten uit dit driejarige project. Dit rapport bouwt voort op ons eerdere rapport **'De kracht van een alternatief verhaal'** (Ponzoni et al, 2020a).

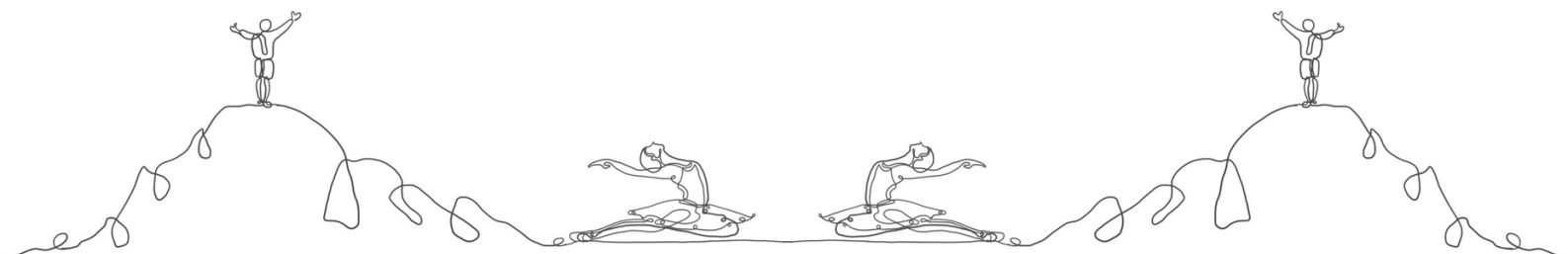
Aan het begin van dit onderzoek, werden wij getroffen door het eerdergenoemde citaat van Robin Vandevoort en Gert Verschraegen (2019) in een editie van een wetenschappelijk tijdschrift dat aan de opkomst van deze nieuwe initiatieven in de samenleving was geweid. Wat is de betekenis geweest van deze zogenoemde golf van solidariteit? Op welke manieren heeft deze golf het landschap – de kustlijn – van inclusie en opvang van vluchtelingen in Nederland veranderd? Hoe heeft het veld zich ontwikkeld? En wat zeggen deze ontwikkelingen, over de mogelijkheid voor duurzame inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving? Dit waren en zijn grote vragen. In dit onderzoeksproject hebben we geprobeerd samen met verschillende betrokken partijen op diverse manieren te reflecteren op de betekenis van dit veld van nieuwe initiatieven en organisaties om van elkaar te leren, en zodoende gezamenlijk antwoord te geven op deze vragen.

De metafoor van een golf die de potentie heeft om de kustlijn te veranderen zet ons als onderzoekers voor een uitdaging. Het roept een beeld op van ons als onderzoekers die over de kustlijn zweven, uitzoomen en inspecteren hoe de kustlijn al dan niet anders is dan voorheen. Daarnaast spoort het ons aan een historisch perspectief in te nemen en de verschillende betrokken actoren in kaart te brengen en te begrijpen. Tegelijkertijd vereist het ook dat we naar de kustlijn afdalen, inzoomen en op (sommige van) die exacte plaatsen gaan staan waar de kustlijn is veranderd en zien wat daar is gebeurd: wat zijn de uitdagingen binnen en buiten deze nieuw ontstane structuur? Daarnaast is het van essentieel belang om niet te vergeten dat wij als onderzoekers en onderzoeksinstituten zelf ook onderdeel zijn van deze kustlijn. Daarom is het cruciaal om als onderdeel van onze onderzoekspraktijken, in dialoog met andere partijen, te reflecteren op onze eigen positie en bijdrage aan inclusieve relaties en structuren.

In dit project hebben, naast het houden van interviews en observaties, ook initiatieven uitgenodigd om samen met ons te reflecteren middels verschillende activiteiten, waaronder een masterclass, co-creatiebijeenkomsten, een blogreeks en een storytelling project. Tijdens dit proces zagen we het belang van twee niveaus van reflectie. Ten eerste 'interne reflectie' gericht op de realiteit binnen initiatieven. Bijvoorbeeld: Wat is er nodig om daadwerkelijke inclusieve ruimtes en gelijkwaardige relaties vorm te geven, en hoe kun je als organisatie veerkrachtig zijn? Ten tweede, 'externe reflectie': Wat is de gezamenlijke rol van initiatieven in relatie tot andere spelers in dit veld, zoals gemeenten, (wetenschappelijke) instituties of gevestigde ngo's?

1.1. BEWEGINGEN EN DIVERSIFICATIE IN HET VELD

Al snel tijdens het onderzoek zagen wij antwoord op die eerste (metaforische) vraag: de kustlijn was inderdaad veranderd, en hoewel vele kleine initiatieven na enkele jaren verdwenen of veranderden, bleven er ook veel bestaan of ontstonden er nieuwe initiatieven. Een aantal hiervan groeide uit tot professionele organisaties en succesvolle sociale ondernemingen. Ze gingen soms in verschillende steden of zelfs landelijk opereren en ontwikkelden zich tot officiële samenwerkingspartners van gemeenten. Anderen bleven klein, lokaal, vrijwillig en informeel. Door aan de slag te gaan met een **mapping** van dit veld, zagen we steeds meer diversificatie in dit veld. Ook zagen we de beweging en dynamiek hiervan. In het Engelstalige stuk **Gastvrij Oost - A Patchwork Reflection on Refugee Reception in Amsterdam**, laten we aan de hand van een Amsterdams voorbeeld zien hoe een spontaan burgerinitiatief ruimte laat voor enerzijds verschillende verhalen en levenspaden die elkaar kruisen, en anderzijds ook voor verschillende belevingen. In dit meerstemmige verhaal doorkruisen verschillende perspectieven en posities elkaar, waaronder ons eigen perspectief en positie als onderzoekers. We zien daar hoe de eerst convergerende inzet van verschillende mensen uiteindelijk uitmondt in de behoefte een eigen weg te kiezen en eigen initiatieven op te zetten, en uiteindelijk vanuit deze eigenstandige initiatieven opnieuw samenwerking en verbinding ontstaat.



De verander(en)de kustlijn werd ook zichtbaar in het **storytelling project** dat in samenwerking met De Voorkamer was opgezet. Dit project laat goed zien wat het betekent om in te zoomen en te kijken wat er binnen een initiatief gebeurt en wat het geheel aan initiatieven – de nieuw gestructureerde kustlijn – kan bieden. Door de verhalen van mensen die direct betrokken zijn bij initiatieven te belichten, zien we hoe zij ruimtes kunnen creëren waarin het mogelijk wordt om een nieuw thuis te vinden en te maken. Ruimtes waar de harde bepalingen van het inburgeringsbeleid zachter worden en langzaam oplossen. Waar de hiërarchie tussen Nederlanders en 'nieuwkomer', burger en niet-burger, opnieuw geconfigureerd kunnen worden. Ruimtes waar het verleden een plek kan vinden in het heden, en waar het verbeelden van een nieuwe toekomst mogelijk wordt in relatie tot anderen.

Dit wil niet zeggen dat een dergelijke her-configuratie altijd succesvol of gemakkelijk verloopt. Er zijn belangrijke beperkingen en spanningen binnen het werk van initiatieven waar ze tegenaan lopen (zie bijvoorbeeld Ponzoni et. al 2020, pp. 20-24). Het navigeren in een speelveld dat zich per definitie kenmerkt door ongelijke posities die verschillende actoren innemen en het al dan niet (re-)produceren van ongelijke machtsrelaties en -beelden zijn spanningsbronnen waarmee burgerinitiatieven te maken krijgen. De onzekerheid van voldoende financiering vanuit onder meer subsidies en fondsen – en in bredere zin de verschuivende of veranderende ondersteuning vanuit overheden en andere organisaties – kan voor burgerinitiatieven ook een bron van spanning zijn. Wanneer we uitzoomen en kijken naar de internationale context, zien we dat vergelijkbare spanningen zich ook voordoen in andere contexten, al dan niet getypeerd door lokale dynamieken en tendensen (zie Özdora Akşak & Dimitrova 2021, Togra Koca 2019, Vandevoordt & Verschraegen 2019). In dit rapport zullen we gedetailleerd stilstaan bij de beperkingen en spanningen binnen het werk van burgerinitiatieven in de Nederlandse context.

Tijdens het onderzoek zijn we vaak naar de kustlijn teruggegaan. We liepen erlangs om op specifieke plaatsen soms even te stoppen. Om verder te kijken naar de afdrücken en sporen die de golven daar achterlieten en nog steeds achterlaten. Gedurende deze reis kwam telkens een belangrijke vraag naar voren: Wat is de verhouding tussen het gediversifieerde en veranderlijke veld aan burgerinitiatieven en de formele structuren en diensten voor opvang en integratie van nieuwkomers? Antwoord op deze vraag is nog urgenter geworden in de context van de huidige opvangcrisis in Nederland[1]. In dit rapport gaan we, voortbouwend op de eerdere teksten die wij in dit onderzoek hebben gepubliceerd, vooral in op deze vraag.

[1] <https://www.unhcr.org/nl/2022/08/unhcr-geschokt-door-huidige-opvangcrisis/>, opgezocht 29 augustus 2022.

