

Hoofdstuk 6.

Vluchtelingen: deserving versus undeserving? Verschillen in beleidsaanpak van opvang en inclusie tussen Oekraïners en andere mensen op de vlucht

Dirk Geldof, Celine Beirinckx, Jan Claeys, Pascal Debruyne, Mieke Groeninck, Gianni Loosveldt, Mieke Schrooten & Sylvie Van Dam

Net zoals armoede multidimensionaal is en een geïntegreerde en meerlagige aanpak in vele beleidsdomeinen en op vele beleidsniveaus vereist, geldt dat ook voor de opvang en inclusie van mensen op de vlucht. De complexiteit van deze thema's maakt hen tot *wicked problems*; complexe problemen die om vormen van *complexity governance* vragen (zie ook Scholten, 2013). In een federaal land als België, met een ingewikkelde staatsstructuur door opeenvolgende staatshervormingen en processen van decentralisering, dient de noodzaak tot *multilevel governance* zich nog meer aan.

De opvangnood van Oekraïense vluchtelingen in 2022 toonde dit zeer duidelijk. Dankzij de activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn voor 'ontheemden' creëerde de Europese Unie een snelle *bypass* voor de complexe en langdurige asielprocedures. Zo konden federale, regionale en lokale overheden samen een opvang- en integratiebeleid vormgeven. Na de federaal georganiseerde registratie en voor sommigen een tijdelijke opvang in het crisiscentrum Ariane, volgde een snelle doorstroom naar gastgezinnen, lokale overheden en OCMW's. Tegelijk moesten ook andere beleidsdomeinen snel schakelen, onder meer voor de bouw van nooddorpen en de toegang tot onderwijs voor Oekraïense kinderen.¹

De snelle en relatief gecoördineerde aanpak van de opvang van Oekraïense vluchtelingen in 2022 en hun toegang tot huisvesting, hulpverlening en onderwijs, stond en staat in schril contrast met de aanpak van de opvangcrisis voor alle andere verzoekers van internationale bescherming. Daar legde het tekort aan opvangplaatsen de voorbije jaren een zware druk op de opvangsector. Voor duizenden asielzoekers² was en is zelfs de opvang waar ze recht op hadden niet langer gegarandeerd: zij moesten op straat of in kraakpanden slapen in afwachting van een opvangplaats. Ook na goedkeuring van hun

vraag voor internationale bescherming liepen en lopen de stappen naar integratie, een woning, onderwijs of een uitkering vaak veel moeilijker voor deze erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden.

In dit hoofdstuk vergelijken we de aanpak voor Oekraïense ontheemden met die voor andere vluchtelingen. We analyseren dit met een dubbele bril. Beleidsmatig onderzoeken we hoe de aanpak voor beide groepen op een andere manier vorm kreeg. Daarbij hebben we oog voor de meerlagigheid en meerschalgigheid van beleid en de wijze waarop vormen van multilevel governance al dan niet werden gebruikt in deze constellaties. Hiervoor bouwen we voort op onderzoek naar de particuliere opvang van Oekraïense vluchtelingen (Schrooten et al., 2022; Beirinckx, 2023), en op lopende onderzoeksprojecten naar gezinshereniging van vluchtelingen (Debruyne, forthcoming) en de asielopvang van begeleide kinderen en hun gezinnen (Fournier et al., 2022). Vervolgens onderzoeken we hoe de verschillende beleidsbenaderingen parallellen vertonen met de opdeling tussen *deserving* en *non-deserving poor* in het armoedebeleid. Het hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen.

1. Multilevel governance en de opvang van ontheemden en asielzoekers

Al te gemakkelijk wordt ervan uitgegaan dat in een federaal land als België het beleid voor ontheemden en asielzoekers via vormen van multilevel governance tot stand komt, net zoals dat voor het armoedebeleid het geval is of zou moeten zijn. De werkelijkheid is echter weerbarstiger.

Multilevel governance is een paradigma dat zowel normatief als beschrijvend is voor de verhoudingen tussen en binnen verschillende overheidsniveaus (Pazos-Vidal, 2019), waaronder het Europese, nationale, regionale en lokale niveau.

Migratie, inclusief integratie, werd lange tijd louter benaderd vanuit een nationaal model (Scholten, 2013). De opgang van multilevel governance in het internationale migratie- en integratieonderzoek vertrok vanuit de behoefte aan inzicht in de interacties tussen die niveaus en de gevolgen daarvan (Scholten & Penninx, 2016; Caponio & Jones-Correa, 2018). Dit perspectief zorgde ervoor dat de rol van het lokale niveau meer werd belicht (Glorius & Gasch, 2022; Bazurli & Kaufmann, 2022). Daarbij maakt men in de literatuur ook gewag van *'venue shopping'* (Guiraudon, 2000): de idee dat beleidsmakers die op obstakels stuiten in hun traditionele beleidsniveau, op zoek gaan naar nieuwe niveaus voor beleidsvorming die beter aansluiten bij hun voorkeuren en doelen (Kaunert et al, 2013). Nationale antwoorden bestaan dan ofwel uit een supranationalisering van de besluitvorming, of een deconcentratie naar lokale en regionale overheden met een toenemend belang van niet-gouvernementele actoren (Campomori & Ambrosini, 2020).

1.1 Diverse vormen van interacties tussen overheden

Toch valt niet iedere interactie tussen verschillende overheden of beleidsniveaus onder de noemer van multilevel governance. De interacties tussen overheidsniveaus kunnen teruggebracht worden tot vier ideaaltypes (Scholten & Penninx, 2016):

- Een eerste type omvat een centralistisch, top-down beleid vanuit een duidelijke hiërarchie en taakverdeling. Deze benadering is sterk gericht op beleidsconvergentie.
- Het tweede type beleid laat de subsidiariteit primeren: wat lokaal kan, moet ook lokaal gebeuren. Hierin doen lokale overheden, die op een andere wijze worden geconfronteerd met migratievraagstukken dan het regionale, nationale of Europese niveau, meer dan enkel beleid uitvoeren.
- Bij multilevel governance, het derde type, is er interactie tussen de verschillende overheidsniveaus en een gezamenlijke coördinatie van de verhoudingen, zonder een uitgesproken dominantie van één niveau. Dit maakt dat de beleidskaders gelijkaardig of minstens congruent (zouden moeten) zijn (Campomori & Ambrosini, 2020).
- Het vierde type staat voor ontkoppelde verhoudingen tussen overheidsniveaus. Hierbij ontbreekt het aan beleidscoördinatie, wat conflicten tussen overheden en tegenstrijdige boodschappen in de hand werkt (Scholten & Penninx, 2016).

De vraag in welke mate multilevel governance of andere interactietypes speelden, rijst ook in het kader van de opvang en ondersteuning van Oekraïense vluchtelingen (Jauhiainen & Erbsen, 2023). De activering van de Ontheemdenrichtlijn op Europees niveau sprak de intern-Belgische bevoegdheidsverdeling aan, waarna de lokale besturen de feitelijke spil werden in het opvangbeleid voor de Oekraïense vluchtelingen en hierbij ook eigen accenten legden (Nationaal Crisiscentrum et al., 2023). Juriste en Antwerps gouverneur Cathy Berx (2022) stelde dan ook:

Voor wie de bevoegdheidsverdeling van onze federale staat kent, was de taakverdeling meteen helder. De federale overheid is verantwoordelijk voor de eerste crisisopvang, registratie, het verlenen van tijdelijke bescherming en de toepassing van de OCMW-wet en de Wet Maatschappelijke Integratie. De deelstaten staan in voor duurzame huisvesting, onthaal, welzijn, onderwijs en preventieve gezondheidszorg, zodra het wettelijke verblijf voor de Oekraïners geregeld is. Zo'n vluchtelingenstroom zou in 1979 nog exclusief de bevoegdheid van de nationale overheid zijn geweest.

Toch kunnen we het Oekraïnebeleid op meerdere beleidsniveaus niet zonder meer als multilevel governance zien. Meerdere types van interactie lijken hier aan het werk. Ook breder, als het om migratie in het algemeen gaat, lijkt multilevel governance niet dominant. Zo kwam het bijvoorbeeld pas in 2021 tot de oprichting van een formele Interministeriële Conferentie Migratie en Integratie, waarin de verschillende regeringen in België vertegenwoordigd zijn, maar waarvan de impact tot vandaag relatief beperkt is.

België kent een versnipperde bevoegdheidsverdeling rond migratie en migranten (Vanpraet & Peeters, 2016). Deze is complex, maar toch niet geheel onduidelijk. We mo-

gen een gebrekkige afstemming tussen beleidsniveaus en beleidsdomeinen immers niet verwarren met een gebrekkige invulling van eigen bevoegdheden. Zo heeft het weinig zin multilevel governance tot norm te verheffen, als bepaalde overheden hun bevoegdheden niet opnemen. Een voorbeeld hiervan is hoe de gewesten hun woonbevoegdheid onvoldoende opnemen, noch ten opzichte van Oekraïense vluchtelingen in gastgezinnen, noch voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die de collectieve opvang moeten verlaten (Schrooten et al., 2022).

1.2 Multilevel governance in/of meerschelijke machtsverhoudingen?

De veronderstelde aanwezigheid van multilevel governance-praktijken inzake migratie vereist dan ook een meer kritische benadering. Het gaat daarbij niet alleen om de schijnbaar neutrale vaststelling dat er verschillende bestuursniveaus of -lagen zijn. Het beleid krijgt juist vorm in de politieke arena binnen en tussen deze niveaus.

De notie van 'schaal' uit de sociale geografie biedt hier een interessant analysekader, waarbij men oog heeft voor de politiek-ruimtelijke ordening die het resultaat is van politieke strijd en/of sociale processen tussen en binnen beleidsniveaus (Herod, 2003). Dit biedt een andere kijk op 'beleidsniveaus', omdat men onderzoekt hoe politieke macht zich feitelijk, ruimtelijk en institutioneel verankert. Meer dan een idealistisch concept gedreven door morele wenselijkheid – welke multilevel governance willen we en/of hebben we nodig? – is het een instrument om de reële machtsverhoudingen te analyseren tussen en binnen beleidsniveaus.

'Schaal' wordt dan gezien als het resultaat van een machtsproces in plaats van als een objectief gegeven. Deze schalen worden voortdurend gemaakt in en door sociale interacties: ze worden historisch geproduceerd en zijn veranderlijk (Moore, 2008; Çağlar & Glick Schiller, 2015; Xiang, 2013). Vanuit een klassiek perspectief kan je 'Vlaanderen' bekijken als een politiek beleidsniveau binnen een specifieke bevoegdheidsverdeling. Vanuit het perspectief van de sociale geografie, analyseren we beter de geschiedenis van de Vlaamse 'schaal', of het proces van regionalisering als een vorm van strijd tussen politieke en economische elites, die haar neerslag krijgt in de huidige invulling van het beleid (zie ook Oosterlynck, 2010; Goedertier, 2013).

Kortom, in tegenstelling tot de wenselijke verhoudingen in multilevel governance en waar die al dan niet tekortschieten wat 'afstemming' tussen bestuurslagen betreft, gaat 'meerschelijkheid' door de lens van sociale geografen over de analyse van schaalarrangementen die historisch geproduceerd werden en worden in de praktijk. Hoe interageren de verschillende beleidsniveaus al dan niet met elkaar? Hoe creëert men conflicterende machtsverhoudingen tussen schaalniveaus die beleid – laat staan afstemming van beleidsniveaus – onmogelijk maken? Wat laten dergelijke schaalarrangementen toe in termen van verschillende behandeling van diverse groepen nieuwkomers? Hoe leidt dat, voor mensen op de vlucht en voor iedereen die met deze mensen werkt, al of niet tot een gecoördineerde aanpak?

In het verdere hoofdstuk analyseren we twee casussen als voorbeelden van meerschallige beleidsvraagstukken en gaan we na in hoeverre we ook van multilevel governance kunnen spreken in het geval van de opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen en die van andere asielzoekers.

2. Opvang en integratie van Oekraïense vluchtelingen

De oorlog in Oekraïne in 2022 leidde tot een snelle, grootschalige migratie van Oekraïners, zowel binnen Oekraïne als naar landen van de Europese Unie. In reactie daarop activeerde de Europese Raad de richtlijn van 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden³ (hierna Ontheemdenrichtlijn). Hierdoor verkregen Oekraïners die naar de EU vluchtten automatisch een tijdelijke beschermingsstatus,⁴ en als gevolg daarvan recht op huisvesting, toegang tot gezondheidszorg, toegang tot de arbeidsmarkt of tot onderwijs en sociale bijstand.

Om opvang te bieden aan vluchtelingen uit Oekraïne deed de Belgische overheid ook een beroep op burgers. Eind februari 2022 lanceerde de toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie Sammy Mahdi de campagne #PlekVrij / #PlaceDispo, met de oproep om Oekraïense vluchtelingen thuis onderdak te bieden. Burgersolidariteit werd zo een centraal onderdeel van de inderhaast uitgebouwde opvanginfrastructuur.

In de eerste fase werd het beleid gecoördineerd door het Nationaal Crisiscentrum (NCCN) en het Federaal Coördinatiecomité, om de registratie, opvang en andere vormen van steun zo goed mogelijk te organiseren. Maar ook in Vlaanderen werd een Taskforce Oekraïne uit de grond gestampt, samen met het Crisiscentrum van de Vlaamse overheid (CCVO), bestaande uit de leidende ambtenaren van de relevante Vlaamse beleidsdomeinen. De Taskforce moest praktische afspraken maken met de federale overheid over de toewijzing van personen in functie van de lokale realiteit en draagkracht. Ze kreeg ook als opdracht om het lokale aanbod in kaart te brengen en te vergroten. Ook moest de Taskforce relevante informatie verzamelen en als aanspreekpunt fungeren voor de lokale besturen, voor de Vlaamse beleidssectoren en voor het federale niveau. Ten slotte moest ze de verschillende beleidsdomeinen bijstaan om via flexibele kaders tijdelijke maatregelen uit te werken.⁵ Vanuit de Vlaamse overheid werden ondersteuningsteams (VLOT) opgericht om lokale besturen in hun opvangopdracht te ondersteunen. Ook de gouverneurs speelden een belangrijke rol in de zoektocht naar duurzame opvangplaatsen. Kortom, vanuit een urgentie gingen de verschillende overheden en beleidsdomeinen met hun bevoegdheden aan de slag en ontstonden er pragmatische vormen van afstemming.

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting en omkadering van Oekraïense vluchtelingen kwam in de praktijk al heel snel bij de lokale besturen te liggen, die de feitelijke spil werden in het opvangbeleid (VMSG, 2023). De lokale besturen legden hierbij ook eigen

accenten, vanuit de autonomie die zij hadden (Nationaal Crisiscentrum et al., 2023). Een aantal lokale besturen ging daarbij ook verder dan hun strikte verantwoordelijkheid.