HOOFDSTUK 2

De tweede fase van het project Learning Crossroads for Refugee Inclusion



2. DE TWEEDE FASE VAN HET PROJECT LEARNING CROSSROADS FOR REFUGEE INCLUSION

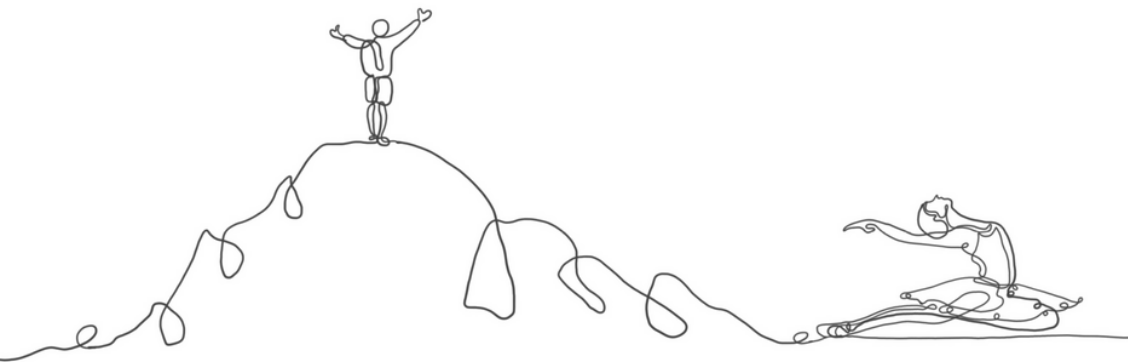
In ons eerste rapport **"De kracht van een alternatief verhaal: de complementaire bijdrage van burgerinitiatieven aan inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving"** (Ponzoni et al, 2020a) beschreven we de bijdrage die burgerinitiatieven potentieel kunnen leveren aan de inclusie van vluchtelingen in Nederland. Door in te zoomen op de ontstaansgeschiedenis van de initiatieven en hun dagelijkse praktijken, zagen we hoe zij de potentie hebben om experimentele ruimtes te vormen waar verschillende typen relaties en rollen kunnen ontstaan. Initiatieven kunnen daarom proeftuinen worden voor onverwachte verbindingen en meerstemmigheid[2]. De initiële kleinschaligheid en informaliteit van burgerinitiatieven biedt daarnaast mogelijkheden voor het bevorderen van betekenisvolle contacten waarbinnen vluchtelingen in hun veelzijdigheid en talenten erkend kunnen worden; deze menswaardige benadering van vluchtelingen is essentieel voor inclusie.

In dit close-up beeld van burgerinitiatieven werd het collectieve verhaal van burgerinitiatieven steeds meer zichtbaar. Dit verhaal gaat over de gezamenlijke meerwaarde van het veld aan burgerinitiatieven – in eerste instantie in relatie tot elkaar, maar daarnaast ook in relatie tot het meer formele veld. We kwamen tot de conclusie dat zowel het formele als het informele veld nodig zijn bij de inclusie van vluchtelingen in Nederland, en dat ze vanuit hun eigen, complementaire krachten bekeken en gewaardeerd moeten worden. En hoewel burgerinitiatieven en formele organisaties soms verschillende waarden hebben in relatie tot de inclusie van vluchtelingen, betekent dit niet dat zij in twee geïsoleerde werelden opereren. Sommige initiatieven zijn ontstaan vanuit samenwerkingen met formele organisaties, terwijl andere initiatieven tot stand zijn gekomen doordat burgers sprongen in de gaten die formele organisaties (ongewild) lieten vallen (zie Larruina, Boersma & Ponzoni 2019, Betts & Collier, 2017). Tegelijkertijd zijn veel burgerinitiatieven voor hun voortbestaan ook afhankelijk van de ruimte en (financiële) steun die lokale overheden en fondsenverstrekkers hen bieden.



[2] Met meerstemmigheid bedoelen we het bij elkaar komen van verschillende perspectieven, die gegrond zijn in verschillende levenservaringen en maatschappelijke posities en die gezamenlijk van betekenis zijn voor een bepaald proces of context.

De vervlechting van deze twee velden laat zien dat er over en weer verschillende vertaalslagen nodig zijn tussen de verschillende organisaties. In ons eerste rapport spraken we daarom ook over "relationele autonomie"[3], waarbij de intrinsieke waarde van ieder speler in het veld wordt erkend, maar er ook aandacht is voor de betekenis van de spelers ten opzichte van elkaar en de synergie tussen hen in relatie tot een breder vraagstuk. In dit rapport werpen we opnieuw een blik op de relaties van burgerinitiatieven en spelers uit het formele veld, met name (semi-)lokale overheden. Met deze focus hopen we zo een beter beeld te krijgen van de betekenissen van het complementaire werk dat burgerinitiatieven en overheden leveren, in het bijzonder in de context van de nieuwe Wet Inburgering die per 1 januari 2022 in werking is getreden (zie kader 1). We zoomen hierbij in op de verschillende vormen die samenwerkingen tussen burgerinitiatieven en overheden kunnen aannemen en we kijken naar de uiteenlopende kansen die deze samenwerkingen potentieel hebben. Daarnaast laten we ook zien welke verschillende uitdagingen er komen kijken bij het ontwikkelen van relationeel-autonome relaties voor inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving.



Kader 1. Nieuwe Wet Inburgering

Per 1 januari 2022 is de nieuwe Wet Inburgering in werking getreden. Vanaf dat moment hebben gemeentes een belangrijke rol gekregen bij de begeleiding van vluchtelingen in het inburgeringstraject. Mensen die volgens de wet 'inburgeringsplichtig' zijn, kunnen via drie nieuwe leerroutes het inburgeringstraject doorlopen. De implementatie van de nieuwe wet kent verschillende vormen van aanpak en de uitvoering ervan verschilt tussen gemeentes onderling. Hoewel de doelstellingen van de wet voor alle gemeentes gelijk zijn, is de vrijheid bij de gemeentes toegenomen als het gaat om de uitvoering in de praktijk. Deze verschillen geven een lokale kleur van aanpak die gevormd zijn door logistieke mogelijkheden en gebaseerd zijn op historische samenwerking tussen gemeentelijke of regionale actoren.

[3] Relationele autonomie verwijst naar de situatie waarin de grenzen van de autonomie van maatschappelijke actoren niet absoluut zijn, maar in beweging blijven door gedeelde en verschuivende overtuigingen en door het gevoel van gemeenschappelijke verbondenheid vanuit verschil.

2.1. ONDERZOEKSAANPAK IN DE TWEEDE FASE

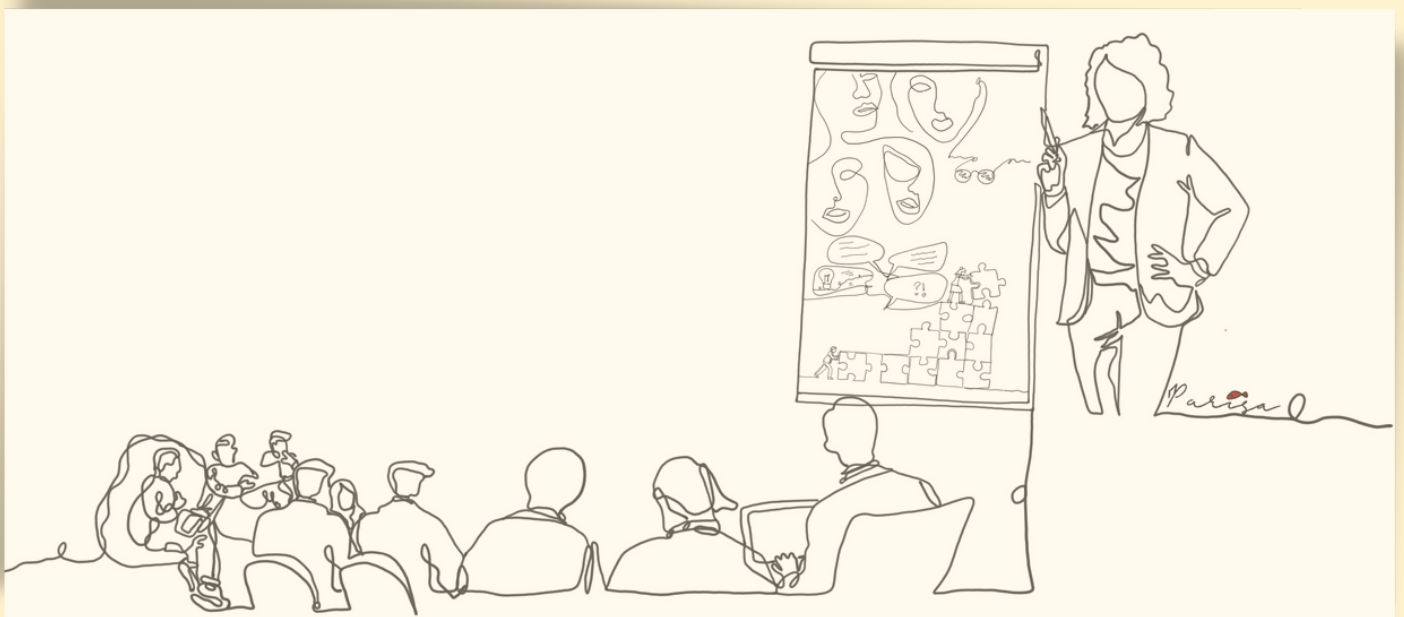
Na de publicatie van het eerste rapport, zijn we op verschillende manieren betrokken geweest met burgerinitiatieven en andere partijen om verder te gaan met de (interne en externe) reflectie op wat verschillende organisaties (kunnen) betekenen voor inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers. Binnen het onderzoeksproject is er een storytelling project opgezet in samenwerking met **De Voorkamer** – een burgerinitiatief in Utrecht – en professionele storytellers, waaruit zeven verhalen zijn ontstaan. Daarnaast hebben we ook een **blogreeks** opgezet waarin we middels interviewgesprekken met burgerinitiatieven verhalen verzameld hebben die inzicht geven in de uitdagingen waar verschillende burgerinitiatieven in de praktijk tegenaan lopen. Deze blogreeks heeft uiteindelijk een zestal blogs opgeleverd. Ook zijn we ons meer gaan focussen op het perspectief van lokale overheden en gemeentes. Hoe zien zij de bijdrage van burgerinitiatieven? Welke rol zien zij voor deze maatschappelijke initiatieven in hun gebied? En hoe verhoudt zich dat tot de verwachtingen van initiatieven zelf?