De nood aan snelle opvang van Oekraïners maakte van onze overheden bricolerende crisismanagers. In een land dat al langer kampt met een wooncrisis en al jaren een overbelast opvangnetwerk heeft voor verzoekers om internationale bescherming, legden de verschillende overheden veel actiebereidheid en creativiteit aan de dag om de aankomst

De verantwoordelijkheid voor de huisvesting en omkadering van Oekraïense vluchtelingen kwam in de praktijk al heel snel bij de lokale besturen te liggen, die de spil werden in het opvangbeleid.

van een grote groep vluchtelingen vanuit Oekraïne op te vangen (Schrooten, 2022). Deze snelle en relatief gecoördineerde aanpak toont het potentieel van multilevel governance. Tegelijk kende deze aanpak ook valkuilen. In een meerlagige beleidsopdeling kunnen we de uiteindelijke impact van (de aan- of afwezigheid van) multilevel governance met oog voor de meerschalijsche machtsver-

houdingen die er spelen, het beste evalueren bij haar burgers en bij hen die verondersteld worden daar het dichtst bij te staan. Daarom kijken we in de twee volgende paragrafen in eerste instantie naar de impressies van gastgezinnen die Oekraïense vluchtelingen opvingen en vervolgens naar de ervaringen van lokale besturen.

2.1 De ervaringen van gastgezinnen

Midden juni 2022 lanceerden het Onderzoekscentrum Sociaal Werk en het Kenniscentrum Gezinswetenschappen van Odisee hogeschool een grootschalige online survey van individuen en gezinnen die Oekraïense vluchtelingen in België opvingen, dat gedaan hadden, of overwogen om dit te doen (Schrooten et al., 2022). In totaal vulden 653 opvanggezinnen deze survey in. Hoewel het onderzoek naar de gastgezinnen geen analyse van de impact van multilevel governance als insteek had, levert de beleving van de gastgezinnen wel inzicht in de effecten van de toenmalige meerlagige beleidsaanpak. Algemeen leert de survey dat de meerlagige aanpak, waarbij verschillende beleidsniveaus zich engageerden, en daarbij ook een beroep deden op burgers, tot snelle crisisopvang kon leiden. Na de oproep #PlekVrij / #PlaceDispo boden burgers al na een week liefst 22.000 plaatsen aan.

De bevraging van de ervaringen van de gastgezinnen toont echter ook dat deze gastgezinnen in hun engagement (te) vaak op de complexiteit van de verschillende actoren en beleidsniveaus stuiten. Gastopvang is immers veel meer dan louter onderdak of een kamer aanbieden, zo blijkt uit het onderzoek. Gastgezinnen gingen daarbovenop aan de slag met heel wat ondersteuningsbehoeften van de mensen die ze opvingen: van administratieve of allerlei praktische zaken tot emotionele, materiële of financiële steun.

Dit engagement zorgde ook voor noden bij de gastgezinnen zelf, waar ze niet altijd een antwoord op vonden. Slechts een derde van de respondenten gaf aan voorafgaandelijke

informatie te hebben ontvangen. Ook tijdens de gastopvang was er een grote behoefte aan transparante en heldere informatie. Respondenten hadden nood aan een overzicht van beschikbare hulp (70%) en van wat moest gebeuren voor de gasten (60%). Meer dan twee derde van de respondenten had daarnaast nood aan meer hulp bij de zoektocht naar huisvesting, werk of onderwijs voor de vluchtelingen die zij opvingen. Ook op diverse andere vlakken signaleerden de respondenten noden die, ondanks de ruim beschikbare ondersteuning, onvoldoende ingevuld werden (Schrooten et al., 2022).

Op basis van de bevraging is onze hypothese dat vele gastgezinnen niet wisten tot wie ze zich moesten richten met hun vragen. Slechts een relatief beperkt aantal respondenten had contact met de Infolijnen die vanuit verschillende beleidsniveaus en organisaties waren opgericht, ondanks de grote nood aan juridische ondersteuning. Een ander voorbeeld is de financiële vergoeding die gastgezinnen al dan niet kregen. Slechts een op twee respondenten ontving een financiële vergoeding voor het huisvesten van Oekraïense ontheemden. De meesten ontvingen die van het OCMW of de gemeente (56,6%) en/of van de vluchtelingen zelf (42,4%) (Schrooten et al., 2022). Tegelijk signaleerde meer dan 40% van de respondenten dat ze nood hadden aan financiële ondersteuning. Dat algemeen meer dan vier op de tien respondenten zich onvoldoende ondersteund voelden, is ook een indicatie dat vanuit het perspectief van de gastgezinnen een sluitende en gecoördineerde aanpak voor hun ondersteuningsnoden op de verschillende beleidsniveaus en voor verschillende bevoegdheidsdomeinen op dat moment nog niet aanwezig was.

Terwijl de toeleiding tot gastgezinnen een formele maar eveneens een belangrijke informele dimensie kent, zet dit gemengde beeld zich door in de steunbronnen van gastgezinnen. Vooreerst zijn het OCMW (ongeveer 60%) en de gemeente (bijna 40%) steunbronnen. Daarnaast zijn voor meer dan 70% van de respondenten de partner en het eigen gezin een bron van ondersteuning. Bijna 40% van de respondenten signaleert dat hun familie een steunbron is. Ook de nabijheid van burens blijkt voor 25% van de respondenten ondersteunend. Die informele steun vanuit primaire relaties en interactiekaders (partner, gezin en familie) en de nabijheid van burens geven aan dat emotionele en fysieke nabijheid in ondersteuning van wezenlijk belang zijn. Opmerkelijk is dat de wederzijdse steun van andere gastgezinnen beperkter was (iets meer dan 10%); en eveneens de ondersteuning van het eigen informele netwerk van vrienden of kennissen (5%) is beperkt. Ook vrijwilligers, burgerinitiatieven of sociaalwerkorganisaties worden in beperkte mate genoemd als steunbronnen (tussen 2 en 10%) (Schrooten et al., 2022). Dat illustreert dat warme netwerken van solidariteit de structurele steun van formele instanties behoeven. Dat blijkt ook uit het feit dat 7,5% van de respondenten aangaven dat ze van niemand steun gekregen hebben.

2.2 De ervaringen van lokale besturen

Om de ervaringen van lokale besturen in beeld te krijgen, bevroeg Beirinckx (2023) in het kader van haar masterproef Sociaal Werk (Universiteit Antwerpen) lokale besturen in Vlaanderen via een online survey omtrent hun aanpak van de opvang en onder-

steuning van Oekraïense vluchtelingen. De vragenlijst werd samen met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) ontwikkeld en peilde zowel naar de lokale aanpak als naar de ondersteuning die lokale besturen ontvingen van het federale en Vlaamse niveau. In totaal vulden 272 personen uit 173 Vlaamse steden en gemeenten de vragenlijst in. Zo geeft de survey inzicht in de werking van de meerlagige aanpak in het #PlekVrij-verhaal.

Hoewel lokale besturen hun rol binnen opvang en ondersteuning naar Oekraïense vluchtelingen erkennen, signaleerden verschillende lokale besturen heel wat noden. De daad- en mankracht van lokale besturen was hierbij van groot belang. Lokale besturen kregen een grote autonomie over de aanpak, maar dat betekende ook dat er nood was aan een duidelijke visie en voldoende personeel. De bevraging toonde echter een groot gemis aan een uniforme visie, aan duidelijke communicatie en richtlijnen, aan goede afspraken en voornamelijk aan een goede en tijdige doorstroming van informatie naar lokale besturen.