Om inzichten vanuit beide perspectieven te verzamelen, zijn er twee co-creatie bijeenkomsten georganiseerd in november 2021 en januari 2022. Tijdens de eerste bijeenkomst zijn we met burgerinitiatieven om tafel gaan zitten om te kijken hoe zij de huidige samenwerking en relaties met gemeentes ervaren. Met een groep van vierentwintig vertegenwoordigers van burgerinitiatieven en enkele vertegenwoordigers van gemeentes hebben we onder meer gekeken hoe gemeentes openingen kunnen creëren voor burgerinitiatieven die minder goed aansluiting vinden op het formele systeem, en hebben we punten verzameld om verder mee te nemen in onze gesprekken met gemeentes. Tijdens een tweede co-creatie bijeenkomst georganiseerd in januari 2022 – in samenwerking met **OpenEmbassy** – zijn we met twaalf vertegenwoordigers van gemeenten verspreid over het land gaan kijken hoe zij ieder op een eigen manier invulling hebben gegeven aan het implementeren van beleid in het kader van de nieuwe wet, en waar zij kansen zien voor (nieuwe) verbindingen tussen gemeentes en het maatschappelijke veld – onder meer met burgerinitiatieven.

Verder zijn er ook diepte-interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten om meer data te verzamelen over de perspectieven van gemeenten. Een deel van deze data wordt beschreven in de master scriptie Sociologie **"It takes two to tango: The relationship and cooperation between municipalities and civil society initiatives in refugee inclusion towards the new Civic Integration Act in The Netherlands"**, geschreven door Simone Koster vanuit dit project.

HOOFDSTUK 3

Samenwerkingen tussen gemeentes en burgerinitiatieven



3. SAMENWERKINGEN TUSSEN GEMEENTES EN BURGERINITIATIEVEN

Tijdens het onderzoek zagen we een verscheidenheid van aanpakken vanuit gemeentes, die verschillende werkvormen, methodieken en strategieën hanteren bij het ontwikkelen en implementeren van nieuw beleid in het kader van de Wet Inburgering. Door deze verscheidenheid kunnen gemeentes potentieel het ecosysteem van maatschappelijke partijen versterken.

In sommige gemeentes ligt de nadruk sterk op samenwerking en collectieve aanpak. Een van de gemeenteambtenaren vertelde bijvoorbeeld hoe zij vanuit hun gemeente in het noorden van het land een **samenwerkingsverband met andere gemeentes** in de regio waren aangegaan. Binnen dit samenwerkingsverband was er vervolgens een aanbestedingsopdracht uitgeschreven waar verschillende partijen zich gezamenlijk voor konden inschrijven – juist vanuit de overtuiging dat een enkele aanbieder niet alle onderdelen van integratie (i.e. taal, maatschappelijke begeleiding en participatie) zou kunnen bieden. De uiteindelijke aanbesteding resulteerde in een kerngroep van hoofdaanbidders in het integratietraject, met daaromheen een tweede en derde schil die gevormd werden door het maatschappelijke middenveld in de regio. Het samenwerkingsverband zorgde ervoor dat relaties tussen gemeentes, burgerinitiatieven en overige spelers geherstructureerd konden worden. Tevens zorgde het samenwerkingsverband dat de communicatie tussen de gemeentes onderling verbeterde en er verschillende regionale werkgroepen ontstonden.

In een ander voorbeeld ging de gemeente geen samenwerkingsverband aan met verschillende partijen, maar versterkte juist de al bestaande **samenwerking met één maatschappelijke partner**. Naar aanleiding van eerder onderzoek binnen de gemeente was eerder al een stedelijk netwerk ontstaan waarbij verschillende formele en informele initiatieven bij elkaar gebracht waren. Het afzonderlijk samenwerken met veel verschillende partijen bleek echter vaak lastig. In aanloop naar de nieuwe wet, werden daarnaast door de gemeente tekentafels opgezet. Hieruit kwam naar naar voren dat het voor vluchtelingen die een inburgertraject moesten volgen in de gemeente vaak niet werkte wanneer zij met veel verschillende initiatieven apart contact moesten hebben; een centrale 'regisseur' bleek dus nodig te zijn. Vanuit de gemeente is toen besloten om de samenwerking met de maatschappelijke partner waarmee ze al voor lange periode samenwerkten, voort te zetten op voorwaarde dat deze partner nauwe contacten zou onderhouden met allerlei initiatieven in de samenleving.

Een derde werkvorm die wij tegenkwamen bestaat uit werken met zogenaamde **ontwikkel- of uitvoeringstafels**. Rondom deze tafels werken een Coach Huisvesting, een Coach Integratie, een buddyorganisatie, een organisatie gefocust op grotere gezinnen en een organisatie geleid door vluchtelingen en statushouders samen om mensen te ondersteunen bij integratie. Onder begeleiding van een procesregisseur die door de groep als voorzitter van de ontwikkeltafel is aangesteld, worden beslissingen genomen over wie aan de ontwikkeltafel kan deelnemen. De gemeente neemt hier met name een meer faciliterende rol in, terwijl de deelnemers een meer organiserende rol op zich nemen. Rondom de ontwikkeltafel bespreken zij onderling welke diensten ze kunnen leveren en kijken ze hoe en waar bepaalde projecten of plannen verder ontwikkeld kunnen worden.

De drie hierboven beschreven werkvormen omtrent het implementeren van de nieuwe Wet laten zien dat het vormgeven van de implementatie vaak een balanceer-act is – inkopen versus subsidiëren, regie nemen versus regie loslaten – die afhankelijk van de specifieke context anders ingevuld wordt. Nieuwe relaties worden aangegaan, bestaande relaties worden geherstructureerd, en oude relaties worden verstevigd. Soms kan dit gepaard gaan met spanningen, met name wanneer er meerdere partijen betrokken zijn bij de ontwikkeling en uitvoering van integratiebeleid. Twee vertegenwoordigers van twee grootstedelijke gemeentes gaven ook aan dat het voor hen vaak lastig is om opdrachten in het kader van de nieuwe Wet in slechts een enkele aanbesteding uit te schrijven. In deze gemeentes zijn er relatief veel burgerinitiatieven actief, wat het lastig maakt om gemeentebeleid te kanaliseren en slechts een beperkt aantal initiatieven te betrekken bij het implementeren van de nieuwe Wet. Voor hen blijft het een uitdaging om verbindingen te creëren met al die initiatieven, met name met initiatieven die minder zichtbaar zijn.

Uit de verhalen van gemeenteambtenaren lijken betrokkenheid en creativiteit als twee belangrijke aspecten naar voren te komen. In verschillende constellaties met diverse partners, zetten gemeenteambtenaren zich in voor een beter beleid voor de opvang en begeleiding van vluchtelingen. Zij geven aan dat ze moeten werken vanuit een beleidskader waar binnen ze doelstelling en resultaten in cijfers moeten uitdrukken, die zij soms ook als beperkend ervaren. Maar de verhalen laten ook zien dat gemeentes binnen dit kader kunnen zoeken naar ruimtes om nieuwe invalshoeken in te brengen; ruimtes die zij 'tussen' de bestaande kaders kunnen vinden. Een citaat van Ernst Hirsch Ballin werpt hier op een interessante manier licht op: 'Juist in de ruimte van wat we niet in regels kunnen omschrijven, gebeurt iets betekenisvol: een moment van aandacht voor het bijzondere van iemands leefsituatie, een moment wellicht van bestuurlijke en juridische creativiteit.'^[4]

[1] <https://www.divosa.nl/sites/default/files/divosa-najaarscongres-2018-speech-ernst-hirsch-ballin.pdf>, laatst geraadpleegd op 29 augustus 2022.

Het oprichten van ontwikkeltafels waarin meerdere maatschappelijke organisaties samen vorm kunnen geven aan de uitvoering van de nieuwe Wet Inburgering, kan bijvoorbeeld een manier zijn om binnen een bestaand kader te kijken hoe implementatie en besluitvorming anders ingericht kunnen worden, zodat ruimte gemaakt kan worden voor partijen die voorheen minder aansluiting vonden binnen de dominante structuur.

In hoeverre zulke initiatieven ook "succesvol" zijn, zal pas in de komende jaren duidelijk worden. Wat wél naar voren komt, is dat dergelijke initiatieven vaak samengaan met specifieke politics: voor wie is er wel plek aan de tafel en voor wie niet? Het is daarom belangrijk dat gemeenten bewust worden van de keuzes die zij hierin maken, met oog op de complexiteit van en diversiteit binnen het veld van initiatieven. Zo kunnen gemeenten een centrale rol spelen in het bevorderen en behouden van een vitaal ecosysteem, waarin verschillende maatschappelijke partijen met elkaar vanuit het principe van 'relationele autonomie' een synergie vormen. In de volgende secties beschrijven we een aantal thematische aandachtspunten waarin we uitdagingen rondom samenwerkingen tussen gemeentes en burgerinitiatieven verbinden met de kansen die deze samenwerkingen bieden. Voor betekenisvolle samenwerkingen is aandacht voor deze thematische punten cruciaal.

3.1. RUIMTE MAKEN VOOR WAT MINDER MAKKELIJK IN BESTAANDE KADERS PAST

Vanuit de verhalen van burgerinitiatieven zien we dat de samenwerking tussen gemeentes en burgerinitiatieven verschillend ervaren wordt. Hierbij hangt veel af van de manier waarop gemeentes aankijken tegen 'inburgering' en hoe ze dit begrip begrijpen. Wanneer gemeentes inburgering vooral zien als het leren van de Nederlandse taal en taalontwikkeling los zien van participatie en het hebben van betekenisvolle contacten, ontstaat er vaak minder ruimte voor samenwerking met allerlei initiatieven die zich juist met deze thema's bezighouden.