Samenwerking tussen de verschillende overheden was vanaf de start belangrijk. Toch gaf 30% van de lokale besturen aan niet te weten welke ondersteuning de federale overheid aanbood of dat er geen federale ondersteuning was. Een op de vier (23%) van de lokale besturen gaf aan niet te weten welke ondersteuning ze hadden ontvangen vanuit de Vlaamse overheid of ze gaven aan dat er geen Vlaamse ondersteuning was. Dit toont aan dat er een grote onduidelijkheid leefde bij lokale besturen rond het opnemen van taken door de andere overheden, waarbij verschillende lokale besturen niet wisten met welke vragen ze terecht konden bij welke overheid.

Ruim zeven op de tien van de lokale besturen erkende ondersteuning te hebben ontvangen vanuit de federale (70%) en de Vlaamse (77%) overheid, maar voornamelijk op financieel en informatief vlak. Met de opstart van de Vlaamse Ondersteuningsteams was er wel verbetering, blijkt uit de bevraging. VLOT zorgde voor een betere doorstroming van informatie en een duidelijker aanspreekpunt. Toch ervaren verschillende lokale besturen ook hierna onvoldoende ondersteuning. De (administratieve) ondersteuning van ontheemden zorgde bij vele lokale besturen voor een extra werklust. Tot vandaag blijven er knelpunten bij lokale besturen zoals op het vlak van tewerkstelling en permanente huisvesting. Desondanks erkennen lokale besturen hun rol in het opvangbeleid van Oekraïense vluchtelingen. De meeste lokale besturen ervaren hun aanpak als positief, met goede samenwerkingen, zowel intern en met partners (Beirinckx, 2023).

2.3 Meerlagig urgentiebeleid, met aanzetten tot multilevel governance

De urgentie door de oorlog en een sterke sympathie voor Oekraïense vluchtelingen zorgden ervoor dat er – zeker in de beginperiode – een grote goodwill was bij de verschillende beleidsniveaus en bij de bevolking. Daardoor groeide ook de nood aan afstemming. In dat opzicht bevat de aanpak van de Oekraïense vluchtelingencrisis aanzetten

tot multilevel governance. Desondanks tonen de ervaringen van gastgezinnen en lokale besturen een gebrekkige coördinatie, afstemming, ondersteuning en informatiedoorstroming tussen de verschillende beleidslagen en in hun communicatie met burgers. Vanuit het standpunt van de sociale geografie zou deze aanzet tot multilevel governance met betrekking tot dit urgente beleidsvraagstuk als een volgende uiting van meerschallig gearrangeerde machtsverhoudingen gezien kunnen worden, waarbij gastgezinnen de poreusheid van geconstrueerde schaalniveaus aan den lijve ondervonden.

De in de eerste opvangfase aangevoelde urgentie en de aanwezige goodwill, waarbij de Oekraïense vluchtelingen in belangrijke mate als *deserving refugees* werden gezien (zie verder), compenseerde evenwel deze – in eerste instantie – beperkte institutionele afstemming.

3. Hoe liep de opvang van asielzoekers in dezelfde periode?

De urgentie rond de Oekraïense vluchtelingen contrasteerde in 2022 en 2023 scherp met de opvangcrisis in het reguliere asielbeleid. De ‘viering’ van 15 jaar opvangwet was volgens Myria (2022) een verjaardag in een crisissituatie, waarbij ‘de federale regering faalt in de aanpak van de opvangcrisis’.

Waar er voor Oekraïense vluchtelingen een duidelijke bereidheid was tot actie, waarbij men zich engageerde om tot snelle oplossingen te komen over bestuurslagen en beleidsdomeinen heen, was die bereidheid de voorbije twee jaar in het reguliere beleid voor asielzoekers en erkende vluchtelingen veel minder aanwezig. De proactieve houding van de Vlaamse Regering om bufferplaatsen in de vorm van nooddorpen voor Oekraïners te realiseren, staat in schril contrast met hoe politieke partijen overheen beleidsniveaus omgaan met reguliere asielmigratie.

Asielmigratie werkt in golven, door de vervlechting met buitenlandse crisissen – of het nu gaat om oorlog, conflict, vervolging, of andere precaire situaties – en vereist een flexibel beleid dat voorzien is op structurele schommelingen van het aantal aanvragen voor bescherming. Die flexibiliteit was echter onvoldoende aanwezig in het opvangbeleid. Het federale asielbeleid kent al jaren een sterk jojogehalte, waarbij opvangplaatsen worden afgebouwd, om dan in crisissituaties hals over kop op zoek te moeten gaan naar nieuwe opvangcapaciteit (Debruyne & Geldof, 2021). Gecombineerd met een groeiende achterstand in dossierbehandeling na de coronacrisis, een gebrek aan buffercapaciteit voor de opvang

Waar er voor Oekraïense vluchtelingen een duidelijke bereidheid was tot actie, was die in het reguliere beleid voor asielzoekers en erkende vluchtelingen veel minder aanwezig.

en problematische doorstroom naar de woningmarkt van erkende vluchtelingen zorgt dat voortdurend voor flessenhalzen en opstoppingen. Samen met een verhoging van het aantal aanvragen voor internationale bescherming escaleerde dit tussen 2021 en 2023 in een ongeziene opvangcrisis.

Dat jobbeleid vloeit voort uit politieke en ideologische keuzes: in de nasleep van de opvangcrisis van 2015 kozen beleidsmakers ervoor om vrijkomende opvangplaatsen af te bouwen. Die afbouw in de collectieve opvang volgde op een eerdere afbouw in de periode 2011-2014 van de capaciteit in de kleinschalige asielopvang (LOI's) (VVSG, 2018). Het effect van die politiek-ideologische keuzes laat zich tot vandaag voelen in een aanhoudende opvangcrisis, waarbij een hernieuwde stijging van het aantal aanvragen na de coronaperiode bovenop een toegenomen achterstand kwam van de dossierbehandeling tijdens de coronaperiode.

Het gevolg was een groeiend capaciteitstekort in het opvangbeleid, ondanks de (her)opening van nieuwe centra tussen 2021 en 2023. Dat escaleerde vanaf het najaar 2021 tot een ongeziene opvangcrisis, waarbij voor duizenden asielzoekers het recht op opvang (bed, bad, brood, begeleiding) na de asielaanvraag niet langer kon worden gegarandeerd. Mensen moesten buiten slapen, aan het Klein Kasteeltje en aan het Kanaal in Brussel, maar geleidelijk aan ook in andere delen van Brussel en in tal van grotere en kleinere kraakpanden. Voor dat schenden van het recht op opvang werden Fedasil en de Belgische overheid in 2022 en tot april 2023 al meer dan 7.000 maal veroordeeld: 6.000 keer door de arbeidsrechtbank, en ruim 1.000 veroordelingen door het Europees Hof van Justitie (Poppelmonde, 2023). De weigering van staatssecretaris De Moor eind augustus 2023 om nog in asielopvang voor alleenstaande mannen te voorzien (Fedasil, 2023), ondanks de wettelijke verplichting, is een triest dieptepunt.

De heropbouw van bufferplaatsen door de nieuwe Vivaldi-regering sinds 2020, samen met het zorgen voor bijkomend personeel op de asiendiensten, blijft tot op dit moment onvoldoende om het recht op opvang of een redelijke termijn van dossierbehandeling te garanderen.

Daarin speelt ook het afgenomen draagvlak bij lokale besturen, die het jobbeleid van openen en sluiten van opvangplaatsen beu zijn (Debast, 2019). Waar er in 2015 aanvankelijk op vele plaatsen een bereidheid was om in extra opvang te voorzien, zijn dat draagvlak en het gevoel van urgentie op alle beleidsniveaus de afgelopen jaren afgebrokkeld of bewust afgebouwd. Ook voor erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden die de opvang mogen en moeten verlaten, ontbreekt het aan woonbegeleiding (D'Eer et al., 2019; Beeckmans & Geldolf, 2022) en aan een woonbeleid dat deze mensen perspectief biedt op een woonmarkt waar de wooncrisis steeds zwaarder doorweegt (Verstichelen, 2018).