Het formele karakter van veel gemeentes zorgt ervoor dat niet alle burgerinitiatieven gemakkelijk aansluiting vinden bij gemeentes. Andere burgerinitiatieven gaan zich juist meer vormen naar de formele structuren van gemeentes. Hierdoor vinden zij soms wel beter aansluiting bij gemeentes, maar kan de complementaire waarde van dit informele veld daardoor onder druk komen te staan. De machtspositie die gemeentes als subsidieverstrekking kunnen innemen, kan deze dynamieken verder versterken. Voor gemeentes is het voor de hand liggend om te werken met initiatieven die beter aansluiten bij de kaders van het formele systeem.

Deze initiatieven spreken bijvoorbeeld goed de taal van gemeenteambtenaren of kunnen zich goed verantwoorden in termen van het behalen van specifieke doelen. Het aantal statushouders dat een taalcursus succesvol heeft afgerond of het aantal vluchtelingen dat een betaalde baan gevonden heeft is relatief makkelijk aan te tonen. Of statushouders en vluchtelingen succesvol participeren of zich thuis voelen in de buurt is een stuk lastiger uit te drukken in meetbare cijfers. Initiatieven die succesvol zijn in het verantwoorden van behaalde doelstellingen, ervaren vaak de druk om zich aan te passen aan de verwachtingen van dit formele systeem. De druk van het meetbaar maken van resultaten in subsidie- en fondsenaanvragen zorgt er voor dat veel initiatieven hun kostbare tijd niet meer kunnen besteden aan datgene wat hen juist zo uniek maakt en wat zij het liefste zouden willen doen: tijd spenderen met mensen en investeren in het vertragen en het bouwen van betekenisvolle relaties (zie Ponzoni et al. 2020a).

Een belangrijke vraag die wij ons in de afgelopen jaren hebben gesteld is: wat gaat er verloren wanneer initiatieven zich moeten passen binnen formele systemen? Deze vraag stond onder andere centraal in de co-creatiebijeenkomst die wij hebben gehouden met burgerinitiatieven en enkele vertegenwoordigers van gemeenten in November 2021. Initiatieven gaven aan dat de sterke focus op meetbare resultaten (waaronder de 'kritische prestatie indicatoren' die gemeenten hanteren) ervoor zorgt dat de waarde van kleinschaligheid onder druk komt te staan. Vanuit het perspectief van gemeentes en fondsen is het begrijpelijk dat er nadruk ligt op activiteiten die een grotere groep mensen bereiken. Een dergelijke focus op het aantal deelnemers dat bereikt wordt zorgt er echter voor dat er minder oog is voor de potentiële kracht van kleinschaligheid. Bij een kleine activiteit waar slechts vijf mensen aan deelnemen, kan de waarde van ontmoetingen en de diepgang van verbindingen veel groter zijn dan bij een activiteit waar tientallen of zelfs honderden mensen aan deelnemen. Simpelweg doordat bij kleinschalige activiteiten de sfeer intiemer is en er meer ruimte en tijd is om met elkaar te praten en elkaar echt te leren kennen.



Een van de meest belangrijke waarden die verloren gaat wanneer burgerinitiatieven proberen te voldoen aan de verwachtingen van het formele systeem is het bieden van tegenwicht aan dominante kaders. Zoals wij beschreven in ons eerste **rapport** is een belangrijke meerwaarde van het veld van burgerinitiatieven hun vermogen om vorm te geven aan informele praktijken die soms ingaan tegen dominante beelden en tegenstellingen, zoals de hiërarchie tussen Nederlanders en 'nieuwkomers', tussen burger en niet-burger. Zij geven soms vorm aan ruimtes waar de harde bepalingen van het inburgeringsbeleid zachter worden en langzaam oplossen. Ruimtes waar het verleden een plek kan vinden in het heden, en waar het verbeelden van een nieuwe toekomst mogelijk wordt in relatie tot anderen (zie hiervoor voorbeeld van **De Voorkamer**). Dit kan een belangrijk tegengewicht zijn voor het maatschappelijke discours waarin deze grenzen tussen 'ons' en 'de ander' vaak hard worden (zie ook Baban & Rygiel, 2017) en voor harde beleidstaal en beleidskaders die deze grens versterken^[5] (Blankvoort et al. 2021). Om dit te bereiken is het nodig te investeren in ruimtes tussen werelden die ver van elkaar staan om zo te kunnen reflecteren op de hardnekkige beelden van de ander en zo meer verbindend aan het werk te kunnen gaan.

Uiteraard is het vormgeven aan deze 'tussenruimtes' (Ghorashi 2010; 2022, zie paragraaf 3.4 in dit rapport) – en het ruimte maken voor identiteiten en relaties die ingaan tegen dominante tegenstellingen ook binnen initiatieven een moeilijke en kronkelige weg. Paradoxaal genoeg komt juist door te focussen op de spanningen, uitdagingen en valkuilen van inclusie binnen deze initiatieven hun maatschappelijke waarde aan het licht. Het omgaan met die worstelingen en spanningen vraagt namelijk om ruimte om te experimenteren; om op zoek te gaan naar nieuwe manieren van verhouden tot elkaar om zo tot meer inclusieve ruimtes te geraken (zie ook Ponzoni 2020). Er is een ruimte nodig die het mogelijk maakt om op een fluïde manier spanningen te verkennen, zoals die tussen gelijkheid en paternalisme, dienstverlening en vriendschappen, of participerende versus co-creërende projecten. De vloeibaarheid die burgerinitiatieven onderscheidt van formele diensten maakt het mogelijk fouten te maken en te corrigeren, stappen vooruit te zetten en weer terug te stappen. Zo helpt het creëren van tussenruimtes bij het ontrafelen van en het reflecteren op de complexiteit van inclusief denken en handelen. Daarom is het van belang dat ook de aspecten van initiatieven die minder goed passen bij het formele systeem gewaarborgd worden, omdat zij tegengewicht kunnen bieden en vanzelfsprekende formele kaders kunnen bevragen. Dat kan leiden tot beter begrijpen wat de uitdagingen van inclusie zijn en tot het verruimen van ons begrip daarvan.

[5] Blankvoort et al. (2021) betogen aan de hand van hun analyse van beleidsstukken en communicatiemateriaal dat het Nederlands inburgeringsprogramma impliciet een verhaal in stand houdt waarbij vluchtelingen en migranten als on-moderne 'ander' neergezet zijn, waarbij verschil vooral als potentiële bedreiging geldt.

Een voorbeeld hiervan is te vinden in het verhaal van **About a Jacket** (zie kader), een burgerinitiatief dat fungeert als laagdrempelige leer- en ontmoetingsplek voor vluchtelingenvrouwen in Hoorn. Dit verhaal laat zien dat er ruimte is om terug te komen op eigen aannames en assumpties, en dat het nodig is op zoek te gaan naar je eigen blinde vlekken. Tijd en flexibiliteit vormen condities die dergelijke veranderingen mogelijk maken. Om het potentieel van burgerinitiatieven als experimenteerruimtes voor inclusief werken waar te maken, is het tegelijkertijd nodig om te investeren in gezamenlijke reflectie. Dit potentieel kan alleen worden waargemaakt door een kritische en dialogische reflectie op de interne dynamiek van inclusie-exclusie binnen initiatieven (interne reflectie) en op de betekenis hiervan voor het bredere veld, in relatie tot andere type organisaties of instituties (externe reflectie). Werken aan inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers in Nederland verwordt zo tot een gezamenlijke reis die verschillende partijen in relatie tot elkaar vormgeven en afleggen.

Kader 2. Een verhaal van About a Jacket^[6]

"Aanvankelijk was About a Jacket opgezet met een commercieel doel. Een borduuratelier waar vluchtelingenvrouwen uiteindelijk een contract aangeboden zouden krijgen. We gingen er naïef en onbevangen in, maar al snel bleek, door echt mét de vrouwen in gesprek te gaan en te werken, dat een betaalde baan niet alles oplost. Tegenwoordig moet alles zo snel mogelijk gebeuren in onze samenleving. Maar de vrouwen bij About a Jacket hebben juist behoefte aan een plek om stil te kunnen staan. Zij hebben alles wat voor hen 'normaal' was achter zich gelaten en bouwen in Nederland een nieuw leven op."

"Borduren is bij ons hét middel om die rust te creëren. Het is het tegenovergestelde van die samenleving waarin afspraken, resultaten en tijd centraal staan. In die maatschappelijke context worden de vrouwen die komen bij About a Jacket vaak weggezet als een kwetsbare groep, en worden zij soms gezien als een last voor de maatschappij. Wie zij zijn, wat hun verhaal is, en hoe zij een bijdrage kunnen leveren, is verder onzichtbaar voor de samenleving. Het borduren van de jasjes toont het tegenovergestelde. Het is een 'zichtbaar' product. Een universele taal die symbool staat voor de talenten van de vrouwen. Het creëert verbintenis: vrouwen met verschillende achtergronden borduren ieders een stukje van de jas en gezamenlijk vormen deze stukjes één geheel. Het borduurwerk visualiseert de verhalen van de vrouwen."

[6] Dit verhaal is een ingekorte versie van het verhaal dat eerder verschenen is op de website van het onderzoeksproject: <https://refugeeacademy-learningcrossroads.nl/verhalen/100-borduren-als-universele-taal-een-verhaal-van-about-a-jacket>

"Bij ons is het belangrijk om naar elkaars verhaal te luisteren. Hiermee creëer je vertrouwen en respect voor elkaar. We proberen ons in de ander te verplaatsen, maar soms blijft dat lastig. We zijn immers allemaal een product van de maatschappij waarin we zijn opgegroeid. De ander is voor jou een andersdenkende, terwijl jij voor de ander een andersdenkende bent. Soms is het daardoor moeilijk een werkelijk gesprek met elkaar aan te gaan, omdat je vaak onbewust beïnvloed wordt door bepaalde beelden over jezelf en ander. Zo hadden wij bijvoorbeeld gedacht dat vluchtelingenvrouwen bij voorbaat goed zouden zijn in het borduren. Achteraf gezien een wat vreemde veronderstelling, en daar kwamen we achter toen we eenmaal met elkaar in contact zijn gekomen. Door ontmoeting hebben we niet alleen onze verwachtingen en werkwijze aangepast, maar konden we ook onze beelden nuanceren. Dan begonnen we met de vraag van wat ze kunnen en wat ze willen leren en daarmee is ons gezamenlijke reis begonnen. We gingen écht samen aan de slag."