In het reguliere asielbeleid zien we dat de meerlagigheid van bevoegdheidsniveaus vandaag eerder leidt tot een ontkoppelde of zelfs gedesintegreerde aanpak. Eerder dan overleg en aanzetten tot multilevel governance wordt de asielopvang en de inclusie van erkende asielzoekers gekenmerkt door bevoegdheidsconflicten, patstellingen, en/of de mogelijkheid om verantwoordelijkheden door te schuiven. Eén recent voorbeeld: wanneer de federale regering in april 2023 al weken (zo niet maanden) naar een tijdelijke

opvanglocatie voor 400 asielzoekers aan het zoeken was, besliste de Vlaamse Regering om per provincie in extra noodlocaties voor Oekraïense vluchtelingen te voorzien. 'Elk zijn verantwoordelijkheid', luidde de commentaar van de Vlaamse ministers, wanneer ze op dit spanningsveld werden aangesproken (Andries, 2023).

De polarisatie rond het asielbeleid vertaalt zich in bewust georganiseerde schaalconflicten. Meerschalgige conflicten tussen politieke actoren en beleidsniveaus hebben een impact op het asielbeleid en de procedure internationale bescherming. Het leidde de afgelopen twee jaar tot een 'permanente crisis' inzake opvang en bescherming, maar heeft vervolgens ook een impact op de hele 'migratieketen', van de aankomst en het recht op opvang tot de mogelijkheid tot integratie en herworteling.

De polarisatie rond het asielbeleid vertaalt zich in bewust georganiseerde schaalconflicten.

Het verschil tussen de aanpak van Oekraïense vluchtelingen en asielmigranten in België is dus zeer groot. Voor deze laatste groep is al bijna twee jaar niet meer voor iedere asielaanvrager opvang gegarandeerd en sommigen worden intussen ook als *undeserving* van bed, bad, brood gecatalogiseerd: niet alleen alleenstaande mannelijke aanvragers, maar ook werkende asielzoekers, Dublin-aanvragers en opgevangen asielzoekers die verlenging krijgen van opvang door een aanvraag humanitaire regularisatie of gezinshereniging (Debruyne, forthcoming; Cosemans & Debruyne, 2022). Daarnaast slepen procedures lang aan door personeelstekorten, is de kwaliteit van de opvang soms ondermaats door plaatstekort, en is de doorstroming naar de huisvestingsmarkt bijzonder problematisch, met onnodig uitgestelde of verlengde integratietrajecten als gevolg.

De vraag rijst intussen of de institutionele meerlagigheid en de patstelling die daar in deze uit volgt of kan volgen, niet als instrument wordt gebruikt om vermeende aanzuigeffecten tegen te gaan, en dus om reguliere, niet-Oekraïense asielzoekers te ontmoedigen (zie ook Ataç & Rosenberger, 2019). Of anders geformuleerd vanuit het perspectief van de sociale geografie: wat laat de (in deze conflictueuze) verdeling van politieke macht volgens verschillende (ruimtelijke, fysieke en feitelijke) schalen hier precies toe?

Delaney en Leitner (1997, pp. 94-95) schreven al in 1997 dat "scale [is] not simply an external fact awaiting discovery, but a way of framing conceptions of reality". Het is daarom belangrijk dat we meerlagigheid in beleidsverantwoordelijkheden niet enkel lezen in de historisch-politieke context van Belgische federalisering, maar ook kijken naar wat schaalarrangementen aan mogelijkheden en limieten creëren voor het wel, net niet, of slechts gedeeltelijk aanpakken van bepaalde maatschappelijke vraagstukken, zoals het asielbeleid (Carmel et al., 2021). Is wat we hier zien met andere woorden de constructie van een beleidspraktijk, die voortvloeit uit, en op haar beurt aanleiding geeft tot, een framing van reguliere asielzoekers als 'gelukszoekers' en dus vaak als *undeserving*?

4. Deserving versus undeserving in armoede- en opvang/asielbeleid

Het armoedebeleid kent een lange traditie die teruggaat tot de middeleeuwen, waarbij hulpverstrekkers of overheden bewust of onbewust een onderscheid maken tussen 'deserving' en 'undeserving poor'. De 'deserving poor' zijn dan die mensen in armoede die hulp verdienen omdat ze geen schuld hebben aan de situatie waarin ze verkeren. De 'undeserving poor' daarentegen worden verantwoordelijk of schuldig geacht voor hun situatie en zouden het daarom niet verdienen om geholpen te worden. Van in het eerste Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting waarschuwden Vranken en Geldof (1991) voor een benadering van armoede vanuit een individueel schuldmodel, dat voortbouwt op het gecontesteerde onderscheid tussen goede en slechte armen, die wel of net geen steun of hulpverlening zouden 'verdienen'. Zo'n benadering staat haaks op een structurele kijk op armoede, die maatschappelijke oorzaken wil aanpakken, bij voorkeur vanuit een rechtenbenadering.

Dit onderscheid duikt ook steeds vaker op in het asiel- en vluchtelingenbeleid, waarbij ook vluchtelingen geframed worden als 'deserving' en 'undeserving': vluchtelingen die bescherming verdienen en anderen die het niet (echt) verdienen. De framing van sociale problemen is altijd een sociale constructie (Van Gorp, 2006). Cosemans & Debruyne (2022) waarschuwen voor het onderscheid tussen deserving en undeserving, vanuit een historische lezing. Sales (2002) zag als een van de eersten dit onderscheid opduiken in het Britse asielbeleid tussen 'echte vluchtelingen' en 'economische gelukszoekers'.

In de nasleep van de vluchtelingen crisis van 2015 dook het onderscheid ook sterker op in ons land. In een analyse van het toen gebruikte discours onderscheidden Van Leuven et al. (2018) vier 'frames' die politici in Vlaanderen gebruikten om over asiel te spreken. Het vaakst hanteren politici in Vlaanderen een erg negatief gekleurd 'indringer-frame', waarbij migratie en migranten als een bedreiging worden gedefinieerd, voor ons land, onze bevolking, onze economie, onze veiligheid of onze cultuur. Een tweede benadering is een 'slachtoffer-frame', waarbij de migrant wordt gezien als iemand die zijn thuisland heeft moeten verlaten, als slachtoffer van oorlog, terreur of vervolging, of op de vlucht voor armoede, honger of klimaatverandering. Een dergelijke taal appelleert veel meer aan solidariteit of medelijden. Naast deze twee dominante frames vinden we sporadisch ook een 'welvaartkloof-frame', dat vooral de kloof tussen de arme landen van herkomst en de rijke landen als bestemmingslanden ziet als oorzaak van migratie. Ten slotte wordt ook af en toe een 'win-win-frame' gebruikt, wanneer politici erop wijzen dat migratie kan bijdragen, zowel aan de vooruitgang en de welvaart hier als aan het welzijn van wie migreert, en vaak ook van familieleden in de landen van herkomst. De vluchtelingen crisis van 2015 verhevigde de polarisatie rond vluchtelingen, met expliciete en impliciete verwijzingen naar 'deservingness' (Rea et al., 2019). Ook De Coninck & Matthijs (2020) vonden al voor de Oekraïne crisis verschillen in perceptie en houding in termen van 'deservingness'.

Het onderscheid tussen 'deserving' en 'undeserving refugees' is met de Oekraïne crisis en de activering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden actueler dan ooit. Bij opvang-medewerkers en vrijwilligers die werken met vluchtelingen ligt dat onderscheid moeilijk

en wordt het geregeld gecontesteerd (Poisson & Dospra, 2023). Cosemans & Debruyne (2022) stellen dat de performatieve kracht van begrippen als 'echte vluchtelingen' vandaag veel basiswerkingen en sociale organisaties raakt die met mensen op de vlucht werken. De angst die daar leeft over de impact daarvan voor het recht op asiel en internationale bescherming is terecht. Het feit dat in 2022 en 2023 het recht op opvang voor heel wat asielzoekers niet meer was gegarandeerd en zij gedwongen werden op straat of in kraakpanden te slapen, leerde in elk geval dat het onderscheid 'kwetsbare' en 'minder kwetsbare' asielzoekers steeds meer als 'deserving' versus 'undeserving' dreigde ingevuld te raken.

5. Tweemaal meerlagigheid, maar met andere resultaten

Wat leert nu de vergelijking tussen de bestuursaanpak van de Oekraïense vluchtelingen en die van de asielzoekers tijdens de voorbije jaren? In de complexe structuur die België kenmerkt, speelt voor beide groepen evident een gelijkaardige meerlagige staatsstructuur. De aanpak voor beide groepen vertrekt wél vanuit een ander juridisch kader: de ontheemdenrichtlijn voor Oekraïners en het recht op internationale bescherming voor asielzoekers.

Toch zagen we, zeker bij het begin van de Oekraïne-crisis in het voorjaar 2022, een veel groter engagement met meer complementariteit, subsidiariteit en zelfs vormen van multilevel governance in het opvangbeleid voor Oekraïense vluchtelingen. Tijdens de asiel- en opvangcrisis van 2015 was er eenzelfde gevoel van urgentie in het asielbeleid. '*Wir schaffen das*' was het mobiliserende leitmotiv waarmee voormalig bondskanselier Angela Merkel niet alleen de Duitse politici, maar ook haar collega's in de andere EU-lidstaten tot actie wou aanzetten. Minstens in Vlaanderen en België lijkt dat gevoel van urgentie en de overtuiging van een humanitaire verantwoordelijkheid op acht jaar tijd weggesmolten.

De – meer dan noodzakelijke – opvang van de Oekraïense vluchtelingen lijkt het onderscheid tussen deserving en undeserving nog te hebben aangewakkerd. Dat speelt in een eerste ruwe vorm in het onderscheid tussen de Oekraïense (deserving) vluchtelingen en andere asielzoekers, waarvan grote groepen als undeserving worden gezien (en waarvan in juli 2023 ook 59% een negatieve beslissing kreeg).⁶

De samenwerking tussen beleidsniveaus was dan ook groter bij de Oekraïne-crisis. Daarbij zijn er vormen van overleg en pogingen tot afstemming die als een aanzet kunnen worden gezien van een multilevel governance-benadering, zij het dan embryo-naal in een context van bricolerende overheden op zoek naar kortetermijnoplossingen. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen hoe de opvang van Oekraïense vluchtelingen en de samenwerking tussen beleidsniveaus zal evolueren wanneer de tijdelijkheid van de Ontheemdenrichtlijn door opeenvolgende verlengingen tot meer permanente verblijfsregimes aanleiding kan geven.

In het asielbeleid zien we daarentegen vooral een ont koppeling van de aanpak op de verschillende bestuursniveaus en tussen de verschillende beleidsdomeinen binnen dezelfde bestuursniveaus. Federaal slagen we er al geruime tijd niet in het recht op opvang voor iedereen te garanderen, de achterstand van dossiers weg te werken of in

Het denken in termen van ‘deserving’ en ‘undeserving’ of ‘less deserving’ vluchtelingen houdt de noodzakelijke investeringen in een meer humaan en structureel asielbeleid tegen.

voldoende kwalitatieve opvangplaatsen te voorzien. De gewesten nemen hun rol steeds minder op om erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden te begeleiden in de doorstroming naar de reguliere woningmarkt, wat steeds moeilijker loopt door de wooncrisis. Ook de doorstroming naar onderwijs, OKAN-classes,⁷ inburgering of geestelijke gezondheidszorg wordt al te vaak

gekenmerkt door wachtlijsten en periodes in limbo, die zowel de afhankelijkheid van erkende vluchtelingen en subsidiair beschermden als hun armoederisico vergroten.

Een meerschallig conflict tussen overheden en politieke actoren domineert. De complexiteit van de noodzakelijke meerlagige aanpak was werkzaam bij de urgente nood aan opvang voor de Oekraïense ‘deserving’ vluchtelingen. Maar de vraag rijst of diezelfde complexiteit niet als filtermechanisme werd en wordt ingezet bij gepercipieerde ‘undeserving’ verzoekers om internationale bescherming.

Wanneer in het armoedebeleid het individualiserende en culpabiliserende onderscheid tussen deserving en undeserving voor wordt gemaakt, dan leidt dit de aandacht af van noodzakelijke structurele veranderingen die de wortels van het probleem aanpakken voor al wie in armoede leeft. Het versterkt culpabiliserende individuele schuldmodellen en houdt zo niet alleen deze mensen langer in armoede, maar houdt ook armoede als maatschappelijk fenomeen mee in stand. Op analoge wijze houdt ook het denken in termen van ‘deserving’ en ‘undeserving’ of ‘less deserving’ vluchtelingen de noodzakelijke investeringen in een meer humaan en structureel asielbeleid tegen. Het leidt de aandacht af van het feit dat overheden vandaag hun (wettelijke en humanitaire) verantwoordelijkheid niet opnemen, op ieder van de beleidsniveaus. Wat de sociale geografie ons leert, is dat deze bevoegdheidsverdeling in verschillende lagen niet zomaar een politieke objectiviteit is, *‘awaiting to be discovered’* (Delaney & Leitner, 1997, pp. 94-95), maar ook een instrumentele meerschalligheid betekent die toelaat om een probleem op een specifieke manier te benaderen en wel of niet niet aan te pakken, afhankelijk in dit verhaal van wie als wel of niet ‘deserving’ wordt gezien.

6. Aanbevelingen

Op basis van de analyse van de verschillen en gelijkenissen in de aanpak van Oekraïense en andere vluchtelingen de voorbije jaren formuleren we tot slot een aantal generieke aanbevelingen.

6.1 Nood aan door de overheden gecoördineerd opvangbeleid in de ondersteuning van burgers, en in de organisatie van huisvesting

Er is nood aan een sterkere afstemming tussen de gemeenschappen, gewesten, federale overheid en lokale besturen. Die coördinerende rol ligt in de eerste plaats op federaal niveau. Opvang in gastgezinnen vereist een duidelijke inbedding in een ruimer en door de overheden gecoördineerd opvangbeleid, met garanties dat mensen vlot kunnen doorstromen uit gastgezinnen naar de reguliere woonmarkt wanneer een gastgezin het engagement wil afronden. Onderzoek wijst daarbij op de dringende nood aan een flankerend woonbeleid in de gewesten. Er is geen perspectief voor gastgezinnen, noch voor gasten, als er geen duurzame woonoplossing in het vooruitzicht kan worden gesteld (Schrooten et al., 2022).