"De gemeente daarentegen bleef vragen naar de mogelijkheid tot een betaalde baan voor de vrouwen, terwijl dat dus niet bleek te passen bij About a Jacket. De verwachtingen van gemeentes en andere grote organisaties botsen soms met de praktijk die wij tegenkomen in het samenwerken met de vluchtelingenvrouwen. Tegelijkertijd hebben wij zelf soms ook verkeerde beelden en verwachtingen van de mensen waarmee we werken. Voor ons zijn dit twee vraagstukken die we willen voorleggen aan andere partijen die werken aan inclusie van vluchtelingen in Nederland. Hoe reflecteren zij op hun eigen blinde vlekken of ongedifferentieerde/ongenuanceerde beeldvorming over verschillende groepen vluchtelingen? En hoe kaarten zij misplaatste verwachtingen bij andere partijen waarmee wij met ons werk te maken krijgen aan?"

3.2.SPECIFIEKE AANDACHT VOOR REFUGEE-LED ORGANISATIES

Aan het begin van dit hoofdstuk lieten we zien hoe gemeentes op verschillende manieren bezig zijn om initiatieven te betrekken bij het vormgeven en implementeren van beleid om vluchtelingen en nieuwkomers een plek te laten innemen in de Nederlandse samenleving. De relatie tussen gemeenten en initiatieven die daarbij vorm krijgt komt niet altijd tegemoet aan de verwachtingen van initiatieven. Uit de gesprekken met burgerinitiatieven weten we dat sommige initiatieven ervaren dat de gemeenten hun inzichten onvoldoende serieus nemen en hen niet als partner behandelen. Zij geven aan dat hun ideeën worden bij gemeentes met relatief veel terughoudendheid en scepticisme ontvangen worden. "Ik heb geen gevoel dat we dit samen doen", aldus een van de deelnemers van een co-creatie bijeenkomst met burgerinitiatieven.

Competitie tussen initiatieven, die voortkomt uit een veld dat voor een deel als markt ingericht is, zorgt er verder voor dat sommige organisaties gemakkelijker aansluiting vinden bij het formele systeem dan anderen. Zij spreken de juiste taal, hebben de juiste connecties en beschikken over de juiste kennis over hoe het formele systeem werkt. Initiatieven die hier niet over beschikken, hebben hierdoor een grotere kans gemarginaliseerd te raken. In het bijzonder geldt dit voor refugee-led burgerinitiatieven – initiatieven die opgezet zijn en geleid worden door mensen die zelf een vluchtachtergrond hebben. Vaak beschikken zij onvoldoende over informatie over financieringsmogelijkheden, over relevante netwerken die hen hieraan kunnen helpen, en over het vermogen hun meerwaarde in 'subsidietaal' goed uit de verf te laten komen. En aan de andere kant is er onvoldoende ontvankelijkheid bij de formele instanties om de inzichten en ervaringen van deze refugee-led initiatieven een waardige plek te geven. Zij moeten daarom niet alleen gemeentes overtuigen van hun kennis en expertise, maar worden soms ook minder snel erkend als partners door burgerinitiatieven die niet refugee-led zijn. Dit terwijl zij weldegelijk een belangrijke meerwaarde hebben in dit veld. Persoonlijke, geleefde kennis en ervaringen (zeker wanneer deze ook gecombineerd worden met de eigen maatschappelijke inzet) zijn cruciaal voor het ontwerpen van inclusieve structuren en inclusief beleid (zie Ponzoni et al. 2020b). Refugee-led initiatieven brengen daarom een onmisbaar perspectief in dit veld. Zij kunnen bijvoorbeeld andere actoren in het veld (overige burgerinitiatieven, ngo's, beleidsmakers) helpen bewust te worden van onzichtbare structuren van uitsluiting waar vluchtelingen mee geconfronteerd worden.

Tijdens een van de co-creatie bijeenkomsten gaf een van de deelnemers aan dat ze zich vaak door gemeentes aan de kant gezet voelt:

"Ik heb zelf een organisatie opgericht samen met andere nieuwkomers die veel ervaring en kennis hebben. Bij aanbestedingen komen wij echter problemen tegen wanneer om allerlei rapportages en certificeringen gevraagd wordt. De drempel ligt voor ons hoog om ergens aan mee te doen, terwijl juist wij de echte problemen oplossen. Als een casus te complex is, worden wij wel ingezet. Maar daarna word je aan de kant geschoven en gaan ze verder met andere, meer formele organisaties. [...] Wat ik dan mis, is de aandacht voor de mens. Ervaringsdeskundigen kunnen met vluchtelingen in hun eigen taal en vanuit hun eigen ervaringen veel resultaat leveren in een korte tijd. Maar als er allerlei problemen opgeworpen worden, wordt de drempel voor ons ook verhoogd. Je verliest tijd, de aandacht voor het individu, en uiteindelijk raak je de ervaringsdeskundigheid kwijt doordat ervaringsdeskundigen het zat zijn en een andere baan gaan zoeken. In het kader van de nieuwe Wet Inburgering hebben wij ook veel werk gedaan samen met andere maatschappelijke organisaties. Maar daarmee komen we niet bij gemeentes terecht omdat we geen certificering hebben. Deze bureaucratie maakt het voor ons dus erg lastig." (deelnemer co-creatiebijeenkomst, geparafraseerd door auteur)

Het verhaal van deze deelnemer laat zien dat erkenning vanuit het formele domein niet het enige probleem is. Ook het verhaal van Stichting KEIHAN, een Afghaans diaspora-initiatief gehuisvest in Leiden dat zich inzet om de positie van verschillende Afghaanse gemeenschappen in Nederland te versterken (zie pagina 19) laat zien dat het gebrek aan inclusie van met name refugee-led initiatieven ook een breder institutioneel probleem is: de regels en routines van gemeentes maken het voor deze initiatieven lastig om aansluiting te vinden bij dit domein. Ondanks de creativiteit die bij enkele gemeentes terug te vinden is om buiten de gebaande paden te willen zoeken naar alternatieve middelen en manieren om vorm te geven aan inclusie van vluchtelingen, blijken de huidige kaders van waaruit gemeentes denken en opereren erg weerbarstig en bieden zij vaak niet de mogelijkheid of maken ze het moeilijk om de kennis en expertise van burgerinitiatieven – de complementaire waarde waarover we eerder schreven – te erkennen. Zo kan kennis en ervaring die belangrijk is voor de uiteindelijke inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers verloren gaan.

In het rapport **“Naar een structurele plek voor het perspectief en de visie van vluchtelingen in beleidsvorming”** (Ponzoni et al. 2020b), schreven we eerder over het ontwikkelen van een 'derde oog'. Door een jarenlang achterstandsdiscours en hardnekkige beelden over het gebrek aan objectiviteit bij vluchtelingen, worden refugee-led organisaties door beleidsmakers vaak gezien als organisaties met allerlei vermeende tekortkomingen (e.g. een klein netwerk, weinig professionele vaardigheden, etc.). Door het ontwikkelen van een derde oog, wordt het mogelijk voorbij deze vermeende tekortkomingen te kijken en de daadwerkelijke waarde van deze initiatieven te zien. Het gaat om het toelaten van vooropgestelde imperfecties, zodat je juist kunt zien dat langs andere maatstaven deze imperfecties juist een specifieke kracht hebben.

In sommige gevallen tonen gemeenteambtenaren dat zij een dergelijk derde oog ontwikkeld hebben en herkennen ze de waarde van refugee-led initiatieven. Echter kan er in de samenwerkingsstructuren die zij vormgeven uiteindelijk toch weinig ruimte zijn voor de inbreng van refugee-led initiatieven. Zo gaf bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar aan dat zij meer ruimte zou willen voor refugee-led organisaties in de samenwerkingsconstellaties in haar gemeente. De gemeente heeft er daar echter voor gekozen om een centrale maatschappelijke partner de opdracht te geven om de samenwerking met andere initiatieven en organisaties vorm te geven. Deze partij heeft zelf, volgens de gemeenteambtenaar, weinig aansluiting met meer informele organisaties en refugee-led organisaties. Om refugee-led initiatieven daadwerkelijk te betrekken in beleidsontwikkeling en -implementatie is er dus meer nodig dan alleen de welwillendheid van (vaak individuele) gemeenteambtenaren: er moeten beleids- en organisatiestructuren ingericht worden die de inclusie van refugee-led initiatieven mogelijk maken.

Kader 3. Een verhaal van Stichting KEIHAN

Als een diaspora-initiatief dat geworteld en ingebed is in de Afghaanse gemeenschappen, en dat tegelijkertijd wegwijs is in de Nederlandse samenleving, nemen we een unieke positie in wanneer het aankomt op het inclusiever maken van de Nederlandse samenleving voor vluchtelingen met een Afghaanse achtergrond. De meerwaarde van deze unieke positie wordt echter vaak niet gezien door andere organisaties. Dit terwijl diaspora-initiatieven als Stichting KEIHAN, juist bij de begeleiding en ondersteuning van vluchtelingen, direct bij aankomst in Nederland, zo'n belangrijke rol kunnen spelen. In het bijzonder omdat wij als diaspora-initiatief kennis hebben van de geleefde ervaringen van vluchtelingen. We spreken hun taal en kennen de cultuur.

Diaspora-initiatieven kunnen dus een enorm belangrijke rol spelen, van het organiseren van informele bijeenkomsten en ontmoetingen tot het begeleiden van vluchtelingen of het ontwikkelen van beleid. Maar dan moeten ze wel door andere organisaties gezien worden. Ze moeten dan wel meer zeggenschap en eventueel een coördinerende rol krijgen bij de ondersteuning van vluchtelingen. Juist op deze manier kunnen Afghaanse vluchtelingen gemakkelijker aansluiting vinden in de Nederlandse maatschappelijk, en maak je tegelijkertijd Nederland meer inclusiever voor deze groep.

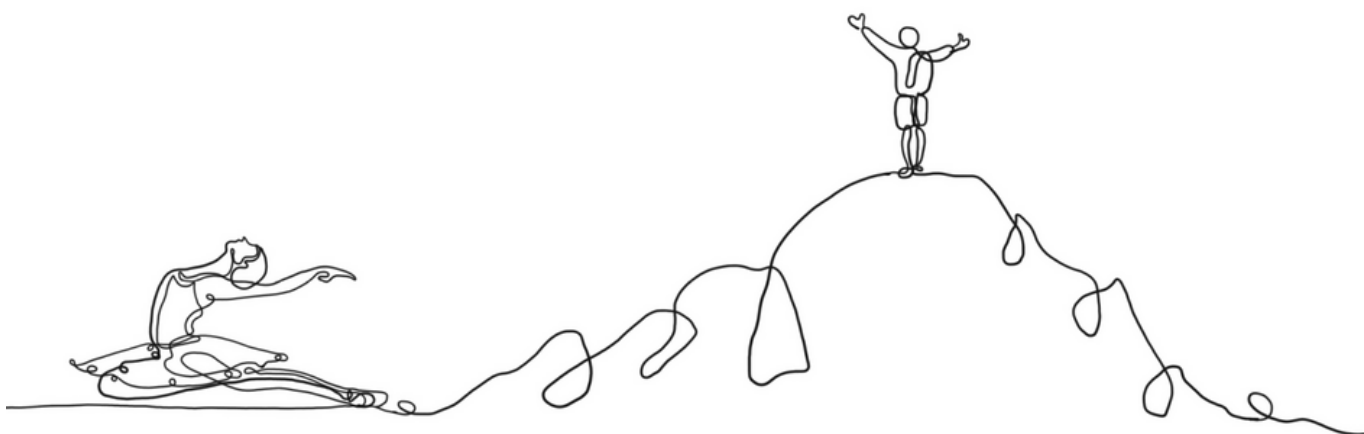
3.3. HET ERKENNEN VAN COMPLEMENTAIRE WAARDES IN GESCHAKELDE VERBINDINGEN

Ruimte maken voor wat minder goed binnen bestaande kaders past kan soms een lastige exercitie zijn. Wat voor positie neem je als gemeente in, en hoe zorg je ervoor dat je een balans vindt wat betreft regievoering? De gesprekken met gemeenteambtenaren laten een spectrum zien met daarop de verschillende posities die gemeentes innemen. Aan het ene uiteinde van het spectrum staan gemeentes die vooral zelf de regie willen voeren en controle willen houden over wat er allemaal wordt georganiseerd in de context van de nieuwe Wet Inburgering. Aan het andere uiteinde staan gemeentes die juist de teugels meer laten vieren, controle uit handen geven en met name een meer faciliterende rol spelen bij de integratie van vluchtelingen en statushouders.

Met name voor gemeentes die zichzelf aan dit laatste uiteinde van het spectrum positioneren, zijn ontvankelijkheid voor tegengeluiden en het durven toelaten van ontregeling twee waardevolle eigenschappen in (potentiële) samenwerkingen met burgerinitiatieven. "Als we zien dat het anders moet, dan moeten we het vooral anders doen", aldus een van de gemeenteambtenaren die deelnam aan een van de co-creatiebijeenkomsten. Door een andere deelnemer werd het idee van "management by wandering around" opgeworpen. Bij deze vorm van gemeentebestuur draait het erom dat je je als gemeenteambtenaren begeeft in de samenleving, sensitief wordt voor de verschillende geluiden uit de samenleving, en deze geluiden meeneemt in je beleidsontwikkeling en -implementatie. Vanuit het perspectief van gemeentes, betekent een succesvolle samenwerking met burgerinitiatieven – en in bredere zin ook met andere organisaties die zich bezighouden met inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers in de samenleving – dus dat je beter aansluiting probeert te vinden met wat er al gebeurt in de samenleving. Ook hier draait het om ontvankelijkheid en het durven af te wijken van de gebaande paden, en zo mogelijk nieuwe wegen te ontdekken.

Wanneer we uitzoomen van de verhalen aan de kustlijn die vanuit burgerinitiatieven en gemeentes verteld worden en gaan kijken naar een breder beeld zien we een dynamisch systeem waarin verschillende actoren verschillende krachten hebben, die in relatie tot elkaar kunnen leiden tot betere inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers. Het is daarom van belang om een ecosysteem te creëren waarin ook voldoende onderlinge diversiteit gewaarborgd wordt. Zo hebben (refugee-led en informele) organisaties die kleinschalig opereren en vanuit de leefwereld van mensen werken een onmisbare waarde, die verschilt van de kracht van meer gevestigde of geformaliseerde burgerinitiatieven (of sociale ondernemingen) die vaak nauw samenwerken met gemeentes. Waar de laatste organisaties de ontvankelijkheid kunnen vergroten voor de inzet van het maatschappelijke veld bij formele instituties, bestendige samenwerkingsrelaties kunnen smeden, en grotere maatschappelijke projecten van de grond kunnen krijgen, nemen zij soms ook de taal en denkwijze vanuit het formele systeem over. Zo gaan zij steeds meer lijken op het formele systeem waarvan ze in eerste instantie geen onderdeel waren of wilden zijn.

We zien dan ook dat deze gevestigde initiatieven meer een tussenpositie innemen tussen enerzijds het formele systeem van gemeentes en andere geïnstitutionaliseerde organisaties en anderzijds het informele systeem van burgerinitiatieven. Juist deze aansluiting blijven houden met meer informele organisaties is van groot belang. Doordat de meer gevestigde initiatieven zich (onbewust) steeds meer aan het formele systeem kunnen gaan conformeren, is het belangrijk dat zij verbinding blijven houden met burgerinitiatieven die minder gevestigd en minder verbonden zijn met het formele systeem (en minder goed passen binnen bestaande kader waarover we eerder schreven in dit rapport). Daarnaast hebben kleinschalige, refugee-led initiatieven vaak de meer succesvolle en gevestigde initiatieven nodig om hen te helpen hun eigen positie te verstevigen. Meer gevestigde burgerinitiatieven kunnen dan ruimte maken voor de initiatieven die minder gevestigd kunnen of willen zijn, waarbij strategische samenwerkingen worden aangegaan, in plaats van dat minder-gevestigde initiatieven weggeconcurrereerd worden. Cruciaal hiervoor is dus het erkennen van de waarde die deze initiatieven, en met name refugee-led initiatieven, in zich dragen. Deze dynamiek laat zien dat het creëren van **geschakelde verbindingen** vanuit besef van complementariteit, essentieel is om bij te dragen aan een transformatieve praktijk van inclusie. Filosoof en socioloog José Medina betoogt dat voor sociale verandering het niet per se nodig is om collectieve actie te ondernemen, en dat geschakelde acties ('chained actions') ook tot verandering kunnen leiden (Medina 2012). Wij vertalen dit naar de notie van 'geschakelde verbindingen' om te onderstrepen dat in het veld van burgerinitiatieven een keten van relaties onderhouden kan worden tussen verschillende soorten initiatieven (dichterbij en verder weg van het formele systeem). Een dergelijke keten kan meer verbinding mogelijk maken tussen het kleinschalige werk dat dicht bij de leefwereld van mensen staat en het formele systeem van beleid en uitvoering. In het veld van burgerinitiatieven is dus creëren en onderhouden van geschakelde verbindingen tussen initiatieven van verschillende aard van belang om ervoor te zorgen dat de complementaire waarde gewaarborgd blijft.



3.4. DIVERSITEIT AAN TALEN TOELATEN MAAR OOK TUSSENRUIMTES MAKEN

Wanneer we van een afstand kijken naar het veld aan organisaties, instanties en initiatieven die zich bezighouden met de inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers zien we een complex systeem waarin verschillende werelden samenkomen. Het geheel aan organisaties vormt als het ware een ecosysteem waarbij elke organisatie als een individueel organisme in relatie staat tot andere organisaties en het ecosysteem als geheel. Dit betekent dus expliciet dat het formele systeem bestaande uit gemeentes, NGO's en meer geïstitutionaliseerde initiatieven niet gescheiden is van het meer informele systeem aan burgerinitiatieven. In tegendeel, beide werelden staan in verbinding tot elkaar en hebben elkaar in dit ecosysteem nodig om te zorgen voor duurzame inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers. Dit betekent dat beide werelden ook in staat moeten zijn om met elkaar te kunnen communiceren en op elkaar kunnen aansluiten; wanneer dit niet geval is, loopt het ecosysteem spaak.

Voor een duurzaam en veerkrachtig systeem is taal cruciaal. De gesprekken met gemeenteambtenaren laten zien dat gemeentes vaak een marktgeoriënteerde taal bezigen wanneer ze spreken over inclusie van vluchtelingen en samenwerkingen met burgerinitiatieven. Aanbestedingen waarbij "opdrachten uitgezet worden in de markt" of trajecten die gaan over "het inkopen van 'Taal' of 'Participatie'" zijn voorbeelden waarin die marktgeoriënteerde taal terugkomt. Zulke marktgeoriënteerde benaderingen kunnen nieuwe uitdagingen met zich meebrengen, juist wanneer de activiteiten van zowel gemeentes als burgerinitiatieven steeds meer gevormd worden door een economische dynamiek van vraag en aanbod, in plaats van wat nodig of belangrijk is voor vluchtelingen en nieuwkomers. Hier is het belangrijk dat er gekeken wordt naar de mogelijkheden voor meerstemmigheid en het toelaten van verschillende perspectieven in het definiëren van wat er nodig is. Er zijn talen nodig die voorbijgaan aan de marktgeoriënteerde taal om op die manier ruimte te maken voor andere logica's en manieren van werken om de inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers verder te bevorderen.

Tijdens een van de co-creatie bijeenkomsten over de samenwerkingen tussen gemeentes en burgerinitiatieven, reflecteerde Firoez Azarhoosh over het belang van een 'tussentaal' (zijn [reflecties](#) zijn opgenomen op onze website). Dit is een taal die beide sprekers voldoende beheersen om met elkaar te communiceren, maar die tegelijkertijd niemands moedertaal is. Op deze manier ontstaat er een enigszins gelijk speelveld waarin elke spreker zich even (on)comfortabel voelt in het spreken van de nieuwe taal. De ongelijke machtsrelatie tussen een native speaker en iemand die de taal minder goed beheerst, verdwijnt zo meer naar de achtergrond.

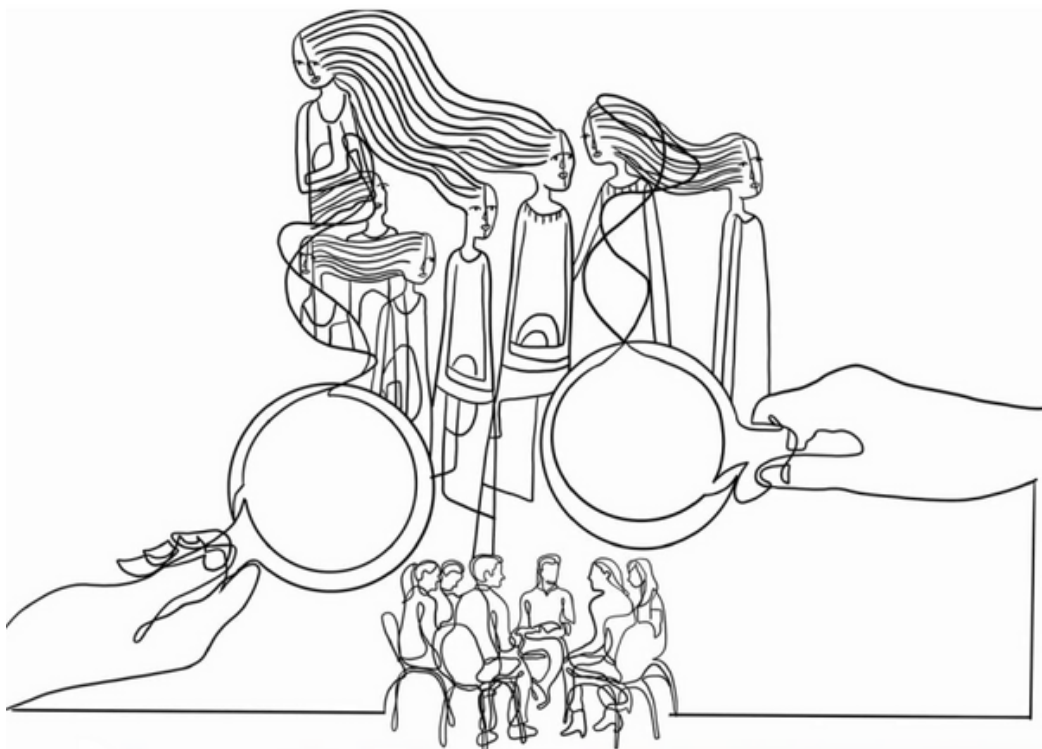
In de context van dit onderzoek betreft het dan de verschillende talen die 'gesproken' worden in het veld, zoals de meer institutionele beleidstaal of de taal die gebezigd wordt wanneer vanuit/over eigen geleefde ervaringen gesproken wordt. De ongemakkelijkheid of onzekerheid waarmee de nieuwe tussentaal gesproken wordt, creëert mogelijkheden om wederzijdse concessies te doen; concessies die minder snel gedaan worden wanneer een van de sprekers zich meer comfortabel voelt bij een bepaalde taal dan de andere spreker(s).

Om de waarde van het ontwikkelen van een tussentaal beter te kunnen begrijpen, biedt het idee van 'tussendenken' waarover Halleh Ghorashi (2022) schrijft een uitkomst. In een democratische samenleving als Nederland ligt de werking van macht voor een deel bij alledaagse processen en beelden, en hetgeen wat als vanzelfsprekend geacht wordt. Ghorashi (2022, p. 3) omschrijft dit fenomeen als 'normdenken'. In organisaties en structuren die gevormd zijn rondom dit normdenken staan snelheid van handelen en routinematige processen centraal. Juist door deze snelheid en routinematigheid raken bepaalde normen gefixeerd. Het 'tussendenken' vormt een alternatief voor het dominante normdenken, doordat het mogelijkheden creëert voor meerstemmigheid, relationele wijsheid en verbeeldingskracht.

Ghorashi beschrijft verschillende 'bouwstenen' (tussenacties) die tussendenken mogelijk maken. De eerste tussenactie verwijst naar het eerdergenoemde citaat van Ernst Hirsch Ballin over 'tussen de regels' (zie inleiding hoofdstuk 3 in dit rapport). Het gaat hier om het doorbreken van het dominante normdenken - 'regels zijn regels' - en tussen de regels op zoek te gaan naar creatieve mogelijkheden en oplossingen van problemen. Een tweede element van tussendenken gaat over het creëren van tussenruimtes; ruimtes die zich kenmerken door vertraging waardoor meervoudigheid en gelaagdheid (h)erkend kunnen worden. Voor het gezamenlijk creëren van tussenruimte is het opschorten van het eigen gelijk cruciaal. Doordat tussenruimte leeg van oordeel is, wordt het mogelijk naar de ander te luisteren vanuit diens eigen perspectief. De joodse filosoof Emanuel Levinas omschrijft dit als het toelaten van 'alteriteit'. In ons rapport 'De kracht van een alternatief verhaal' ("Inclusie als wordingsproces en het begrip 'alteriteit'", p. 19-23), beschrijven we in detail hoe burgerinitiatieven zich vanuit alteriteit kunnen opstellen om vanuit die positie bij te dragen aan een samenleving die meer inclusief is voor vluchtelingen en nieuwkomers.

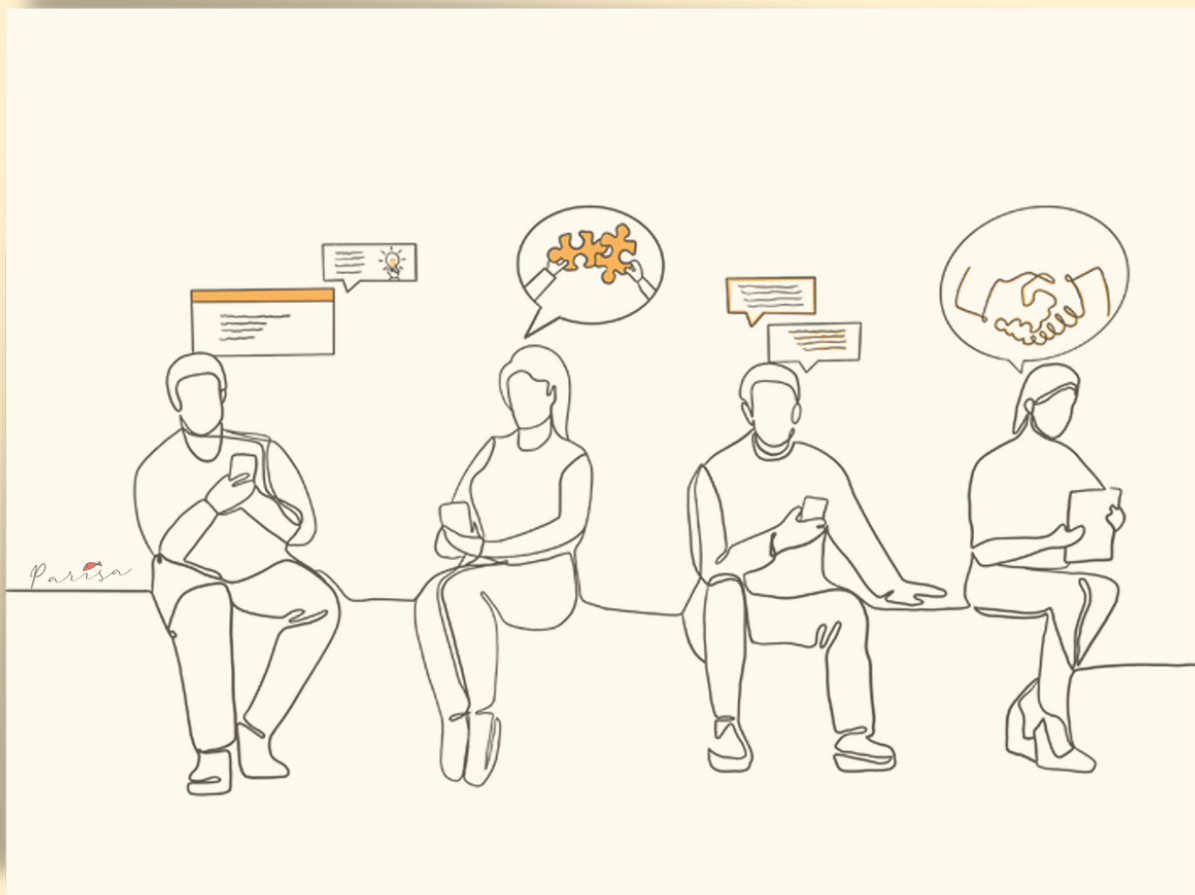
En vergelijkbare positie kunnen gemeentes en meer gevestigde initiatieven innemen ten opzichte van minder-gevestigde burgerinitiatieven, om zo gezamenlijk tussenruimte te creëren en het bestaande dominante normdenken te bevragen. Het derde element van tussendenken betreft de positie van tussenpersonen, mensen die om diverse redenen op afstand staan tot wat de norm is binnen structuren die gedomineerd worden door het normdenken (2022, p. 5). Vanuit hun posities kunnen zij verbindingen tussen verschillende werelden bewerkstelligen. Deze verbindingen zijn cruciaal voor horizonverbreding, vernieuwing en innovatie. Om dit potentieel te kunnen verzilveren, is het toelaten van ontregeling van de dominante norm nodig. De tussenpositie van tussenpersonen kan vervolgens benut worden om vastgeroeste, normatieve kaders te verruimen en duurzame verbindingen te creëren tussen verschillende (leef)werelden.

Het ontwikkelen en praktiseren van tussendenken is niet geheel zonder risico's of uitdagingen. Hoe bevaag je immers op kritische wijze het systeem waarvan je voor je eigen voortbestaan ook afhankelijk bent van diens subsidies? Om tussenruimtes succesvol te maken, is het belangrijk dat ze veilig genoeg zijn om ontregeling van vanzelfsprekende normen en eigen aannames toe te laten. Hiervoor is ontvankelijkheid nodig. Het idee van tussenruimte en tussendenken wordt zo iets relationeels: het is een ruimte die voor minderheden veilig genoeg voelt om ontregelend aan het werk te gaan, en tegelijkertijd mensen in invloedrijke posities of met een geprivilegieerde achtergrond genoeg ontvankelijk laat zijn om deze ontregeling toe te laten (Ghorashi 2022, p. 5).



HOOFDSTUK 4

Conclusie



4. CONCLUSIE

We begonnen deze eindrapportage met de metafoer van een golf die de kust al dan niet blijvend veranderde. Uit het onderzoek blijkt dat de golf aan solidariteit vanuit de samenleving interessante maar bovenal uitdagende vraagstukken opgeworpen heeft. Onder de gemeentes en burgerinitiatieven merken we dat er veel belangstelling en betrokkenheid is om te werken aan een Nederland dat meer inclusief is voor vluchtelingen en nieuwkomers. Bovendien heeft de huidige opvangcrisis de noodzaak van samenwerking tussen verschillende actoren in de samenleving in relatie tot de inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers meer dan ooit zichtbaar gemaakt. Ons onderzoek heeft laten zien dat er bijzonder veel kansen zijn die nu vaak blijven liggen omdat er niet genoeg besef bestaat over de complementaire waarde van burgerinitiatieven en de perspectieven van vluchtelingen in inclusiever maken van het beleid rondom de opvang en inburgering. De huidige crisis rondom opvang en de nieuwe Wet Inburgering bieden mogelijkheden om op een strategische manier de handen in elkaar te slaan en elkaars unieke kwaliteiten te benutten. In dit rapport hebben we een viertal thematische aandachtspunten beschreven waarin we uitdagingen rondom samenwerkingen tussen gemeentes en burgerinitiatieven verbinden met de kansen die deze samenwerkingen bieden. De kern van ons argument hier was dat de synergie tussen gemeentes en burgerinitiatieven tegenwicht moet bieden aan dominante denkkaders over opvang en inclusie van vluchtelingen in Nederland. Wanneer burgerinitiatieven zich te veel moeten conformeren aan het formele systeem, dreigt deze potentie onder druk te komen staan. Daarom moeten formele instituties die willen samenwerken met informele organisaties juist meer ruimte maken voor datgene wat minder past binnen het formele systeem.

In het rapport vragen we ook om specifieke aandacht voor de rol van refugee-led burgerinitiatieven in de samenwerking tussen gemeentes en (overige) burgerinitiatieven. Persoonlijke, geleefde kennis en ervaringen in combinatie met de eigen maatschappelijke inzet van refugee advocates zijn cruciaal voor ontwerpen van inclusieve structuren en inclusief beleid. Deze initiatieven kunnen andere actoren in het veld helpen bewust te worden van onzichtbare structuren van uitsluiting waar vluchtelingen mee geconfronteerd worden. Refugee-led initiatieven brengen daarom een onmisbaar perspectief in dit veld. Tegelijkertijd laat dit onderzoek zien dat de inclusie van refugee-led burgerinitiatieven vaak bemoeilijkt wordt door de bestaande regels en routines van gemeentes. De huidige kaders van waaruit gemeentes denken en opereren bieden vaak niet de mogelijkheid of maken het moeilijk om de kennis en expertise van burgerinitiatieven – de complementaire waarde waarover we eerder schreven – te erkennen. Om refugee-led initiatieven daadwerkelijk te betrekken in beleidsontwikkeling en -implementatie is er dus meer nodig dan alleen de welwillendheid van (vaak individuele) gemeenteambtenaars: er moeten beleids- en organisatiestructuren ingericht worden die de inclusie van refugee-led initiatieven mogelijk maken.

Verder beschreven we in het rapport het belang van het erkennen van complementaire waarden in geschakelde verbindingen. Juist wanneer meer gevestigde burgerinitiatieven zich onbewust steeds meer aan het formele systeem kunnen gaan conformeren, is het belangrijk dat zij verbinding blijven houden met burgerinitiatieven die minder gevestigd en minder verbonden zijn met het formele systeem. Tegelijkertijd hebben de minder-gevestigde burgerinitiatieven de overige burgerinitiatieven nodig om hen te helpen hun eigen positie te verstevigen.

Als laatste zijn we ingegaan op het toelaten van een diversiteit aan talen en het gezamenlijk creëren van tussenruimte. Voor een duurzaam en veerkrachtig systeem voor opvang en inclusie is taal cruciaal. Naast een convergerende taal waarbij we op zoek gaan naar gemeenschappelijke aanknopingspunten en verbindingen voor begrip, is het ook belangrijk om te kijken naar mogelijkheden voor een meer divergerende taal. Hierbij is het belangrijk dat er gekeken wordt naar het toelaten van verschillende perspectieven in het bepalen van wat er nodig is voor inclusie van vluchtelingen en nieuwkomers. Op deze manier zorgt een divergerende taal ervoor dat het mogelijk wordt voorbij de huidige dominantie van een marktgeoriënteerde taal te kunnen gaan. Om de waarde van deze talen te kunnen begrijpen, hebben we ons laten inspireren door het idee van tussendenken als alternatief voor het dominante, monotalige normdenken. Dit tussendenken vraagt om de nodige reflectie en het aan de kaak stellen van eigen aannames en assumpties. Het creëren van veilige tussenruimtes waarin de verhalen en perspectieven van tussenpersonen inspiratie en verbeeldingskracht kunnen voeden, vormt een hoopvolle volgende stap in de gezamenlijke effort van burgerinitiatieven, gemeentes en andere organisaties om van de Nederlandse samenleving een meer inclusieve omgeving te maken voor vluchtelingen en nieuwkomers.



Referenties

Baban, F., & Rygiel, K. (2017). Living with others: fostering radical cosmopolitanism through citizenship politics in Berlin. *Ethics & Global Politics* 10 (1): pp. 98-116.

Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge: Transforming a broken refugee system.* London: Penguin books.

Blankvoort, N., van Hartingsveldt, M., Laliberte Rudman, D., & Krumeich, A. (2021). Decolonising civic integration: a critical analysis of texts used in Dutch civic integration programmes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), 3511-3530.

Boersma, K., Kraiukhina, A., Larruina, R., & Lehota, Z. (2018). A port in a storm: Spontaneous volunteering and grassroots movements in Amsterdam. A resilient approach to the (European) refugee crisis. *Social Policy & Administration* 53 (4): pp. 1-15.

Ghorashi, H. (2010). *Culturele diversiteit, Nederlandse identiteit en democratisch burgerschap.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Ghorashi, H. (2022). "Tussenruimtes" als broedplaats van verdraagzaamheid. In: Marcel ter Hooven (red.) *Ware Tolerantie: Hoe we onszelf kunnen zijn en elkaar toch kunnen verdragen.* Amsterdam: Van Genneep, pp. 89-99.

Larruina, R., Boersma K., & Ponzoni, E. (2019). Responding to the Dutch Asylum Crisis: Implications for Collaborative Work between Civil Society and Governmental Organizations. *Social Inclusion* 7 (2): pp. 53-63

Medina, J. (2012). *The epistemology of resistance: Gender and racial oppression, epistemic injustice, and resistant imaginations.* Oxford University Press.

Özdora Akşak, E. & Dimitrova D. (2021). Walking on a Tightrope: Challenges and Opportunities for Civil Society Organizations Working with Refugees and Migrants in Turkey. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 33: pp. 374-385.

Referenties

Ponzoni, E. (2020). Beste gast, welkom thuis. Wijsgerig Perspectief. "Gastvrijheid" 60 (4)

Ponzoni, E., Mars, K., Ghorashi, H. (2020a). De kracht van een alternatief verhaal: De complementaire bijdrage van burgerinitiatieven aan inclusie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving. Amsterdam: Refugee Academy.

Ponzoni, E., Ghorashi, H., Badran, M. (2020b). Naar een structurele plek voor het perspectief en de visie van vluchtelingen in beleidsvorming. Amsterdam: Refugee Academy.

Togra Koca, B. (2019). Local Bordering Practices, Refugees, and Civil Society: The Case of Berlin. *Geographical Review* 109 (4): pp. 544-561.

Vandevoordt, R. & Verschraegen, G. (2019). Subversive Humanitarianism and Its Challenges: Notes on the Political Ambiguities of Civil Refugee Support. In: Feischmidt, M., Pries, L., & Cantat, C., *Refugee Protection and Civil Society in Europe*. London: Palgrave Macmillan.



Learning Crossroads for Refugee Inclusion