6.2 Ook in de opvangcrisis moeten alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid nemen

Het grote verschil in de aanpak van de Oekraïense vluchtelingen tegenover vluchtelingen uit andere landen is dat bij de uitbraak van de oorlog in Oekraïne veel beleidsmakers en burgers zich verantwoordelijk voelden voor de dringende opvang van de Oekraïense vluchtelingen en binnen hun beleids- of persoonlijke mogelijkheden probeerden bij te dragen aan de opvang. Dat staat in schril contrast met de opvang van andere vluchtelingen, waar onder meer het woonbeleid van de gewesten amper of geen verantwoordelijkheid opneemt en heel wat lokale besturen zich actief verzetten tegen extra opvangcapaciteit in hun gemeente. Het lijkt een evidentie, maar dat alle betrokken beleidsdomeinen en beleidsniveaus hun verantwoordelijkheid moeten nemen, is een voorwaarde om tot oplossingen te komen.

6.3 Samenwerking en afstemming vereist een actieve coördinatie

Net zoals in het armoedebeleid is er in het vluchtelingenbeleid nood aan een actieve coördinatie tussen de verschillende bestuursniveaus en bevoegdheidsdomeinen. Waar er institutionele overlegvormen bestaan in het armoedebeleid via Interministeriële conferenties, ontbreken of ontbraken dergelijke structuren in het asielbeleid. Meer nog dan in het armoedebeleid ontbreekt vandaag het gevoel van urgentie.

6.4 Creëer draagvlak voor solidariteit en laat het culpabiliserende onderscheid tussen deserving en undeserving achterwege

Een breed maatschappelijk draagvlak voor solidariteit, in dit geval met mensen op de vlucht, is geen vanzelfsprekend en evenmin een statisch gegeven. Een draagvlak kan tijdelijk ontstaan op basis van noodsituaties, zoals bij de uitbraak van een oorlog, maar moet structureel in stand worden gehouden of gecreëerd. Met het impliciet of zelfs expliciet gehanteerde onderscheid dat vele politici en opiniemakers hanteren tussen deserving en undeserving mensen op de vlucht, is het draagvlak voor gewone asielzoekers de voorbije jaren stelselmatig afgebrokkeld of soms zelfs expliciet onderuitgehaald. Een humanitair discours, dat open en eerlijk communiceert vanuit de internationale afspraken en de nationale wetgeving, is noodzakelijk om het draagvlak voor opvang van alle vluchtelingen weer te vergroten en de opvangcrisis te beëindigen.

6.5 Kader kortetermijncrisismaatregelen in een structurele en duurzame aanpak

In crisissituaties zijn uitzonderlijke maatregelen noodzakelijk en mogelijk. Omdat zo'n gevoel van urgentie doorheen de tijd geleidelijk afneemt, moeten alle crisismaatregelen steeds kaderen in een schakelen naar een duurzame aanpak die ook op langere termijn steun blijft hebben. Dit ontbreekt vandaag in het asielbeleid, maar vormt ook een achilleshiel wanneer de opvang van Oekraïense vluchtelingen langer duurt dan oorspronkelijk verwacht.

6.6 Zorg voor snelle en efficiënte procedures

Het tijdelijke beschermingsstatuut van ontheemden toonde hoe snelle duidelijkheid over het recht op verblijf en steun niet alleen lokale besturen mobiliseerde, maar ook de betrokkenen perspectief gaf. Het gaf hen snel de mogelijkheid een woning te zoeken, een opleiding te volgen, een plek op de arbeidsmarkt op te nemen, een woning te zoeken... ondanks onzekerheid over de toekomst en een wens of hoop tot terugkeer bij een deel van deze mensen.

Dit staat in schril contrast met de wachttijden voor asielzoekers en de daaruit volgende verzadiging van het opvangnetwerk. Waar onderzoek leert dat een lange periode in onzekerheid en limbo tijdens een asielprocedure de veerkracht van vluchtelingen doet afnemen (Groeninck et al., 2019), is een verkorting van de behandelingsduur van asiel-dossiers – sneller en efficiënter, maar tegelijk ook grondig en rechtvaardig – een cruciale vereiste om de pijnlijke kloof in de behandeling van andere vluchtelingen weg te werken. Een snellere procedure en een intensievere begeleiding van vluchtelingen zijn

daarbij ook belangrijke maatregelen in een preventief armoedebeleid omdat ze kunnen helpen voorkomen dat vluchtelingen langdurig in een kwetsbare positie verzeilen.

Referenties

- Andries, S. (2023, 5 april). Terwijl De Moor smeekt om opvanglocaties, zoekt Vlaamse regering extra opvang voor Oekraïners. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20230404_96434907
- Ataç, I., & Rosenberger, S. (2019). Social policies as a tool of migration control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 1-10. <https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1539802>
- Bazurli, R., & Kaufmann, D. (2022). Insurgent asylum policies in European cities: A multilevel governance perspective. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1129-1159. <https://doi.org/10.1177/10780874221091594>
- Beeckmans, L., & Geldof, D. (2022). Reconsidering the interrupted housing pathways of refugees in Flanders (Belgium) from a home-making perspective: A policy critique. *Housing Studies*, <https://doi.org/10.1080/02673037.2022.2102155>
- Beirinckx, C. (2023). *Oekraïense opvangcrisis: onderzoek naar de aanpak van lokale besturen gericht op de dienstverlening aan tijdelijk beschermde Oekraïense vluchtelingen* [Masterproef, Universiteit Antwerpen].
- Berx, C. (2022, 21 maart). Opvang Oekraïners is geen 'balletje' dat naar Vlaanderen rolt. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20220320_97908999
- Çağlar, A., & Glick Schiller, N. (2015). A multiscale perspective on cities and migration. *Sociologica*, 2, 1-9.
- Campomori, F., & Ambrosini, M. (2020). Multilevel governance in trouble: The implementation of asylum seekers's reception in Italy as a battleground. *Comparative Migration Studies*, 8(1), 1-19. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: The multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995-2010. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Carmel, E., Lenner, K., & Paul, R. (Eds.). (2021). *Handbook on the governance and politics of migration*. Edward Elgar Publishing.
- Cosemans, S., & Debruyne, P. (2022). Vluchtelingen die het (niet) verdienen. *Samenleving en Politiek*, 29(4), 41-47. Geraadpleegd via <https://www.sampol.be/2022/04/vluchtelingen-die-het-niet-verdienen>
- Debast, N. (2019). *Lokale besturen zijn jojo-effect federaal opvangbeleid beu*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/nieuws/lokale-besturen-zijn-jojo-effect-federaal-opvangbeleid-beu>
- Debruyne, P. (forthcoming). *Sociaal werk en gezinshereniging. Bricoleren op de naad van hier en daar*. EPO.
- Debruyne, P., & Geldof, D. (2021, 19 oktober). 'Dit is opnieuw een opvangcrisis, geen asielcrisis'. *Knack*. Geraadpleegd via <https://www.knack.be/nieuws/dit-is-opnieuw-een-opvangcrisis-geen-asielcrisis/>
- De Coninck, D., & Matthijs, K. (2020). Who is allowed to stay? Settlement deservingness preferences towards migrants in four European countries. *International Journal of Intercultural Relations*, 77, 25-37. <https://doi.org/10.1016/j.ijintrel.2020.05.004>
- D'Eer, L., Robeyns, L., & Geldof, D. (2019). *Capteren en ontsluiten van goede praktijken inzake werken met vrijwilligers bij woonondersteuning van vluchtelingen. Onderzoeksrapport in opdracht van het Agentschap Jongerenwelzijn, Vlaamse Overheid*. Odisee Kenniscentrum Gezinswetenschappen. Geraadpleegd via http://www.kcgezinswetenschappen.be/sites/default/files/publicaties/woonbegeleiding_onderzoeksrapport_o.pdf

- Delaney, D., & Leitner, H. (1997). The political construction of scale. *Political Geography*, 16(2), 93-97. [https://doi.org/10.1016/S0962-6298\(96\)00045-5](https://doi.org/10.1016/S0962-6298(96)00045-5).
- Fedasil (2023). Geen opvang voor alleenstaande mannen. Persmedeling 30/8/2023. Geraadpleegd via <https://www.fedasil.be/nl/nieuws/opvang-asielzoekers/geen-opvang-voor-alleenstaande-mannen>
- Fournier, K., Van Acker, K., Geldolf, D., & Heyerick, A. (2022). *Kind zijn in een asielcentrum. Kansen versterken voor gezinnen na de vlucht*. Acco. Geraadpleegd via https://www.odisee.be/sites/default/files/public/2022-06/Kind%20zijn%20in%20een%20asielcentrum_WEB.pdf
- Glorius, B., & Gasch, S. (2022). The multilevel governance of asylum seekers' reception in Germany and the role of the local level: A local-to-local comparison. In T. Caponio, & I. Ponzio (Eds.), *Coping with migrants and refugees multilevel governance across the EU* (pp. 122-151). Routledge.
- Goedertier, D. (2013). De strijd om expansiekredieten. Het Vlaams Economisch Verbond en de Belgische keynesiaanse staat. *Journal of Belgian History XLIII*, 2-3, 114-151.
- Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251-271. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>
- Groeninck, M., Meurs, P., Geldolf, D., Wiewauters, C., Van Acker, K., De Boe, W., & Emmery, K. (2019). *Veerkracht in beweging. Dynamieken van vluchtelinggezinnen versterken*. Garant.
- Herod, A. (2003). *Scale: The local and the global. Key Concepts in Geography*. Sage.
- Jauhainen, J., & Erbsen, H. (2023). Multilevel governance in the temporal protection and integration of Ukrainians within the European Union: The case of Estonia. *Journal of European Integration*, 4/5, 1-18. <https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190109>
- Kaunert, C., Léonard, S., & Hoffmann, U. (2013). Venue-shopping and the role of non-governmental organisations in the development of the European Union asylum policy. *Comparative Migration Studies (CMS)*, 1(1), 179-200. <https://doi.org/10.5117/CMS2013.1.KAUN>
- Meeus, B., Arnaut, K., & van Heur, B. (Eds.). (2019). *Arrival infrastructures: Migration and urban social mobilities*. Palgrave Macmillan.
- Moore, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: From analysis to practice. *Progress in Human Geography*, 32(2), 203-225.
- Myria. (2022). *15 jaar opvangwet: verjaardag in een crisissituatie*. Geraadpleegd via <https://www.myria.be/nl/aanbevelingen/15-jaar-opvangwet-verjaardag-in-een-crisissituatie>
- Nationaal Crisiscentrum, Defensie, Fedasil, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Waals Gewest en het Vlaams Gewest. (2023). *Opvang van mensen uit Oekraïne in België: de balans na één jaar conflict*. Geraadpleegd via <https://info-ukraine.be/nl/newsroom/opvang-van-mensen-uit-oekraïne-belgie-de-balans-na-één-jaar-conflict>
- Oosterlynck, S. (2010). Regulating regional uneven development and the politics of reconfiguring Belgian state space. *Antipode*, 42(5), 1151-1179.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, networks and agendas*. Routledge.
- Poisson, C., & Dospra, S. (2023). *Le poids des mesures: accueillir les personnes exilées, d'Ukraine et d'ailleurs*. Geraadpleegd via <https://www.irfam.org/le-poids-des-mesures-accueillir-les-personnes-exilees-dukraïne-et-dailleurs/>
- Poppelmonde, J. (2023, 3 maart). Deurwaarder klopt aan bij premier De Croo omdat regering geen dwangsommen aan asielzoekers betaalt. *De Standaard*. Geraadpleegd via https://www.standaard.be/cnt/dmf20230303_95216633
- Rea, A., Martiniello, M., Mazzola, A., & Meuleman, B. (2019). *The refugee reception crisis in Europe. Polarized opinions and mobilisations*. Editions de l'Université de Bruxelles.
- Sales, R. (2002). The deserving and the undeserving? Refugees, asylum seekers and welfare in Britain. *Critical Social Policy*, 22(3), 456-478.

- Scholten, P. (2013). The multilevel governance of migrant integration: A multilevel governance perspective on Dutch migrant integration policies. In U. Korkut, G. Bucken-Knapp, A. McGarry, J. Hinnfors, & H. Drake (Eds.), *The politics of migration in Europe. The role of language, discourse and political parties*. Palgrave.
- Scholten, P., & Penninx, R. (2016). The multilevel governance of migration and integration. In B. Garcés-Masareñas, & R. Penninx (Eds.), *Integration processes and policies in Europe – IMISCOE Research Series* (pp. 91-108). Springer.
- Schrooten, M. (2022, 27 mei). Waar blijven de nooddorpen waar iedereen welkom is? *MO.be*. Geraadpleegd via <https://www.mo.be/de-ontwikkelaars/waar-blijven-de-nooddorpen-waar-iedereen-welkom-is>
- Schrooten, M., Claeys, J., Debruyne, P., Deleu, H., Geldof, D., Gulinck, N., Loosveldt, G., Peersman, W., Van Acker, K., & Van Dam, S. (2022). #PlekVrij *Particuliere opvang van Oekraïense vluchtelingen in België*. Odisee (Onderzoekscentrum Sociaal Werk – Kenniscentrum Gezinswetenschappen).
- Van Gorp, B. (2006). Een constructivistische kijk op het concept framing. *Tijdschrift voor Communicatiewetenschappen*, 34(3), 246-256.
- Van Leuven, S., Deprez, A., Joye, S., & Ongenaert, D. (2018). *How do Flemish politicians talk about migration? A study on the political framing of migration in Belgium 2016-2018*. Universiteit Gent.
- Vanpraet, J., & Peeters, Y. (2016). De bevoegdheidsverdeling in het migratierecht. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, 3, 302-325.
- Verstichelen, J. (2018). *De onzichtbare wooncrisis*. EPO.
- Vlaamse Overheid. (2023). *Vlaanderen helpt Oekraïne. Terugblik op 2022*. Geraadpleegd via https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1686698107/Taskforce_Oekra%C3%AFne_-_Terugblik_op_2022def_jfcoho.pdf
- Vranken, J., & Geldof, D. (1991). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Acco.
- VVSG. (2018). *LOI: afbouw opgebouwde reserves en beperken toekomstige reserves – afbouw LOI-plaatsen*. Persnota 6 juli 2018.
- VVSG. (2023). *Van noodopvang over lokale crisishuisvesting naar duurzame huisvesting*. Geraadpleegd via www.vvsg.be/kennisitem/vvsg/crisishuisvesting
- Xiang, B. (2013). Multi-scalar ethnography: An approach for critical engagement with migration and social change. *Ethnography*, 14(3), 282-299.

Noten

1. Zie voor een overzicht van de beleidsmaatregelen op Vlaams niveau: Vlaamse Overheid (2023).
2. We gebruiken in dit hoofdstuk terminologisch de juridische term ‘verzoeker om internationale bescherming’ en de breder gebruikte term ‘asielzoeker’ als synoniemen.
3. Voluit: Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Zie <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/NL/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>
4. Deze tijdelijke bescherming loopt momenteel tot maart 2024, en zal mogelijk (en waarschijnlijk) worden verlengd tot maart 2025.
5. Zie <https://www.vlaanderen.be/vlaanderen-helpt-oekraïne/taskforce-oekraïne>
6. Zie <https://www.cgvs.be/nl/actueel/asielstatistieken-juli-2023>
7. OKAN staat voor Onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers.