

Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke europeanisering van steden

Een vergelijkende studie van de cases Gent en Rotterdam

Nicolas Van Puymbroeck, Sanne Van De Pol & Stijn Oosterlynck

1. Inleiding

Tot voor kort werden steden in de literatuur rond europeanisering enigszins stiefmoederlijk behandeld. Onderzoek ging er namelijk impliciet vanuit dat de kloof tussen de stedelijke en de Europese schaal te groot zou zijn om te gewagen van een proces van europeanisering. Dit artikel bouwt verder op recent onderzoek dat deze assumptie in vraag stelt en dat laat zien dat het bestuurlijk proces van steden wel degelijk tekenen van europeanisering kan vertonen (voor een overzicht zie Hamedinger & Wolfhardt 2010). Daarbij definiëren we ‘bestuurlijke europeanisering’ als ‘het toenemende belang van de gevolgen van Europese integratie voor steden en de uitbreiding van het bestuurlijk proces van steden met actoren en processen op Europese schaal’ (cf. de definitie van internationalisering van de staat in Jessop 1999). Onze bijdrage aan de invulling van de bestaande leemte in de literatuur vertrekt vanuit een zeer actuele problematiek, met name de bestuurlijke reactie van twee steden in de Lage Landen, Gent en Rotterdam, ten opzichte van Oost-West mobiliteit.

Zowel Gentse als Rotterdamse stedelijke actoren hebben sinds de oostwaartse uitbreiding van de Europese ruimte van vrij verkeer en verblijf voor personen¹ herhaaldelijk de toestroom van Oost-Europese nieuwkomers² naar hun stad aangekaart en aangeklaagd. Dit artikel laat zien dat het bestuurlijk proces dat leidde tot deze publieke aanklacht twee verschillende dimensies van de europeanisering van beide steden omvat. Ten eerste wordt de stedelijke beleidsagenda beïnvloed door de gevolgen van de Europese regelgeving. Zo vormt mobiliteit uit Oost-Europa sinds enkele jaren een belangrijk stedelijk beleidsthema. Ten tweede is dit beleidsthema de aanzet geweest voor stedelijke actoren om buiten hun nationale context te treden. Beide steden hebben namelijk een bestuurlijke aanpak op Europese schaal ontwikkeld om te reageren op Oost-West mobiliteit.

Beide dimensies van de bestuurlijke europeanisering van steden zullen zowel theoretisch als empirisch verkend worden. We zijn daarbij met name geïnteresseerd in de uiteenlopende vormen waarin beide dimensies tot uiting komen. Zo willen we ten eerste weten wanneer Oost-West mobiliteit een (belangrijk) stedelijk beleidsthema werd en hoe het vervolgens doorheen de tijd op verschillende manieren werd benaderd. Ten tweede willen we dieper graven in de verschillende scenario's die de bestuurlijke aanpak op Europese schaal aannam, hun timing en hun motivering. Vandaar dat we twee steden selecteerden waar beide dimensies van europeanisering duidelijk kunnen onderkend worden, en die daarnaast ook erg vergelijkbaar zijn, onder meer met betrekking tot het aantal Oost-Europese nieuwkomers op hun grondgebied. Methodologisch trachten we dan via een combinatie van een 'process-tracing' methodologie en een gestructureerde vergelijking van de cases, de uiteenlopende realisatie van beide dimensies van europeanisering maximaal te doorgronden.

Uit de empirische analyse wordt afgeleid dat de bestuurlijke europeanisering van steden geenszins leidt tot een convergentie van het bestuurlijk proces van beide steden. De wijze waarop beide dimensies van europeanisering concreet hun invulling kenden, was namelijk afhankelijk van het samenspel van de erg verschillende nationale/regionale context, de stedelijke beleidscultuur en de strategieën van stedelijke actoren. Toekomstig vergelijkend onderzoek dient met deze conclusie rekening te houden bij de case-selectie van steden.

Dit artikel is opgebouwd uit vier delen. In sectie 2 ontwikkelen we een theoretisch kader voor de analyse van de twee onderbelichte dimensies van de bestuurlijke europeanisering van steden. Sectie 3 schetst de methodologische werkwijze. In sectie 4 bespreken we het bestuurlijk proces, de ontwikkeling van de beleidsagenda en de bestuurlijke aanpak van beide steden in detail. Sectie 5 besluit met een vergelijking tussen beide steden en een conclusie.

2. De bestuurlijke europeanisering van steden: twee onderbelichte dimensies

In een recent artikel argumenteren Favell en Guiraudon (2009, 559) dat “[t]he mainstream Europeanization agenda has tended *only* to study the direct effects of European institutions on policies and politics *on international and national levels* (...)” (onze cursivering). Omdat steden binnen de hiërarchie van bestuurlijke schalen de laagste positie innemen (Kübler & Piliutyte 2007), is de bestuurlijke impact van Europese integratie op steden dan ook zelden bestudeerd (Goldsmith 1993; John 2000; Hamedinger & Wolffhardt 2010). Het bestuurlijk proces ten aanzien van Oost-West mobiliteit werpt echter een licht op twee dimensies van de europeanisering van steden die nauwelijks onderzocht werden, met name (1)

de impact van de Europese integratie (en de maatschappelijke processen die dit teweeg brengt) op de stedelijke beleidsagenda en (2) de europeanisering van de bestuurlijke aanpak van steden. Hieronder schetsen we voor beide dimensies van de bestuurlijke europeanisering van steden een analytisch kader. Tijdens de empirische vergelijking zullen de analytische onderscheidingen aangewend worden om beide dimensies van europeanisering te beschrijven.

2.1 De europeanisering van de stedelijke beleidsagenda

De aanwezigheid van Oost-Europese ‘pioniers van Europese integratie’ (Favell 2002; Favell & Guiraudon 2009; Recchi & Favell 2009) in steden zoals Gent en Rotterdam is een direct gevolg van de oostwaartse uitbreiding van de Europese Unie. In dit artikel volgen we een ‘post-positivistische’ traditie (Hajer 1989a; Majone 1992; Schön & Rein 1994) die beklemtoont dat een sociale realiteit (in dit geval de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers) pas een beleidsthema wordt indien het door stedelijke actoren als zodanig gethematiseerd wordt. Overeenkomstig met deze uitgangspositie, zijn we *ten eerste* geïnteresseerd in het moment waarop Oost-West mobiliteit als een thema verscheen op de stedelijke beleidsagenda, wie daarbij het voortouw nam en in welke mate het thema aan belang won doorheen de tijd. Vanaf het moment dat Oost-West mobiliteit gethematiseerd wordt, spreken we van een europeanisering van de stedelijke beleidsagenda.

Vanzelfsprekend kan de aanwezigheid van Oost-Europeanen op een veelheid van manieren gethematiseerd worden. We zijn daarom *ten tweede* geïnteresseerd in de uiteenlopende houdingen die actoren innemen ten opzichte van het thema. Deze uiteenlopende houdingen kunnen begrepen worden in termen van ‘burgerschap’. Het concept ‘burgerschap’ wordt binnen politieke en academische kringen gehanteerd in de context van het beleid inzake de integratie van migranten (Hammar 1990; Brubaker 1992; Soysal 1994; Jacobs 1998). Het gaat echter om een hybride notie die zowel naar een voorgegeven ‘status’ als naar een te praktiseren ‘habitus’ kan verwijzen (Lepofsky & Fraser 2003; Isin 2008; Lister & Pia 2008; Schinkel 2010a; Schinkel 2010b). Afhankelijk van de manier waarop men het concept hanteert, benadert men migranten aldus vanuit een ander perspectief. In onderstaande tabel worden de uiteenlopende invullingen van het concept samengevat.

Tabel 1. De verschillende invullingen van het concept ‘burgerschap.’

BURGERSCHAP	Invullingen	
(a) Status	Formeel (F)	Substantieel (S)
(b) Habitus	Moreel (M)	Identiteit (I)

Begrepen als status, valt burgerschap uiteen in de juridische verbintenis tussen een individu en een staat (formeel burgerschap), en de civiele, sociale, politieke en culturele rechten die daaruit voortkomen (substantieel burgerschap) (Kofman 1995; Martiniello 2000). Burgerschap als ‘habitus’ (Bourdieu 2005; Friedmann 2005; Isin 2008)³ bestaat daarnaast uit een geheel van wenselijk geachte gedragsdisposities (moreel burgerschap) en een vorm van identificatie met de staat waartoe men behoort (burgerschap als identiteit) (Bellamy 2008).

Omwille van vier redenen verwachten we dat de reikwijdte van de Gentse en Rotterdamse thematisering van de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers zich zal situeren binnen de verschillende invullingen van het concept burgerschap.

Ten eerste beschikken alle burgers van een Europese lidstaat sinds het Verdrag van Maastricht (1993) over een bijzondere status, het Europees burgerschap, dat hen een groot aantal substantiële rechten in andere Europese lidstaten verschaft, waaronder het recht om zich vrij te verplaatsen binnen de grenzen van de Europese Ruimte (Favell & Recchi 2009; Aradau, Huysmans *et al.* 2010). Niettegenstaande de overgangsmaatregelen die zowel België als Nederland aanvankelijk oprichtten met betrekking tot de toegang tot hun grondgebied (zie later), hebben Oost-Europese burgers door hun Europees burgerschap een voordeel ten opzichte van migranten uit derdelanden om naar België en Nederland te migreren. In een context waarbij beide landen de controle op verschillende migratiekanalen opschroeven, kan de ‘vrije’ mobiliteit uit Oost-Europa op basis van de formele status van het Europees burgerschap als een potentieel probleem gedefinieerd worden.

Een tweede argument heeft betrekking op het integratiebeleid dat zowel Vlaanderen als Nederland in de recente jaren hebben opgezet. Voor derdelanders geldt in beide landen een verplicht ‘assimilationistisch’ onthaalprogramma waarbij de taal van het gastland alsook de nationale gebruiken aangeleerd worden (Brubaker 2001; Joppke & Morawska 2003; Jacobs & Rea 2007; Joppke 2007). Het Europese non-discriminatieprincipe bepaalt echter dat Europese onderdanen niet verplicht kunnen worden deze aankomstinspanning te leveren. Vandaar dat de substantiële rechten verbonden aan het Europees burgerschap als een potentieel probleem voor de integratie van Oost-Europese nieuwkomers kunnen gedefinieerd worden.

Een derde argument staat stil bij de identificatie van Oost-Europese nieuwkomers met België en Nederland. Onderzoek van Engbersen *et al.* (2010) toont aan dat Oost-West mobiliteit een proces van ‘komen en gaan’ is. Met de term ‘liquid migration’, die duidt op “(...) the complex, transitory and temporary pattern” van Oost-West mobiliteit (Engbersen *et al.* 2010, 12), argumenteren onderzoekers onder andere dat nieuwkomers uit Oost-Europa zich maar in beperkte mate zullen identificeren met hun tijdelijke verblijfplaats. Dit transitair migratiepatroon kan door stedelijke beleidsmakers als een probleem van de Oost-Europese aanwezigheid gedefinieerd worden.

Ten slotte suggereert internationaal onderzoek dat ten opzichte van Oost-Europeanen in het algemeen een eerder ‘paternalistische’ houding wordt ingenomen, die een uitdrukking is van “(...) a deeper image of Central and Eastern Europe as political, economic and cultural periphery.” (Domanski 2004, 178). Hoewel deze houding naar alle waarschijnlijkheid samenhangt met de specifieke herkomstregio, zouden vele West-Europese stedelijke beleidsmakers toch veronderstellen dat alle Oost-Europeanen een grotere kans vertonen op onaangepast gedrag door een (vermeende) gebrekkige of lagere educatie, minder ontwikkelde culturele patronen en economische achterstelling (Morawska 2001; Uccellini 2010; Nacu 2011). Bijgevolg zal de morele habitus mogelijks een aspect vormen bij de thematisering van de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers.

2.2 De europeanisering van de bestuurlijke aanpak van steden

De eerste dimensie van de bestuurlijke europeanisering van steden bekijkt het proces van Europese integratie als een uitwendig gegeven dat steden overkomt en hen confronteert met nieuwe maatschappelijke fenomenen, zoals de aanwezigheid van legale Oost-Europese burgers op hun grondgebied. Stedelijke actoren doen echter meer dan louter de gevolgen van Europese regelgeving thematiseren op de stedelijke beleidsagenda. Ze kunnen namelijk ook zelf actief betrokken zijn bij het proces van Europese integratie. Door in te spelen op Europese beleidsprocessen en door Europese beleidsactoren te betrekken, kunnen ze hun bestuurlijke aanpak aldus europeaniseren. In de literatuur heeft men deze tweede dimensie van de bestuurlijke europeanisering van steden vanuit drie complementaire aspecten beschreven (Tabel 2).

Tabel 2. Drie complementaire aspecten van de europeanisering van de bestuurlijke aanpak: richting, doel, structuur.

ASPECT	Dimensies
(1) Richting	Verticaal versus Horizontaal
(2) Doel	Pragmatisch versus Normatief
(3) Structuur	Hiërarchisch versus Coöperatief

Een eerste aspect heeft betrekking op de ‘richting’ van de Europese bestuurlijke aanpak, die varieert van horizontaal tot verticaal. Dit onderscheid is echter niet exclusief en de vervlechting van beide varianten is dan ook eerder de regel dan de uitzondering (Leitner & Sheppard 1999; Ewen & Hebbert 2007).

De verticale variant beschouwt Europa als een ‘multi-level governance’ systeem (Hooghe & Marks 2003) waarbij de wisselwerking tussen verschillende bestuurlijke schalen het beleid op het stedelijke niveau beïnvloedt (Marshall 2005). In deze wisselwerking varieert de verticale ‘zin’ van het initiatief, gaande van

'download' tot 'upload' europeanisering (Marshall 2005). Heel wat onderzoek naar de verticale europeanisering van steden heeft zich bijvoorbeeld toegespitst op de impact van Europese financiële voorzieningen, zoals de Structuurfondsen (Schultze 2003; Zerbinati 2004; Marshall 2005; Chorianopoulos 2008). Hieruit blijkt dat de rol van steden bij verticale europeanisering evolueert van ondergeschikte 'policy-taker' naar 'policy-maker' (Schultze 2003), in het bijzonder daar waar steden via de Europese schaal de ingesloten nationale bestuurlijke verhoudingen trachten te overstijgen (Kübler & Piliutyte 2007).

De horizontale variant is een 'bottom-up' benadering van Europese integratie (Payre 2010) die beschrijft hoe en waarom Europese steden grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden met elkaar aangaan (Atkinson en Rossignolo 2010). Zo belicht men in de literatuur bijvoorbeeld stedelijke samenwerking die haar oorsprong vindt in de nasleep van de economische crisis begin jaren 1970 (Heeg, Klagge *et al.* 2003; Brenner 2004; Clarke 2009), toen steden een meer centrale plaats kregen toebedeeld om de nationale economische competitiviteit op te drijven (Leitner & Sheppard 1999). Stedelijke samenwerking werd toen ontwikkeld als een bestuurlijke strategie om kennis en expertise uit te wisselen.

Een tweede aspect van de bestuurlijke europeanisering staat stil bij haar 'doeleinde(n)'. Vanzelfsprekend vormt het bekomen van extra financiering een eerste belangrijk pragmatisch motief voor steden om buiten hun nationale context te treden. Een tweede motief voor steden om 'Europees te gaan' heeft betrekking op het verwerven van leerrijke ervaringen. Binnen de literatuur onderscheidt men twee ideaaltypische vormen van stedelijk leergedrag, met name pragmatisch en normatief leergedrag (Bulkeley 2006).

Eenzijds kan 'policy learning' (Dolowitz & Marsh 2000) betrekking hebben op het uitwisselen van kennis over concrete beleidsinstrumenten naar aanleiding van een welomlijnd 'technisch' probleem. Hierbij zijn de motieven voor Europese initiatieven voorgegeven en ondubbelzinnig vaststelbaar. Allerhande vormen van Europese samenwerking worden daarbij beschouwd als een pragmatisch middel om oplossingen te zoeken. De aanwending van stedelijke samenwerking als strategie om economische strategieën uit te wisselen ter versterking van de competitieve positie van steden, geldt hier als prototypisch voorbeeld.

Anderzijds kan 'policy learning' betrekking hebben op het uitwisselen van kennis over ideeën, vaak naar aanleiding van een beleidscontroverse (Schön & Rein 1994). De motieven voor stedelijke samenwerking zijn daarbij niet ondubbelzinnig vaststelbaar en kunnen doorheen de tijd variëren. Beleidsinstrumenten zijn in deze optiek slechts van secundair belang omdat de normatieve interpretatie van het beleidsprobleem primeert. Tussen de verschillende steden groeit dan eerder een gezamenlijke consensus over hoe bepaalde problemen moeten geïnterpreteerd worden. Een voorbeeld uit de literatuur is de '*unification town-twin-*

ning' beweging die actief was in de jaren vijftig. Horizontale europeanisering stond toen in het teken van het opbouwen van een gezamenlijk stedelijk front ter garantie van vrede in Europa en de verspreiding van de Europese eenmakingsgedachte (Ewen & Hebbert 2007; Clarke 2009). In onderling overleg kwam toen een gezamenlijk standpunt over de rol van Europese integratie tussen steden tot stand.

Een derde aspect van de europeanisering van bestuurlijke strategieën is hun 'structuur'. Le Galès (1998, 497) onderscheidt de bestuurlijke structuur tussen steden (*external integration dimension of urban governance*) en binnen steden (*internal integration dimension of urban governance*). In beide gevallen kan de structuur variëren van hiërarchisch tot coöperatief.

Stadssociologen hebben veel aandacht besteed aan de structuur van de collectieve verdediging van stedelijke belangen ten opzichte van Europese instituties. Hoewel steden in principe individueel hun belangen kunnen verdedigen, door bijvoorbeeld een permanente vertegenwoordiging in Brussel (Van Bever, Reynaert *et al.* 2009), stellen Heinelt en Niederhafner (2008, 176) vast dat het voor steden moeilijk is om succesvol individueel te lobbyen. Steden beschikken doorgaans niet over voldoende financiële daadkracht, de kosten van de representatie zouden niet opwegen tegen de verwachte baten, en de toegangspoorten (*access points*) om invloed uit te oefenen zijn doorgaans niet afgestemd op individuele vertegenwoordiging. Daarom opteren steden voor een collectieve verdediging van hun belangen. De structuur van deze verdediging kan hiërarchisch zijn, wanneer steden binnen een formeel verband een mandaat geven aan een vertegenwoordigend orgaan (zoals bijvoorbeeld bij De Raad van Europese Gemeenten en Regio's), of coöperatief, wanneer samenwerking steunt op vrij initiatief van de leden (zoals bijvoorbeeld bij *Eurocities*) (Heinelt & Niederhafner 2008; Payre 2010). Hiërarchische samenwerkingsstructuren zijn wat logger, maar hebben doorgaans een zeer grote legitimiteitswaarde, terwijl de open en coöperatieve variant het voor individuele steden mogelijk maakt om als pionier eigen beleidsaccenten opwaarts te stuwen (Kern & Bulkeley 2009).

Ook binnen steden neemt de europeanisering van de bestuurlijke aanpak een bepaalde structuur aan. Door de toenemende aandacht voor stedelijke belangenverdediging op hogere beleidsniveaus ontstaat er vaak een hiërarchie van lokale leiders met de burgemeester aan het hoofd, die de stad op de internationale arena 'belichamen' (McNeill 2001). Dit wordt ook wel de 'europeanisering van het leiderschap' genoemd: "(...) the move towards stronger forms of local leadership is seen as a response to the increasingly powerful European Union institutional framework and policies, which provide ideas, models and new standards for local elites" (Borraz & John 2004). Deze lokale hiërarchie hoeft coöperatie binnen de stad echter niet uit te sluiten. Zo spelen burgemeesters vaak niet alleen een centrale rol bij de externe bemiddeling, maar figureren ze ook als de

spilfiguur voor het creëren van lokale allianties tussen heterogene actoren (Martins & Manuel Rodriguez Alvarez 2007; Steyvers *et al.* 2009).

De combinatie van de bovenstaande perspectieven levert een omvattend beeld op van de Europese bestuurlijke aanpak van steden. Tezelfdertijd moeten stedelijke Europese initiatieven ook steeds ingebed worden in het geheel aan lokale, regionale en nationale bestuurlijke initiatieven. Vandaar dat we tijdens de empirische analyse van de Gentse en Rotterdamse beleidsrespons niet alleen de verschillende vormen van bestuurlijke aanpak op Europese schaal en hun motivering documenteren, maar ook hun timing in relatie tot stedelijke initiatieven gericht op een andere schaal.

3. Methodologie

Om beide dimensies van de europeanisering van steden empirisch verder uit te diepen, maakt dit artikel gebruik van een vergelijkende studie van het bestuurlijk proces in zake Oost-West mobiliteit in de cases Gent en Rotterdam. Achtereenvolgens bespreken we de methodologische verantwoording van het onderzoeksdesign, de operationalisering van het bestuurlijk proces, en de data-verzameling en data-analyse.

3.1 Onderzoeksdesign: process-tracing en gestructureerde vergelijking

Binnen de stadssociologie worden frequent vergelijkende onderzoeksdesigns gehanteerd (Pierre 2005; Denters & Mossberger 2006; Nijman 2007; Ward 2008; Ward 2010). Dit artikel integreert twee soorten van vergelijking die gangbaar zijn binnen case-studie-onderzoek, met name 'process-tracing' en de gestructureerde vergelijking (George & Bennet 2005), en past die toe op de steden Gent en Rotterdam.

Vennisson (2008, 233) beschrijft process-tracing als "(...) a fundamental element of empirical case-study research because it provides a way to learn and to evaluate empirically the preferences and perceptions of actors, their purposes, their values and their specification of the situations that face them". De 'process-tracing'-methodologie (Gerring 2007; Vennisson 2008) maakt het mogelijk de ontwikkeling van beide dimensies van europeanisering binnen elke stad te vergelijken. Voor het onderzoeksdesign vereist dit dat we de cases over een langere tijdspanne opvolgen om de interne evolutie na te spuren.

De methode van de gestructureerde vergelijking heeft daarentegen tot doel de ontwikkeling van beide dimensies van europeanisering tussen steden te vergelijken. De doelbewuste keuze van de cases, ook wel 'matching' genaamd, maakt

de vergelijking ‘gestructureerd’ (George & Bennet 2005). Omdat we geïnteresseerd zijn in de uiteenlopende vormen van europeanisering, selecteerden we twee steden waar beide dimensies duidelijk konden onderkend worden, en die in drie opzichten erg vergelijkbaar zijn (Ragin 1997; Della Porta 2009). Zo blijkt uit tabel 3 dat de omvang van het aantal Oost-Europese nieuwkomers in beide steden doorheen de tijd, ten eerste, op een vergelijkbare manier is geëvolueerd. Verschillen tussen de steden in beide dimensies van europeanisering kunnen daarom niet toegeschreven worden aan een verschil in omvang van Oost-Europese nieuwkomers. Gent en Rotterdam zijn ten tweede vergelijkbaar omdat ze elk binnen hun regionale/nationale context als eerste de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers als een probleem gedefinieerd hebben. Ten derde hebben ze beiden Europese ervaring. Zo is Rotterdam bijvoorbeeld een stichtend lid van Eurocities, terwijl de Gentse burgemeester momenteel de secretarisfunctie in dit steden netwerk opneemt. Uiteenlopende Europese voorgeschiedenissen zullen de Europese bestuurlijke aanpak aldus niet beïnvloeden.

Tabel 3. Demografische kenmerken van Gent en Rotterdam (Bron Stad Gent; Gemeente Rotterdam) (BG: Bulgarije; CZ: Tsjechië; H: Hongarije; PL: Polen; RO: Roemenië; SK: Slowakije).

Tijdstip	Gent (op 31/12)				Rotterdam (op 01/01)		
	2001	2004	2006	2010	2005	2007	2011
<i>Totale populatie</i>	225 956	229 344	234 867	246 000	599 544	588 718	592 939
<i>Absoluut aantal Oost-Europeanen met lang verblijf</i>	2952	2000	2735	8432	1475	1972	7241
<i>Percentage belangrijkste Oost-Europese Nationaliteiten met lang verblijf t.o.v totaal aantal Oost-Europeanen met lang verblijf</i>	CZ 13% BG 24% SK 52%	PL 14% BG 34% SK 35%	PL 17% BG 31% SK 39%	PL 12% SK 21% BG 58%	H 10% RO 12% PL 40%	H 8% RO 8% PL 50%	H 8% BG 25% PL 46%
<i>Absoluut aantal bijstandscilënten (Be: zowel levensminimum als leefloon; Ned:WWB))</i>	3632	4160	4438	6030	38 249	33 579	33 227
<i>Percentage Oost-Europese bijstandscilënten t.o.v totaal aantal (Be: zowel levensminimum als leefloon; Ned: WWB)</i>	16%	5%	5%	18%	0,05%	0,09%	0,33%

3.2 Operationalisering: urban governance (structuur, cultuur, strategie)

Beide dimensies van de bestuurlijke europeanisering van steden zijn ingebed in een breder bestuurlijk proces op het stedelijke niveau. Binnen de stadssociologie wordt de term ‘urban governance’⁷⁴ gebruikt om het bestuurlijk proces in zijn totaliteit te beschrijven. Het omvat het beleid door en voor de stad, gedreven door een heterogene groep stedelijke actoren. De term geeft aan dat naast stedelijke

politici en ambtenaren ook andere actoren, zoals stedelijke sociale bewegingen, niet-gouvernementele organisaties, en private ondernemingen, mee het beleid van de stad bepalen en uitvoeren (Giersig 2008).

We zullen de evolutie in beide dimensies van de bestuurlijke europeanisering van steden situeren in het gehele bestuurlijk proces. We volgen daarbij de drie analytische invalshoeken op urban governance die door Digaetano en Strom (2003) worden onderscheiden: (1) een structurele invalshoek (= bovenstedelijke context), (2) een culturele invalshoek (= gedeelde betekenisgeving van een sociale realiteit) en (3) een rationele actor invalshoek (= individuele belangenbehartiging via doelbewuste strategieën).

We operationaliseren de structurele invalshoek op basis van (1.1) de aard (nationaliteit, etniciteit, verblijfsstatuut) en het tempo van de Oost-Europese migratie, (1.2) de toegankelijkheid van de bijstandsverlening en (1.3) de aanwezigheid van nationale/regionale initiatieven ten aanzien van Oost-Europese migranten. Daar waar de structuur eenduidig vast te stellen valt, is de stedelijke beleidscultuur minder direct waarneembaar. We operationaliseren haar door middel van twee proxies, met name (2.1) de ideologische samenstelling van het stadsbestuur en (2.2) het dominante beleidsdiscours van de stad ten aanzien van migratie en integratie. De derde invalshoek, strategie, operationaliseren we door middel van (3.1) de graad van mobilisatie door sociale bewegingen en stedelijke diensten en de (3.2) graad van de mobilisatie door oppositiepartijen.

Tabel 4. Operationalisering van urban governance volgens drie invalshoeken (structuur, cultuur, strategie).

URBAN GOVERNANCE	Operationalisering
(1) <i>Structurele Context</i>	(1.1) Aard en tempo van de Oost-Europese migratie (1.2) Toegankelijkheid van de bijstandsverlening (1.3) Aanwezigheid van nationale/regionale initiatieven
(2) <i>Stedelijke Beleidscultuur</i>	(2.1) Ideologische samenstelling van het stadsbestuur (2.2) Dominant beleidsdiscours van de stad t.a.v. migratie en integratie
(3) <i>Strategische Belangenbehartiging</i>	(3.1) Graad van mobilisatie door sociale bewegingen en diensten (3.2) Graad van mobilisatie door oppositiepartijen

3.3 Dataverzameling en -analyse: triangulatie en periodisering

De data die aan dit artikel ten grondslag liggen vallen uiteen in twee groepen. Enerzijds werden voor zowel Gent als Rotterdam, vanaf 2000 tot heden, stedelijke beleidsdocumenten geselecteerd die handelen over Oost-West mobiliteit

(waaronder gemeenteraadsverslagen, verslagen van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) en stedelijke beleidsrapporten), alsook lokale en nationale krantenartikels over het thema.⁵ Deze schriftelijke bronnen werden samengevoegd in een chronologisch opgestelde overzichtstabel, en vervolgens aangevuld met een overzicht van de desbetreffende wetgeving. Anderzijds werden 11 semigestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen afgenomen tussen januari en maart 2011.⁶ Er werd doelbewust gestreefd naar datatriangulatie van beide soorten bronnen, ten einde systematische vertekening te voorkomen.

In een eerste fase van de verwerking werden de schriftelijke bronnen via inhoudsanalyse gecodeerd, gebruik makende van het analytisch kader betreffende beide dimensies van europeanisering én de verschillende invalshoeken van urban governance. In een tweede fase werd het bestuurlijk proces van elke stad op basis van de gecodeerde data opgedeeld in afzonderlijke periodes (Lieberman 2001). Een periodisering categoriseert “gebeurtenissen en/of processen in termen van hun interne affiniteiten en externe verschillen om zo opeenvolgende periodes van relatieve onveranderlijkheid en de transitie ertussen te identificeren” (Jessop 2004, 41). Periodisering is een analysetechniek die vooral in combinatie met de process-tracing-methodologie gebruikt wordt. Het laat de onderzoeker namelijk toe binnen een case de periodes onderling te vergelijken. Omdat er zelden radicale keerpunten zijn tussen opeenvolgende periodes, werd de indeling daar waar mogelijk getoetst aan de visie van de stedelijke actoren zelf.

4. Oost-West mobiliteit en de bestuurlijke europeanisering van Gent en Rotterdam

Het empirisch luik van dit artikel vangt aan met een gedetailleerde ‘process-tracing’ van de wijze waarop beide dimensies van europeanisering in elke stad tot uitdrukking kwamen. In het volgende deel zullen de beide steden tegenover elkaar afgezet worden.

4.1 Gent: een stad in strijd met haar progressieve beleidscultuur

“We kunnen een warme en tolerante stad zijn, maar als we ons eigen systeem aan het ondermijnen zijn en we niet nee kunnen zeggen, is er een probleem” (Burgemeester Termont, Stad Gent 2010)

Het Gentse beleid ten aanzien van Oost-Europese nieuwkomers heeft zich ontwikkeld in een context van relatief stabiele politieke machtsverhoudingen. Sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 9 oktober 1988 is het Gentse stadsbestuur namelijk ononderbroken in handen geweest van een paarse coalitie, met de socialistische partij als grootste coalitiepartner. Het paarse beleid heeft zich tegen-

over de integratie van nieuwkomers uit derdelanden steeds geprofileerd als een tolerant, progressief en eerder links beleid (Ireland 2004).

We onderscheiden drie globale periodes in het bestuurlijk proces, die vervolgens verder uitgesplitst worden in twee subperiodes (tabel 5). De overgang tussen periode 1 en 2 wordt gemarkeerd door de oostwaartse uitbreiding in 2004, die het statuut van Oost-Europese migratie wijzigt van asielmigratie naar Europese mobiliteit. De tweede overgang duidt de doorbraak van een europeanisering van de Gentse bestuurlijke strategie aan, in combinatie met een verhoogde lokale interventie.

Voor de opdeling in subperiodes berusten we op transitie in de thematisering van de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers. Elke globale periode kent namelijk een moment waarop de progressieve beleidscultuur van Gent uitgedaagd werd, en een andere dimensie van burgerschap centraal kwam te staan. Deze steeds terugkerende strijd met de progressieve beleidscultuur mondt uiteindelijk uit in een repressieve aanpak van Oost-West mobiliteit.

Tabel 5. Periodisering van het bestuurlijk proces ten aanzien van Oost-West mobiliteit in Gent.

GENT	Periode 1		Periode 2		Periode 3	
	1999-2000	2000-2004	2004-2007	2007-2009	2009-2010	2010-2011
(1) <i>Beleidsagenda</i>	- Habitus (M)	- Status (F)	- Status (S)	- Habitus (M) en Status (S)	- Habitus (M) en Status (S)	- Habitus (M) en Status (F-S)
(2) <i>Bestuurlijke strategie</i>	- Interventie federaal migratiebeleid, met lokale inspraak		- Vlaamse, federale en Europese alarmkreet - Samenwerking Antwerpen		- lokale alliantie en Europese strategie, o.a. samenwerking - Rotterdam en Antwerpen	

4.1.1 *Oost-Europese asielmigratie: europeanisering van de stedelijke beleidsagenda, maar nationale bestuurlijke aanpak (1999-2004)*

Tijdens de zomer van 1999 verscheen migratie uit Oost-Europa voor het eerst op de Gentse beleidsagenda. De socialistische burgemeester Frank Beke slaakte toen een alarmkreet richting de federale regering over de toestroom van één specifieke groep Oost-Europese asielzoekers, met name Slowaakse Roma. België kende reeds sinds de tweede helft van de jaren negentig een verhoogde instroom van asielaanvragen uit Oost-Europa. Krantenartikels uit deze periode tonen aan dat Slowaakse Roma in de lokale publieke opinie een bijzondere plaats innamen (Vermeersch 2000). Aan Roma werd namelijk een onaangepast moreel gedrag toegeschreven dat overlast veroorzaakte en haaks stond op het Westerse werkethos. Men belichtte aldus de habitus-dimensie van burgerschap bij de Slowaakse Roma.

De alarmkreet van de Gentse burgemeester was een poging om, in de context van de nakende gemeenteraadsverkiezingen van 8 oktober 2000, tegemoet te komen

aan de negatieve publieke perceptie. Hiermee trachtte hij te voorkomen dat het beeld van Slowaakse Roma in de kaart zou spelen van de extreem-rechtse partij Vlaams Blok, die sinds haar opkomst in 1988 langzaam ook electoraal terrein won in Gent (Ireland 2004, 203). De federaal Minister van Binnenlandse Zaken Antoine Dusquesne (PS) beantwoordde de Gentse verzuchtingen via een verstrengde uitwijzing van Slowaakse asielzoekers, de instelling van een visumplicht voor Slowaken en een versnelde afhandeling van Slowaakse asielaanvragen (Cahn & Vermeersch 2000). In het kader van de verstrengde uitwijzingsprocedure spoorde de Gentse politie op 30 september en 1 oktober 1999 uitgeprocedeerde Roma asielzoekers op. Enerzijds werden zij, onder het mom van het verder aanvullen van hun dossier, per brief verzocht naar het politiebureau te komen, en anderzijds werden doelgerichte huiszoekingen ondernomen. Op 5 oktober 1999 werden vervolgens 74 Slowaakse Roma collectief het land uitgezet.

De collectieve uitzetting veroorzaakte een storm van lokaal protest en op initiatief van vzw Open Grenzen werd een lokaal solidariteitsfront voor Roma opgericht dat de naam 'Gastvrij Gent' meekreeg. De mobilisatie van het middenveld had tot doel de geloofwaardigheid van het progressieve en tolerante imago, dat het stadsbestuur van Gent zich doorgaans aanmat inzake migrantenaangelegenheden, kritisch te bevragen. Toen de gevreesde electorale doorbraak van extreem-rechts bij de verkiezingen uitbleef, wijzigde Gent in reactie op de mobilisatie haar koers om het progressief imago van het bestuur in ere te herstellen.

Vanaf 2000 tot 2004 trad bijgevolg een tweede subperiode aan, die gekenmerkt werd door de beleidsfocus op de formele status van Slowaakse asielzoekers, en zich bewust afzijdig hield van iedere karakterisering van Roma en hun (morele) habitus. Daar waar Gent aanvankelijk zelf voor een verstrengde uitwijzing vroeg, werd de verantwoordelijkheid voor het immigratiebeleid opnieuw bij de federale overheid gelegd. Zo stelde burgemeester Beke in de gemeenteraad van 25 april 2000: "De Minister van Binnenlandse Zaken verzoekt de steden waar Slowaken verblijven mee te werken aan deze verwijderingsmaatregelen. Het gaat heel nadrukkelijk *niet om collectieve uitwijzingen*, maar om individuele uitwijzingen van asielzoekers die volledig uitgeprocedeerd zijn en een tijd geleden al een bevel hebben ontvangen om het grondgebied te verlaten. *Gent heeft geen keuze om aan deze verwijderingen al dan niet mee te werken, maar heeft wel een ruime mate van inspraak en vrijheid gevraagd om de modaliteiten van de uitvoering zelf te bepalen*" (Stad Gent 2000).

4.1.2 Oostwaartse uitbreiding: grenzen aan de 'nationale' bestuurlijke aanpak? (2004-2009)

De toetreding van tien Oost-Europese landen, waaronder Slowakije, tot de Europese Unie op 1 mei 2004 leidde tot een belangrijke structurele verandering in

de aard van de Oost-Europese migratie, die het begin markeert van de tweede periode. Er was nu niet langer sprake van asielmigratie, maar wel van Europese mobiliteit. België, dat via een verstrengd asielbeleid de instroom van nieuwkomers uit Oost-Europa trachtte te beperken, verloor hierdoor een deel van haar soevereiniteit. Uit voorzorg werd een overgangperiode ingesteld die bepaalde dat nieuwe EU-burgers aanvankelijk uitsluitend als zelfstandige of met een arbeidskaart (na een arbeidsmarktonderzoek) tewerkgesteld konden worden. Met ingang van 1 juni 2006 werd vervolgens de arbeidskaartprocedure voor knelpuntberoepen versoepeld.

Voornamelijk uitgedeelde Slowaakse asielzoekers trachtten hun verblijf te regulariseren door zich als zelfstandige in Gent te registreren. Hun verblijfsstatuut doorliep twee fases. In eerste instantie bekwamen ze een tijdelijk verblijfsstatuut (paarse kaart), geldig voor vijf maanden. Gedurende deze periode had de EU-onderdaan de tijd zich als zelfstandige te vestigen. Om de periode voorafgaandelijk aan de zelfstandige tewerkstelling financieel te overbruggen, besliste het Gentse OCMW in overeenstemming met de progressieve beleidscultuur om nieuwe EU-onderdanen die inspanningen leverden om zich als zelfstandige te vestigen, in geval van behoeftigheid financieel te ondersteunen door een levensminimum (= financiële bijstand equivalent aan een leefloon) uit te keren. Na afloop van de onderzoeksfase, bewam de aanvrager ofwel een permanent verblijfsstatuut als zelfstandige (blauwe kaart) ofwel het bevel het grondgebied te verlaten.

Dankzij de financiële hulpverlening tijdens de onderzoeksfase bekwamen vele Slowaakse Roma een permanent verblijfsstatuut op basis van zelfstandige tewerkstelling. Een gedeelte onder hen was echter niet in staat om via de zelfstandige activiteit voldoende bestaansmiddelen te genereren om in het levensonderhoud van zichzelf en hun vaak grote families te voorzien. Eens men als EU-onderdaan een permanent verblijfsstatuut had verworven, stopte het Gentse OCMW echter met de uitkering van een levensminimum (OCMW Gent 2005). Deze stopzetting was gebaseerd op het algemeen beleid ten aanzien van steunverlening aan zelfstandigen: het inkomen van een zelfstandige is namelijk intrinsiek oncontroleerbaar en bijgevolg kan een sociaal onderzoek van het OCMW onmogelijk behoeftigheid vaststellen. Ook door het statuut van zelfstandige op te geven, kwam men niet in aanmerking voor OCMW-steun. In dat geval zou het OCMW namelijk oordelen dat er sprake was van werkonwilligheid.

De principiële weigering om financiële ondersteuning aan zelfstandigen te verlenen, resulteerde in een armoedeproblematiek die zich zichtbaar in het stadsbeeld manifesteerde door gecontesteerde kraakacties. Zo werd een groep Slowaakse Roma, die haar intrek genomen had in leegstaande woningen die waren ontruimd in het kader van stadsvernieuwingsprojecten in 19^{de} eeuwse gordelwijken, bij de aanvang van de sloopwerkzaamheden in het najaar van 2006 gedwongen te vertrekken. De Gentse krakersbeweging, de ondersteuningsgroep Roma (die voort-

kwam uit het voormalige Gastvrij Gent), en allerhande vrijwilligersorganisaties ondersteunden de Roma bij hun odyssee naar een nieuwe kraakplaats. Voor de tweede maal ging het middenveld aldus de strijd aan met het Gentse stadsbestuur over de invulling van de progressieve beleidscultuur. In deze strijd werd zij voortaan bijgestaan door de groene oppositiepartij, die de standpunten van de ondersteuningsgroep Roma met betrekking tot de toekenning van substantiële rechten (zoals de toekenning van een huurwaarborg of het verschaffen van een OCMW-referentieadres) bepleitte op de OCMW-raad. Op deze eisen werd echter niet ingegaan, en de beleidsrespons werd overheerst door politieke aarzeling. De acties van het stadsbestuur waren beperkt tot het ter beschikking stellen van de legerkazerne van Destelbergen, het instellen van een ad-hoc-overleg tussen een breed scala aan lokale actoren, en het opstellen van een nota over de problematiek door de Gentse Integratiedienst. Daarenboven werd een nieuwe alarmkreet geslaakt, dit maal gericht op de Vlaamse regering, de Federale Regering en enkele Vlaamse Europarlementsleden.

Onder aanhoudende druk van de groene oppositiepartij, die voor een tweede maal het voorstel van het referentieadres en de huurwaarborg lanceerde (OCMW Gent 2007), en een 24-uren actie van de ondersteuningsgroep Roma, werd begin 2007 de oprichting van een gemeentelijke werkgroep afgedwongen die tot doel had een nieuwe benaderingswijze uit te denken omtrent de voorziening van substantiële rechten aan Oost-Europese nieuwkomers. Dit betekent de start van een tweede subperiode (2007-2009) waarin het Gentse bestuur via de werkgroep haar progressieve cultuur trachtte te wijzigen.

De werkgroep ontleende aan het OCMW van Antwerpen – wat gezien kan worden als een horizontale vorm van normatieve ‘policy learning’ – een nieuwe bijstandsfilosofie die uitging van een curatieve en exclusieve houding met de nadruk op de verantwoordelijkheid van het individu. De werkgroep stelde een ‘Copernicaanse Revolutie’ (OCMW Gent 2008) voor, waarbij voortaan financiële steun (leefloon) zou verleend worden aan nieuwe EU-burgers met een duurzaam verblijfsstatuut (blauwe kaart) die hun zelfstandige activiteit hadden stopgezet of die een tewerkstelling in een knelpuntenberoep hadden beëindigd. Voor EU-onderdanen met een paarse kaart werd beslist dat zij in de toekomst niet langer gebruik zouden kunnen maken van OCMW-steun.

Omdat het Gentse OCMW verwachtte dat Oost-Europese nieuwkomers bijstand boven tewerkstelling zouden verkiezen, werd het echter verboden de tewerkstelling louter met het oog op het bekomen van een uitkering stop te zetten. Ten tweede werden er strengere activeringsvereisten aan OCMW-steun gekoppeld, omdat aan de nieuwkomers een gebrek aan discipline en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt werd verweten. De werkbereidheid werd voortaan getest aan de hand van het volgen van een inburgeringstraject, bestaande uit Nederlandse taallessen, maatschappelijke oriëntatie en loopbaanoriëntatie. Oost-Europese nieuwko-

mers die gebruik maken van OCMW-steun, werden aldus net zoals derdelanders verplicht het ‘assimilationistische’ onthaalprogramma te volgen. Beide maatregelen verbinden de controle op de morele habitus van Oost-Europese nieuwkomers met de substantiële rechten waar ze gebruik van kunnen maken.

Vanzelfsprekend botste deze nieuwe curatieve, exclusieve werkwijze opnieuw op mobilisatie vanwege de groene oppositiepartij, het middenveld, maar ook vanwege de maatschappelijk werkers van het OCMW. Daarenboven bleek de werkwijze niet in overeenstemming met de structurele context van de bijstandswetgeving. Zowel de Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Oriëntatie (die het levensminimum terugbetaalt), de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten, als het Vlaams Minderheden Centrum, argumenteerden namelijk dat een EU-burger met een aanvraag voor een lang verblijf op basis van zijn formele burgerschapsstatus gebruik kan maken van het recht op maatschappelijke dienstverlening (in dit geval in de vorm van een levensminimum). Op 13 oktober 2009 kwam het Gentse OCMW bijgevolg terug op haar beslissing, en breidde ze de steunverlening nu ook uit naar nieuwe EU-onderdanen die nog in hun onderzoeksfase⁷ zaten. Hoewel de doelgroep uitgebreid werd, bleef de koppeling aan het inburgeringstraject echter wel behouden en gold deze nu ook voor de Oost-Europese OCMW-steuntrekkers tijdens hun onderzoeksfase.

4.1.3 *Geleidelijke europeanisering van de Gentse bestuurlijke aanpak (2009-2011)*

Nadat de nieuwe bijstandsfilosofie op weerstand stuitte, ontwikkelde het Gentse stadsbestuur tijdens de derde bestuurlijke periode nieuwe strategieën om met de aanwezigheid van Oost-Europese nieuwkomers om te gaan. De directe aanleiding hiertoe was de vaststelling dat Gent nu ook een populaire bestemming werd voor onderdanen uit andere Oost-Europese landen dan Slowakije. Voordien werd de Gentse probleemgroep namelijk herleid tot Slowaakse Roma, en bijgevolg werd de Europese toetreding van Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 in Gent nauwelijks gethematiseerd. Toen in het najaar van 2009 een groep Roemeense Roma neerstreek op een verlaten terrein aan de Wommelgemse Meersen, en daar in mensonterende omstandigheden de winter zou doorbrengen, werd de populatie die het voorwerp vormde van de probleemdefiniëring echter verbreed naar alle Roma, en bij uitbreiding naar alle Oost-Europese nieuwkomers.

De burgemeester van Gent ontwikkelde toen een bestuurlijke strategie die een lokale alliantie tussen heterogene actoren, waaronder Straathoekwerk Gent en de Integratiedienst, combineerde met een Europese bestuurlijke aanpak. Op een lokale overlastvergadering in november 2009 werd de ‘Signalennota: Nieuwe EU-burgers en Roma in Gent’ (Stad Gent 2009) voorgelegd die aantoonde dat de instroom van Slowaken gestagneerd was, maar dat de aard van de Oost-Europese mobiliteit

wijzigde door een exponentiële aangroei van Bulgaarse instroom (zie tabel 3). Hiermee ging gepaard dat Oost-Europese nieuwkomers niet langer exclusief van Roma-afkomst waren: ramingen gingen uit van slechts vijftig percent Bulgaarse Roma. Gezien het gefaalde nieuwe OCMW-beleidsdiscours was de signalennota echter nog steeds geschreven met het oog op een ‘sociaal beleid rond nieuwe EU-burgers en Roma’ dat ‘menselijk en gericht op sociale inclusie’ zou zijn.

Voor de Europese bestuurlijke aanpak die Gent ontwikkelde is belangrijk in de context van dit artikel. Vier verschillende initiatieven tonen aan dat Gent zijn bestuurlijke aanpak europeaniseerde door er andere Europese steden en Europese beleidsactoren mee in op te nemen.

In november 2009 nam de burgemeester, *ten eerste*, per brief contact op met de Europese Commissievoorzitter Barosso. Deze poging tot individuele verticale ‘upload’ europeanisering is eerder symbolisch en had slechts een signaalfunctie. Op een bijeenkomst van de ‘Werkgroep voor Inclusie’ te Gent (04/11/2009), plaatste de burgemeester het thema *ten tweede* op de agenda van *Eurocities*. Als secretaris van het ‘Executive Committee’ van *Eurocities*, had de burgemeester een bevoorrechte stem bij het voorstellen van nieuwe thema’s. De coöperatieve structuur van de horizontale interstedelijke samenwerking Eurocities liet de Gentse burgemeester toe Europees leiderschap in deze kwestie te ontwikkelen. Met de steun van een aantal andere grote Europese steden, waaronder Nantes (dat de penningmeester van *Eurocities* levert), zou uiteindelijk in januari 2011 een speciale ‘Task Force Roma Inclusion’ in het leven geroepen worden. De hoofdbekommernis van Gent ten aanzien van deze task force is pragmatisch, namelijk het verwerven van fondsen voor de Roma-doelgroep bij Europese overheden alsook het bijleren van goede praktijken. *Ten derde* bracht Gent het thema binnen in de Benelux-commissie, meer in het bijzonder bij het in 2010 uitgewerkte samenwerkingsverband Urbiscoop (Benelux 2011). Daar waar de samenwerking binnen *Eurocities* plaatsgrijpt tussen steden die niet onmiddellijk in elkaars nabijheid liggen, is het uitgangspunt bij Urbiscoop dat naburige steden dienen samen te werken om ‘city-shopping’ te vermijden. Er ligt aldus een zeer pragmatische doelstelling aan deze samenwerking ten grondslag. Urbiscoop is echter geen horizontaal steden-netwerk, maar valt binnen de bredere samenwerking van de Beneluxlanden. Een *vierde* initiatief bestond ten slotte uit een vorm van ‘stedelijk buitenlands beleid’. Gent trad namelijk in direct diplomatiek overleg met vertegenwoordigers van Slowakije, Bulgarije en Roemenië in mei 2010.

Dat Gent zijn bestuurlijke aanpak europeaniseerde is nauw verbonden met het feit dat de Europese regelgeving verantwoordelijk gesteld werd voor de Gentse problematiek: “Gent is als sociale stad het slachtoffer geworden van een asociaal Europa en van een vrij verkeer waarop zo goed als geen enkele overheid voorbereid was op vlak van controle” (Termont 2011, p. 18). Toch speelt ook het lange uitblijven van een nationale of regionale reactie op de Gentse noodkreten een be-

langrijke rol. Zo vond het beleidsthema slechts omstreeks februari 2010 dankzij Gentse politici haar plaats op de agenda van het Vlaams Parlement, en duurde het tot 3 december 2010 alvorens de Vlaamse Regering een ‘gecoördineerd, lokaal, inclusief Vlaams beleid t.a.v. Midden- en Oost-Europese (Roma) migranten’ goedkeurde. Gent zou dit actieplan met gematigd enthousiasme onthalen daar het uitsluitend bestond uit het opzetten van overlegstructuren en geen nieuwe financiële middelen vrijmaakte.

De bestuurlijke investering in een Europese bestuurlijke aanpak leidde niet onmiddellijk tot een ‘deus ex machina’. Ondertussen bleef de druk op de paarse coalitie stijgen door een toenemend aantal OCMW-aanvragen van Oost-Europeanen (zie tabel 5), interpellaties van de groene oppositiepartij en mobilisatie van vrijwilligersorganisaties. Instromende klachtenmeldingen geadresseerd aan de burgemeester verbonden de probleemdefiniëring expliciet met de ‘leefbaarheid’ van de negentiende-eeuwse gordelwijken en de onaangepaste habitus van de Oost-Europese nieuwkomers. In de buurten waar zij zich concentreerden, had de stad via stadsvernieuwingsprojecten de laatste jaren sterk geïnvesteerd om de ‘leefbaarheid’ te verbeteren, maar buurtbewoners klaagden over sociaal onaangepast gedrag van de meest recente nieuwkomers (Debruyne, Oosterlyncx *et al.* 2008; Debruyne & Oosterlyncx 2009). Een lezersbrief van een ABVV-militant uit de Brugse Poort (*De Gentenaar* 2010) waarin het Gentse beleid ten aanzien van Oost-Europese nieuwkomers publiekelijk aangeklaagd werd, was symptomatisch voor de stroomversnelling waarin het Gentse politieke debat in de loop van 2010 belandde. Voor de derde keer werden de restanten van de progressieve beleids-cultuur aldus uitgedaagd.

De visietekst ‘Intra-Europese migratie en de stad Gent’ (Stad Gent 2010), die het College van Burgemeester en Schepenen in oktober 2010 als reactie goedkeurde, weerspiegelt het begin van een tweede subperiode waarin de repressieve inspiratie naast de sociaal inclusieve visie uiteindelijk haar ingang vond. Rond het thema ontstond tevens meer politieke polarisatie, aangezien nu ook de extreemrechtse oppositiepartij het beleidsthema aankaarte. Omdat dit de ‘paarse mayonaise’ (*De Standaard* 2011) dreigde te destabiliseren, introduceerde de visietekst een vage ‘verbindingsterm’ (Hajer 1989; Hajer 1989; Hajer 1995) om de tegen-gestelde visies te verzoenen: “(het) Stadsbestuur en het OCMW menen dat de *draagkracht* van de lokale gemeenschap op meerdere vlakken is bereikt” (Stad Gent 2010). Het verbindend potentieel van het concept ‘draagkracht’ schuilt in de mogelijkheid om er zeer uiteenlopende maatregelen mee te legitimeren, gaande van ondersteunende maatregelen, tot de beteugeling van misbruik en overlast.

Hoewel de repressieve insteek van de visietekst reeds een tijdje hangende was (zoals bijvoorbeeld bleek uit de poging om de toegang tot het OCMW te limiteren), getuigt ze ook van een horizontale samenwerking die het Gentse OCMW met Rotterdam aanvatte. Geïntrigeerd door de vaststelling dat in Rotterdam

amper Oost-Europese onderdanen gebruik maakten van bijstandsvoorzieningen (zie tabel 3), ging een delegatie uit Gent in september 2010 op werkbezoek om de bijstandspraktijk nader te bestuderen. Wat een pragmatische uitwisseling moest worden, draaide door de verschillen in de nationale wettelijke context uit op een normatieve samenwerking.

Gent nam de Rotterdamse terminologie ‘Handhaving’ en de bijhorende ‘keten-aanpak’⁸ over (zie later). Deze had geen betrekking op de substantiële rechten van Oost-Europese nieuwkomers, die in beide landen verschilden, maar doelde op een harde disciplinerende van de habitus van nieuwkomers tijdens begeleiding door het OCMW. In mei 2011 besliste de stad Gent daarnaast om, tot aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2012, een bedrag van 2.35 miljoen euro uit te trekken om 29 extra politieagenten in te zetten in de negentiende-eeuwse ‘probleemwijken’. De agenten zullen spanningen veroorzaakt door de onaangepaste levenswijze van Oost-Europese nieuwkomers moeten bestrijden. Dit staat in schril contrast met de aanwerving van slechts twee ‘Roma-veldwerkers’ die op het terrein bemiddelend moeten optreden teneinde sociale inclusie te bewerkstelligen.

Wat de repressie met betrekking tot de formele burgerschapsstatus betreft, werd aan contacten met het OCMW van Antwerpen de instelling van een inspectie- en controlecel⁹ ontleend, alsook een nieuwe werkwijze in verband met het verblijfsstatuut. Conform de verblijfswetgeving, kreeg in het verleden iedere Oost-Europeaan die zich in Gent aanmeldde met een geldige Europese identiteitskaart onmiddellijk een attest van aanmelding. De aanvrager werd daarbij voor drie maanden in het wachtregister opgenomen, alvorens op basis van de benodigde documenten in het vreemdelingenregister te worden geregistreerd. Naar Antwerps voorbeeld zal een EU-onderdaan voortaan bij aanmelding bij de Gentse dienst Burgerzaken drie maanden later een afspraak krijgen. In de tussentijd is hij/zij niet opgenomen in het wachtregister noch beschikt hij/zij over een attest van aanmelding. Het OCMW zal de persoon bijgevolg behandelen als toerist, wiens substantiële rechten (waaronder het bekomen van een levensminimum) ingeperkt zijn.

4.2 Rotterdam: een stad die de grenzen van de wettelijkheid verkent

“Het Rijk ontbeert een visie op arbeidsmigratie. Het zegt: we hebben die mensen nodig om de economie draaiend te houden. Voor de sociale aspecten is geen aandacht. Daarover zegt het Rijk: gemeente, los het zelf maar op. Maar daar hebben de mensen in de oude stadswijken geen boodschap aan” (Wethouder Karakus, Binnenlands Bestuur 2010)

De beleidsmatige aandacht voor Oost-Europese nieuwkomers is een relatief nieuw gegeven in Rotterdam. Pas omstreeks 2007, toen de overgangsregeling voor de Oost-Europese lidstaten die in 2004 toetraden op zijn einde liep, eiste het

thema een plaats op de beleidsagenda op. Het politiek klimaat waarin het beleid ten aanzien van Oost-Europese nieuwkomers tot stand kwam, was sinds 2002 echter grondig verstoord. De populistische partij Leefbaar Rotterdam, bekend geworden onder leiding van de vermoorde Pim Fortuyn, behaalde toen namelijk een belangrijke verkiezingsoverwinning die de traditionele heerschappij van de sociaaldemocratische Partij van de Arbeid verstoorde (Tops 2007; van Ostaaijen 2010). Met name het ‘revanchistische’ standpunt van Leefbaar Rotterdam op het gebied van immigratie en integratie zou een na-ijl effect bewerkstelligen dat de politieke gevoeligheid voor de nieuwe migratiestromen aanscherpte (Uitermark en Duyvendak 2008).

We onderscheiden drie globale periodes in het bestuurlijk proces. Elke periode wordt achtereenvolgens gekenmerkt door een versterking van de beleidsinterventie en de zoektocht naar nieuwe bestuurlijke strategieën. In tegenstelling tot de Gentse periodisering duiden we geen subperiodes aan. De probleemdefiniëring is namelijk opmerkelijk continu en wordt zelden uitgedaagd.

Tabel 6. Periodisering van het bestuurlijk proces ten aanzien van Oost-West mobiliteit in Rotterdam.

ROTTERDAM	Periode 1	Periode 2	Periode 3
	2004-2006	2006-2009	2009-2011
(1) <i>Beleidsagenda</i>	- Habitus (M)	- Habitus (M) en Status (S)	- Habitus (M) en Status (F-S)
(2) <i>Bestuurlijke strategie</i>	- Nationale interventie op basis desegregatie	- Samenwerking Ned. Steden - Nationaal alarm: Polentop	- Europese strategie - Samenwerking Ned. Steden - Nationale interventie overgangm

4.2.1 *Voor de europeanisering van de stedelijke beleidsagenda: de beleidscultuur van de confrontatie (2004-2006)*

De Europese uitbreiding van 2004 versterkte reeds bestaande, doch eerder kleinschalige, arbeidsmigratiestromen uit Oost-Europese landen, in het bijzonder uit Polen (Engbersen, Snel *et al.* 2010). Ondanks het voornemen van de Nederlandse overheid om haar arbeidsmarkt af te schermen gedurende de periode 2004-2007, is er sinds 2004 een stijging van Oost-Europese nieuwkomers merkbaar. De instroom is te wijten aan drie verschillende instroomkanalen. Ten eerste konden burgers uit de nieuw toegetreden lidstaten arbeid uitoefenen indien ze een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvroegen. Aangezien deze aanvraag via een omslachtige procedure verliep, maakten Oost-Europeanen eerder gebruik van de twee andere instroomkanalen. Zo mochten EU-onderdanen zich in Nederland vestigen als zelfstandige zonder personeel (ZZP) of konden ze vanuit hun eigen land uitgezonden worden als ‘posted worker’. Gedurende de overgangperiode was vooral het ZZP-kanaal zeer populair: tussen 2003 en 2006 steeg het aantal van 300 tot 3500.

Omdat de aangroei van de Oost-Europese nieuwkomers slechts langzaam steeg, en niet onmiddellijk voor duidelijk zichtbare negatieve gevolgen zorgde, werd het thema zowel bij de Rotterdamse politici als bij de dienstverlening niet opgepikt. Hoewel het toenmalige stadsbestuur (2002-2006), bestaande uit Leefbaar Rotterdam, het christendemocratische CDA en de liberale VVD, aldus geen beleid ontwikkelde ten aanzien van Oost-West mobiliteit, is het wel verantwoordelijk voor een algemene verandering in de beleidscultuur ten aanzien van migratie en integratie die de daaropvolgende legislatuur zal inspireren.

Uitermark en Duivendak (2008, 1490) analyseren hoe Leefbaar Rotterdam zich als beleidsentrepreneur (Kingdon 1995) gedroeg die een alternatieve inspiratie voorstond om 'daadkrachtig' te interveniëren in de stedelijke samenleving aan de hand van disciplinaire technieken, geflankeerd door sanctionerende maatregelen. Met haar zogenaamde 'confrontational discursive politics' (Uitermark & Duivendak, 2008, 1492) stuurde ze aan op het doorbreken van heersende taboes, vooral wat betreft integratie, Islam en de wenselijkheid van nieuwe migratie. In haar probleemdefiniëring stond de morele habitus van minderheden en nieuwkomers centraal. Die werd beschouwd als onaangepast en moest daarom 'geciviliseerd' worden (Uitermark & Duivendak 2008). Om haar interventie waar te maken, flirtte het stadsbestuur met de substantiële rechten van haar doelgroep en de grenzen van de wettelijkheid. Meest bekend is de omstrede 'wet Bijzondere Maatregelen Grootstedelijke Problematiek', ook 'Rotterdamwet' genaamd, waarbij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu op vraag van de gemeenteraad bepaalde wijken kan aanwijzen waar inkomenseisen gelden voor nieuwe woningzoekenden (Tops, 2007, 156). Enkele 'hotspots' werden in Rotterdam aangeduid, waar men als nieuwe inwoner een inkomen uit arbeid moet hebben van ten minste 120% van het minimumloon. Deze wet is een afgeleide van het oorspronkelijk voorstel waarbij niet op inkomen, maar wel op etniciteit zou geselecteerd worden. Uit anti-discriminatie overwegingen werd het criterium etniciteitsneutraal, hoewel gezien de etnostratificatie op de arbeidsmarkt een feitelijke ongelijkheid naar etniciteit verwacht kon worden.

4.2.2 *De europeanisering van de beleidsagenda als na-ijl effect van het revanchisme (2006-2009)*

Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 7 maart 2006 werd de PvdA opnieuw de grootste partij in Rotterdam, en werd Leefbaar Rotterdam in de nieuwe coalitie vervangen door GroenLinks. Zowel institutioneel als ideologisch werkte het revanchisme echter nog steeds door in de nieuwe bestuursconfiguratie. Enerzijds signaleerde de bestuursketen 'Handhaving Persoon en Pand', een aaneenschakeling van verschillende organisaties/professionals die tijdens de vorige legislatuur was opgericht om overlast, illegaliteit en criminaliteit terug te dringen, een toenemende discrepantie tussen het aantal geregistreerde arbeidsmigranten in de Gemeente-

lijke Basisadministratie in vergelijking met hun toenemende zichtbaarheid in het stadsbeeld (retorisch geduid als de toename van Poolse nummerplaten). Stedelijke overheidsdiensten (zoals bijvoorbeeld woningtoezicht en de arbeidsinspectie) registreerden ook 'neveneffecten' van de arbeidsmigratie: overbewoning, overlast in de wijk en illegale arbeidsomstandigheden. Anderzijds zette Leefbaar Rotterdam vanuit de oppositie druk op het stadsbestuur om maatregelen te nemen. Zo diende de partij op 6 november 2007 een motie in waarbij gevraagd werd naar duidelijke gegevens en cijfers over deze nieuwe populatie en hun problemen. De partij argumenteerde dat de nieuwe migratie pro-actief moest aangepakt worden om 'fouten', gemaakt in de jaren 1960 en 1970 bij het onthaal van gastarbeiders, te vermijden.

Op een moment van nakende structurele veranderingen, met name de toetreding van Roemenië en Bulgarije in januari 2007 én het einde van de overgangsregeling in mei 2007, besloot PvdA wethouder Karakus, bevoegd voor Wonen en Ruimtelijke Ordening, een projectgroep MOE-landers op te richten. Hoewel 'MOE' staat voor 'Midden- en Oost-Europees' werd de klemtoon op de meest omvangrijke en zichtbare groep gelegd, met name de Poolse migranten. Wethouder Karakus zette de bestuurscultuur van de Rotterdamwet expliciet verder. Hij organiseerde op 12 december 2007 een bestuurdersconferentie te Rotterdam, de zogenaamde Polentop, waar hij pleitte voor een plan om de Oost-Europese nieuwkomers te spreiden over de stad door het samenwonen van bepaalde aantallen mensen met van elkaar verschillende achternamen te verbieden in bepaalde wijken (NOS 2007). De gedachte dat concentratie de onaangepaste habitus van nieuwkomers zou versterken en de leefbaarheid van de wijken zou bedreigen, was een expliciete verderzetting van de civiliseringslogica van het voormalige bestuur. Aangezien dergelijke maatregelen echter uitsluitend op het niveau van het Rijk kunnen genomen worden, had de Polentop tot doel een gezamenlijke normatieve consensus van zowel gemeenten, het Rijk als werkgevers te bewerkstelligen.

De Rotterdamse autoriteiten poogden aldus via horizontale en verticale nationale kanalen oplossingen voor hun problemen te zoeken. Zo werd reeds in februari 2007 in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vastgelegd dat het realiseren van adequate huisvesting een verantwoordelijkheid van de werkgever c.q. arbeidsbemiddelaar is (Gemeente Rotterdam 2008a, 7). Daarnaast riep Rotterdam op tot het verplichtstellen van certificering van uitzendbureaus en werd een fenomeen van schijn-ZZP'er vastgesteld en hogerop aangekaart (Gemeente Rotterdam 2008). In tegenstelling tot in Gent gaat het hierbij niet over Oost-Europese onderdanen die niet in staat zijn om in hun levensonderhoud te voorzien op basis van het zelfstandigenstatuut, maar wel over personen die in feite in loondienst werken, maar juridisch gezien als zelfstandige toegang verkregen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Deze constructie maakt het voor hen mogelijk aan veel lagere lonen te werken, wat het evenwicht op de lokale arbeidsmarkt dreigt te verstoren. De bijstandsproblematiek waar Gent mee kampte naar aanleiding van hun schijnzelfstandigen manifesteert zich niet

in Rotterdam door een andere structurele context in de respectievelijke steden. Door de aanpassing van de Wet Werk en Bijstand (WWB) op 1 mei 2006 kunnen EU-werknemers die rechtmatig in Nederland verblijven en er reële arbeid verrichten namelijk in principe geen bijstand ontvangen.

In de lijn van de daadkrachtige beleidscultuur ten opzichte van integratie en migratie, ging Rotterdam echter verder. Zo werd ten eerste illegale huisvesting actief bestreden (Vijsselaar 2004), promoveerde men een spreidingsbeleid in de stad en regio en maakte men afspraken met bonafide werkgevers en woningcorporaties. Op arbeidsgebied werd ten tweede ingezet op de bestrijding van illegale arbeid, malafide uitzendbureaus en het inzetten van Oost-Europese werkzoekenden in typische sectoren voor arbeidsmigratie (Gemeente Rotterdam 2008, 18). Ten derde werden Poolse medewerkers ingezet om woonoverlast veroorzaakt door de doelgroep aan te pakken, ontwikkelde men een diplomatiek overleg met Polen, en recruteerde men Poolse onderdanen voor het volgen van inburgeringscursussen. Vanuit de logica van de ketenaanpak werd ten slotte een 'Monitor Midden- en Oost-Europeanen' opgezet die halfjaarlijks een stand van zaken zou weergeven, alsook verschillende beleidsinitiatieven aan elkaar moest koppelen. De eerste monitor werd gepubliceerd op 25 juni 2008 onder de titel 'Migratie in Goede Banen. Midden- en Oost-Europeanen in Rotterdam: onze Inzet', maar toont vooral een beleidsaandacht voor Poolse migranten.

4.2.3 *Nationaal en/of Europees: de europeanisering van de Rotterdamse bestuurlijke aanpak (2009-2011)*

Het Rotterdamse stadsbestuur zocht vanaf 2007 naar eigen hefbomen om de Oost-Europese migratie in toenemende mate te kanaliseren. Gezien haar voortrekkersrol in Nederland was ze voor het inwinnen van goede praktijken op het buitenland aangewezen. Als één van de eerste voortrekkers van de 'Werkgroep voor Migratie en Integratie' binnen *Eurocities* (waarvan ze één van de stichtende leden vormt), stuurde ze mee aan op een onderzoek naar het lokale beleid ten aanzien van economische migratie binnen de EU, dat haar voltooiing vond op 20 april 2009 (Eurocities 2009). Uit dit onderzoek zijn geen concrete initiatieven voortgevloeid, en het is eerder belangrijk omwille van de symbolische waarde. Het toont aan hoe steden 'bottom-up' aan kennisvergarig en -uitwisseling willen doen, maar tevens nood hebben aan de medewerking van hogere overheden willen ze niet permanent op de grens met het wettelijk toelaatbare balanceren.

Kennisvergarig heeft niet alleen betrekking op de uitwisseling van bestuurlijke praktijken, maar ook op informatie over de doelgroep. In opvolging van de Rotterdamse monitoring, en gegeven de signalen dat naast Polen nu ook vooral Bulgaren de weg naar Rotterdam gevonden hadden, werd in september 2009 in samenwerking met het kennisinstituut Nicis, de Erasmus Universiteit Rotterdam en

enkele andere Nederlandse steden, een onderzoeksproject opgestart dat de sociale leefpositie, het verblijfsperspectief, alsook de arbeidspositie van MOE-landers moest nagaan. De samenwerking tussen steden kwam er onder meer omwille van een vermeend waterbedeffect, waarbij het daadkrachtige interventiebeleid van Rotterdam verschuivingen in de bestemming van aankomst genereerde.

Rotterdams horizontale samenwerking met buitenlandse steden en Nederlandse steden versterkte haar belangrijk nationaal lobbywerk. De mobilisatie van Rotterdam, vooral gesteund door Den Haag, sijpelt net zoals in Vlaanderen door naar het Rijk. Tijdens een betoog voor de Tweede Kamer in januari 2010 pleitte Van der Laan (PvdA), minister van Wonen, Werken en Integratie, bijvoorbeeld voor een actieplan voor de huisvestings- en tewerkstellingssituatie van MOE-landers. Hierbij haalde hij veelvuldig de Rotterdamse aanpak en problematiek aan ter illustratie van de noodzaak van maatregelen door het Rijk (TK 2009-2010). Zijn opvolger, minister Middelkoop (ChristenUnie), presenteerde in juni 2010 vervolgens het 'Plan van aanpak huisvesting en inburgering van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa'. De toedracht van dit plan is gelijkaardig met het Vlaamse plan, in de zin dat de hogere overheden alleen niet-monetaire faciliteiten bieden aan de gemeenten, terwijl zij zelf voor de voorzieningen verantwoordelijk blijven. Het plan argumenteert dat gemeenten over voldoende instrumenten en budgetten beschikken om bijvoorbeeld de woonoverlast aan te pakken, maar dat het vaak schort aan kennis om de middelen optimaal te benutten. Een voorbeeld van een aangeboden faciliteit is de creatie van een netwerk van zogenaamde 'MOE-gemeenten'. Op vraag van het Rijk werden een aantal gemeenten geselecteerd om een netwerk te vormen, en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) rekruteert bijkomende gemeenten. De doelstelling is een pragmatische beleidssamenwerking te generen via overleg tussen verschillende beleidsvormende actoren, op horizontaal en verticaal vlak.

Omdat er door het Rijk geen financiële hulp werd aangeboden, en ook omdat Rotterdam slechts in beperkte mate kan bijleren van de andere Nederlandse gemeenten, heeft zij het voortouw genomen om buiten de Nederlandse staatsgrenzen te treden. Tijdens de presentatie van het eerste onderzoeksrapport van de samenwerking met Nicis op 17 september 2010 (zie Snel *et al.* 2010) werd bijvoorbeeld een delegatie van de stad Gent gevraagd om hun beleid ten aanzien van Oost-West mobiliteit te presenteren. Dat net Gent uitgenodigd werd, kwam voort uit een interesse voor de toestroom aan Bulgaren die beide steden na 2007 hadden meegemaakt. Wederom was er een pragmatische doelstelling om goede praktijken in te winnen, maar de samenwerking had ook grotere ambities. Op 7 december 2010 werd in Gent een studiedag rond 'intra-Europese migratie' georganiseerd waarbij Rotterdam gevraagd werd haar normatieve kader gebaseerd op handhaving en daadkracht uiteen te zetten. Wethouder Karakus verzorgde zelf de presentatie en stuurde na de studiedag aan op een principiële akkoord om een gezamenlijke 'as Gent-Rotterdam' in het leven te roepen die het pragmatische doel

van het verwerven van fondsen bij de EU in de toekomst zou moeten bewerkstelligen. Rotterdam ontpopte zich hierdoor als volwaardige Europese actor die in coöperatief bilateraal verband de verticale Europese kanalen wou aanboren.

Na de verkiezingsuitslag van het Rijk van 9 juni 2010 is de Europese bestuurlijke aanpak van Rotterdam echter bekoeld door een veranderde nationale politieke context. De rechtse coalitie die aan de macht kwam blijkt veel ontvankelijker voor de eisen van Rotterdam en andere steden. Zo werd in het regeerakkoord en gedoogakkoord de eis van vele steden, waaronder Rotterdam, ingewilligd om de overgangsregeling voor Bulgaren en Roemenen te verlengen tot 2014. Op interministerieel niveau worden daarnaast door Minister Kamp (VVD), in bestuurlijk overleg met Rotterdam en Den Haag, werkgroepen opgezet rondom registratie, werk, huisvesting, onderwijs, inburgering, en terugkeer van Oost-Europeanen.

5. **Vergelijking Gent-Rotterdam en conclusie: europeanisering zonder convergentie**

De voorgaande periodisering van het bestuurlijk proces in zake Oost-West mobiliteit toont aan dat beide dimensies van europeanisering zich binnen elke stad op een eigen manier ontwikkeld hebben. Als we de ontwikkeling van beide dimensies van europeanisering over de beide steden heen bekijken, dan komen enkele merkwaardige gelijkenissen en contrasten tot uitdrukking.

Ter conclusie van dit artikel zullen we daarom eerst beide dimensies van europeanisering tussen de twee steden systematisch vergelijken. Ten tweede duiden we aan hoe de vastgestelde verschillen begrepen kunnen worden vanuit het bredere bestuurlijk proces in beide steden. Ten derde trekken we hieruit lessen voor toekomstig onderzoek.

Wat de europeanisering van de stedelijke beleidsagenda betreft, is er een opmerkelijk verschil qua timing van de agenda-setting. In Gent werd Oost-West mobiliteit reeds voor de oostwaartse uitbreiding gethematiseerd, terwijl in Rotterdam de aanwezigheid van Oost-Europeanen slechts in 2007 doorbrak. Hieraan gekoppeld is de vaststelling dat het andere actoren waren die binnen het stedelijk debat het voortouw namen. In Gent kwamen oudere actiegroepen op straat, terwijl in Rotterdam veeleer de stadsdiensten en de populistische oppositie aan de alarmbel trokken. In beide steden nam het thema echter wel steeds toe aan belang en eiste het een prominente plaats op de beleidsagenda op. Ook wat betreft de specifieke benadering ten aanzien van het thema zijn er opmerkelijke gelijkenissen en verschillen. In geen van beide steden werd op enig moment gerefereerd aan het transitie migratiepatroon als probleem. Deze vaststelling is in overeenstemming met eerder onderzoek van Engbersen *et al.* (2010, 118) dat argumenteert

dat “(...) a new social myth seems to be emerging: that a substantial number of labour migrants will stay (...)”. De houding van stedelijke actoren oriënteert zich wel binnen de drie resterende dimensies van burgerschap. Het overwicht van een welbepaalde dimensie varieert echter tussen de steden. Met uitzondering van een korte periode anno 1999, speelde de morele habitus-dimensie van burgerschap tot 2007 geen overheersende rol in Gent. In Rotterdam ontplooidde de dominante houding zich daarentegen van meet af aan binnen de morele habitus-dimensie. Ook betreffende de status-dimensie zien we verschillen: hoewel in beide steden anno 2011 het formele aspect centraal komt te staan, gekoppeld aan een poging om de instroom van Oost-Europeanen te beperken, trad het substantiële aspect vooral in Gent op de voorgrond.

Wat de europeanisering van de bestuurlijke aanpak betreft, valt op dat een Europese strategie in beide steden pas laat ontwikkeld werd. Eerst worden meer voor de hand liggende strategieën ontplooid, zoals stedelijke samenwerking binnen het eigen land of verticale beïnvloeding van de regionale/nationale overheid. Vooral een open coöperatieve structuur, zoals *Eurocities*, lijkt daarnaast een aantrekkelijk kanaal voor beide steden om zowel verticale als horizontale pragmatische doeleinden na te streven. De Europese bestuurlijke strategie werd ten slotte in beide steden gekoppeld aan een intens proces van lokale samenwerking. Door de aanwezigheid van actiegroepen en de mobilisatie vanuit de stedelijke diensten nam de lokale samenwerking in Gent aanvankelijk een coöperatieve structuur aan. Naar het spiegelbeeld van de Rotterdamse ketenaanpak werd de samenwerking langzamerhand echter meer hiërarchisch gestructureerd met het oog op een efficiëntere repressie en controle.

Tabel 7. Urban governance kenmerken van Gent en Rotterdam.

	Gent	Rotterdam
(1) <i>Structurele Context</i>	(1.1) Van Slovaakse asielmigratie naar gemengde Europese mobiliteit (1.2) Toegankelijke bijstandsverlening (1.3) Laattijdig, niet-financieel regionaal actieplan	(1.1) Van Poolse arbeidsmigratie naar gemengde Europese mobiliteit (1.2) Restrictieve bijstandsverlening (1.3) Laattijdig, niet-financieel nationaal actieplan, en verlenging overgangsmaatregelen.
(2) <i>Stedelijke Beleidscultuur</i>	(2.1) Stabiele paarse coalitie, met socialistisch overwicht (2.2) Tolerantie	(2.1) Na-ijl effect ten gevolge van ‘rechts-populistisch’ bewind (2.2) Daadkracht en handhaving
(3) <i>Strategische Belang-behartiging</i>	(3.1) Mobilisatie door sociale bewegingen en stedelijke diensten (3.2) Druk vanuit ‘progressieve’ oppositie	(3.1) Geen mobilisatie door het middenveld, wel signaalfunctie dienstverlening (3.2) Druk vanuit ‘populistische’ oppositie

Hoe dienen we de vastgestelde verschillen tussen twee ‘vergelijkbare’ steden nu te begrijpen? Ons inziens maken de verschillen duidelijk dat de bestuurlijke

Europeanisering van steden niet impliceert dat zowel de beleidsagenda als de bestuurlijke aanpak simpelweg convergeren. Beide dimensies van europeanisering lijken eerder het resultaat van een (idiosyncratisch) samenspel van factoren die ingebed zijn in het bredere urban governance proces (Pierre 1999; Pierre 2005; Kazepov 2005; Lowndes 2009). Tabel 7 illustreert dat de formele gelijkenis tussen beide steden substantiële verschillen verbergt, die een verklaring kunnen vormen voor de divergente houding en bestuurlijke aanpak.

Enerzijds valt de langdurige afwezigheid van de habitus-dimensie in Gent te verklaren door de dominante progressieve beleidscultuur, die door sociale bewegingen, stedelijke diensten en een 'progressieve' oppositie bewaakt wordt. Zo waren er drie openlijke conflicten nodig alvorens het Gentse stadsbestuur een meer repressieve lijn kon uitzetten. In Rotterdam daarentegen werkt het revanchistische na-ijl effect van een 'rechts-populistisch bewind' de habitus-karakterisering in de hand. Bij gebrek aan actiegroepen of een sterke 'progressieve' oppositie bleef deze houding ongecontesteerd. Het belang van de substantiële dimensie van de status van Oost-Europese nieuwkomers in Gent wordt dan weer verklaard door het verschil in de structurele context van de bijstandswetgeving, waarbij de Belgische toekenning zeer toegankelijk is. In Rotterdam speelt het personeel toepassingsgebied van sociale voorzieningen geen rol in het debat, en kan het formele aspect (bijvoorbeeld met betrekking tot de verlenging van de overgangsmaatregel voor Bulgarije en Roemenië) met meer kracht doorgezet worden.

Anderzijds verklaart de bestuurlijke inbedding ook de verschillen in de Europese aanpak. Dat de Gentse Europese aanpak breder opgezet is, lijkt met name te maken te hebben met het feit dat in Nederland meer respons van de nationale overheid komt en Nederlandse steden onderling meer samenwerken. De pogingen om de progressieve beleidscultuur bij te sturen, verklaren ook waarom vooral Gent naar normatieve samenwerking zocht. Ten slotte is Rotterdam dankzij een minder betrokken middenveld voor informatie over de doelgroep veel directer aangewezen op samenwerkingsverbanden met bijvoorbeeld Nicis, terwijl Gent hier minder nood aan heeft.

Toekomstig onderzoek kan in belangrijke mate verder bouwen op de vaststelling dat de beleidsagenda en bestuurlijke aanpak ten aanzien van Oost-West mobiliteit sterk samenhangen met het bredere bestuurlijk proces van steden. In dit artikel selecteerden we cases die vergelijkbaar waren voor wat betreft de omvang van de Oost-Europese populatie, de expliciete thematisering van hun aanwezigheid en een Europese bestuurlijke voorgeschiedenis. Dit liet ons toe via 'process-tracing' en gestructureerde vergelijking de uiteenlopende invullingen van bestuurlijke europeanisering maximaal bloot te leggen. Aan toekomstig onderzoek stelt zich echter de opdracht meer aandacht te besteden aan het bredere bestuurlijk proces bij de case-selectie om zo de interactie tussen structuur, cul-

tuur en strategie nauwkeuriger te beschrijven en te analyseren. In het bijzonder moet de rol van de structurele context bij de stedelijke europeanisering meer expliciet onderzocht worden. De vastgestelde verschillen tussen Gent en Rotterdam kunnen namelijk in belangrijke mate teruggevoerd worden tot een andere nationale bijstandswetgeving. Methodologisch zou dit opgevangen kunnen worden door bijvoorbeeld meerdere West-Europese steden te selecteren in uiteenlopende types welvaartstaat.

NOTEN

1. De Europese Richtlijn 2004/38/EG geeft aan iedere burger van de Europese Unie het recht om het eigen land te verlaten om zich naar een andere Europese lidstaat te begeven. Dit recht op vrij verkeer van personen leidt echter niet automatisch tot het recht op een langdurig verblijf in een andere lidstaat. Wie als EU-burger langer dan drie maanden in een andere lidstaat wil verblijven, moet voldoen aan bepaalde voorwaarden, zoals bijvoorbeeld beschikken over voldoende bestaansmiddelen of student zijn. Sinds de toetreding van Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië op 1 mei 2004, gevolgd door Bulgarije en Roemenië op 1 januari 2007, werd het recht op vrij verkeer en verblijf door de Europese autoriteiten uitgebreid naar deze lidstaten. De 'oude' lidstaten kregen echter de mogelijkheid om een overgangsregeling in te stellen. Zoals beschreven wordt in het empirisch deel van dit artikel, maakten zowel België als Nederland gebruik van deze optie.
2. De literatuur rond intra-Europese mobiliteit gebruikt verschillende indelingen om de geografische herkomst van migranten te duiden. Naast de respectievelijke staten van herkomst, wordt doorgaans een onderscheid gemaakt tussen West- en Oost-Europese mobiliteit (Paspalanova 2006, 12-13). In de literatuur is het daarenboven gangbaar om nog een verder onderscheid te maken tussen 'Oost Oost' en 'Oost Centrale' mobiliteit (Morawska 2001, 173). Omwille van de leesbaarheid wordt in dit artikel niet steeds naar afzonderlijke lidstaten gerefereerd, en hanteren we de term 'Oost-Europese nieuwkomers/mobiliteit' om te verwijzen naar mobiliteit uit Estland, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Hongarije, Roemenië en Bulgarije. Deze term verwijst aldus uitsluitend naar mobiliteit uit landen die sinds 2004 of 2007 tot de Europese Unie behoren.
3. In het werk van Bourdieu wordt de notie 'habitus' niet expliciet verbonden met een begrip van burgerschap als praktijk. Deze koppeling werd gerealiseerd binnen het domein van de 'Citizenship Studies', waar het als kritiek op de exclusief juridisch-politieke interpretatie van burgerschap moest dienen. In het algemeen wordt geargumenteed dat "(...) citizenship is not inherited but learned, and that cultivating citizenship requires establishing supportive and relatively enduring practices and institutions (...)" (Isin 2008, 17). Burgerschap verwijst daarbij naar een vorm van 'toebehoren' (belonging) die het subject zowel moreel als emotioneel betreft (Bellamy 2008). Het

Nederlandstalige concept 'burgerzin' dekt deze tweede betekenis van het concept burgerschap in grote mate.

4. De term 'urban governance' is een bewust gekozen alternatief voor de notie 'stedelijk beleid' (*urban policy*), die door Patrick Le Galès als een 'elusieve category' omschreven wordt (Le Galès 2005). De notie 'stedelijk beleid' is inherent ambigu en wordt in de wetenschappelijke literatuur op twee verschillende wijzen gebruikt: (1) vanuit een substantieel perspectief verwijst de term naar beleid dat betrekking heeft op steden en (2) vanuit een formeel perspectief wordt verwezen naar beleid dat gemaakt wordt door steden. Binnen het substantieel perspectief kan vervolgens een verdere opsplitsing gemaakt worden tussen (1a) beleid dat expliciet verwijst naar de stad als voorwerp van beleid en (1b) beleid dat geen expliciete ruimtelijke insteek heeft, maar wel onevenredige consequenties voor de stad bewerkstelligt.
5. De trefwoorden waarop in de respectievelijke databestanden en archieven gezocht werd, waren (combinaties) van onder andere 'Oost-Europees', 'intra-Europees', 'Roma', 'Polen', 'Slowakije', 'Roemenië', 'MOE-lander' en 'integratie'.
6. Alle geïnterviewden werden geselecteerd op basis van hun institutionele positie, of via doorverwijzing. In Gent waren dit: een vertegenwoordiger van de Gentse Integratiedienst (20/01), vertegenwoordiger van het kabinet van de burgemeester (21/01), vrijwilliger bij Roma actiegroep (01/02), vertegenwoordiger onthaalbureau Kompas (02/02), vertegenwoordiger team Vreemdelingen OCMW Gent (20/02). In Rotterdam waren dit: twee leden van de projectgroep MOE-landers (26/01), Raadslid van Leefbaar Rotterdam (03/02), Vertegenwoordiger van JOS (Jeugd, Onderwijs en Samenleving) gespecialiseerd in inburgering (10/02), Projectleider van het Ministerie van VROM (Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (11/02). Daarenboven werd op 01/03 met de verantwoordelijke voor Integratie bij Eurocities een interview afgenomen.
7. Door de wijziging in de verblijfwetgeving van juni 2008, was deze fase echter ingekort tot drie maanden. In plaats van een paarse kaart, kregen aanvragers in de toekomst een zogenaamde bijlage 19.
8. De organisationele vertaling van de vernieuwde aanpak van het Gentse beleid is de uitbouw van een Permanent Overleg Comité (POC) dat bestaat uit een afvaardiging van het OCMW, de Politie, Integratiedienst, Burgerzaken en de Afdeling Beleid Internationaal Subsidies (ABIS). Deze samenstelling getuigt voornamelijk van de repressieve insteek van het beleid. Het POC heeft namelijk tot doel een structureel (i.p.v. case-gebonden) horizontaal overleg op te zetten dat op zoek gaat naar incongruenties tussen verschillende diensten en uiteenlopende wetgeving om de instroom van Oost-Europeanen in Gent te bemoeilijken. De afwezigheid van een vertegenwoordiging van huisvesting is opvallend, gezien de zeer zichtbare huisvestingsproblemen die zich in het verleden voordeden. Het stadsbestuur argumenteert dat er geen middelen zijn om meer aangepaste huisvesting te creëren, en dat er proactief zal ingezet worden op het vermijden van kraken. Daarnaast komt een verstrengd beleid op een zogenaamde 'onaangepaste wooncultuur', dat de problematisering van de habitus tot doel heeft. De opname van ABIS in het POC heeft te maken met de externe as die zoekt naar financiering voor het beleid.

9. Deze cel zal operatief zijn op verschillende domeinen van de OCMW-werking, maar werd in het leven geroepen op initiatief van de vreemdelingenwerking van het OCMW, in het bijzonder vanuit de problematiek van Oost-Europese cliënten. De centralisatie van de controlefunctie is enerzijds een verderzetting van de verstrengde voorwaarden die in 2008 ingevoegd werden en heeft tot doel beter fraude op te sporen, en aldus de onrechtmatige instroom van cliënten te beperken. Anderzijds wil de gecentraliseerde cel mogelijke rolconflicten bij dienstverlenend personeel tussen 'vertrouwenspersoon' en 'verklikker' voorkomen. Onrechtstreeks is het voorkomen van rolconflicten evenzeer gericht op het maximaliseren van de effectiviteit van de controle.

BIBLIOGRAFIE

- Aradau, C., J. Huysmans & V. Squire (2010), Acts of European Citizenship: A Political Sociology of Mobility, *Journal of Common Market Studies*, 48(4), 945-965.
- Atkinson, R. & C. Rossignolo (2010), Cities and the 'Soft Side' of Europeanization: the Role of Urban Networks (pp. 183-197) in A. Hamedinger & A. Wolffhardt (Eds.) *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Benelux (2011), *Onverwachte en moeilijk beheersbare instroom van personen uit Midden- en Oost Europa in steden van de Benelux en aangrenzende regio's (Discussienota 28 april 2011)*, Brussel.
- Benington, J. & J. Harvey (1998), Transnational Local Authority Networking Within the European Union: Fashion or New Paradigm? (pp. 149-167) in D. Marsh (Ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Binnenlands Bestuur (2010) *Kansarme Nieuwkomers* (<http://www.binnenlandsbestuur.nl/kansarme-nieuwkomers.423169.lynkx>), 12 november 2010.
- Borraz, O. & P. John (2004), The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe, *International journal of Urban and Regional Research*, 28 (1), 107-120.
- Bourdieu, P. (2005), Habitus (pp. 43-49) in J. Hillier en E. Rooksby (2005), *Habitus: A Sense of Place*, Aldershot: Ashgate.
- Brenner, N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford: Oxford University Press.
- Brubaker, R. (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (2001), The Return of Assimilation? Changing Perspectives on Immigration and its Sequels in France, Germany, and the United States, *Ethnic and Racial Studies*, 24 (4), 531-548.
- Bulkeley, H. (2006), Urban Sustainability: Learning from Best Practice? *Environment and Planning A*, 38, 1029-1044.
- Cahn, C. & P. Vermeersch (2000), The Group Expulsion of Slovak Roma by the Belgian Government: A Case Study of the Treatment of Roma Refugees in Western Countries, *Cambridge Review of International Affairs*, 13 (2), 71-82.

- Debruyne, P. & S. Oosterlynck (2009), Stedelijke Vernieuwing in het Gentse Rabot, *Alert voor Sociaal Werk en Politiek*, 35 (3), 20-30.
- Debruyne, P., S. Oosterlynck & T. Block (2008), Sociale Innovatie als Basis voor Stadsontwikkeling? Grootschalige Stadsprojecten versus Sociale Stadsvernieuwing in Gent, *Ruimte & Planning* 3, 19-34. *De Gentenaar* (2010), Brugse Poort luidt alarmklok, 11 september 2010.
- Della Porta, D. (2008). Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research in D. Della Porta & M. Keating (2008), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Denters, B. & K. Mossberger (2006), Building Blocks for Comparative Urban Political Research, *Urban Affairs Review*, 41 (4), 550-571.
- De Standaard* (2011), Paars kiest forse aanpak, 5 februari 2011.
- DiGaetano, A. & E. Strom (2003), Comparative Urban Governance: An Integrated Approach, *Urban Affairs Review* 38 (3), 356-395.
- Dolowitz, D. & D. Marsh (2000), Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.
- Domanski, B. (2004), West and East in 'New Europe': The Pitfalls of Paternalism and a Claimant Attitude, *European Urban and Regional Studies*, 11 (4), 377-381.
- Dunleavy, P. (1980), *Urban Political Analysis. The Politics of Collective Consumption*. Basingstoke: The Macmillan Press.
- Engbersen, G., M. Okolski, R. Black & C. Pantîru (2010), Introduction. Working out a Way from East to West: EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe (pp. 7-22) in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski & C. Pantîru (Eds.) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., E. Snel & J. De Boom (2010), 'A Van Full of Poles': Liquid Migration from Central and Eastern Europe (pp. 115-140) in R. Black, G. Engbersen, M. Okolski & C. Pantîru (Eds.) *A Continent Moving West? EU Enlargement and Labour Migration from Central and Eastern Europe*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eurocities (2009) *Cities and Economic Migration. Challenges and Local Policy Responses*, Brussels.
- Favell, A. (2001), *Philosophies of Integration. Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, New York: Palgrave.
- Favell, A. (2002), Markets Against Politics: Migration, EU Enlargement and the Idea of Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28 (4), 581-601.
- Favell, A. & V. Guiraudon (2009), The Sociology of the European Union. An Agenda, *European Union Politics*, 10 (4), 550-576.
- Favell, A. & E. Recchi (2009), Pioneers of European Integration: an Introduction (pp. 1-25) in A. Favell & E. Recchi (Eds.) *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar.
- Freeman, G. (2004), Immigrant Incorporation in Western Democracies, *International Migration Review*, 38 (3), 945-969.

- Gemeente Rotterdam (2008a), Migratie in goede banen Midden- en Oost Europeanen in Rotterdam: onze inzet, *Bestuurlijk Documentair Systeem*, 25 juni 2008.
- Gemeente Rotterdam (2008b), Polen in Rotterdam: Een verkennend onderzoek naar de leef- en werksituatie en de (toekomst)plannen van Polen in Rotterdam, *Kenniscentrum Directie Veiligheid*, november 2008.
- Gemeente Rotterdam (2010), Monitor Midden- en Oost-Europeanen over de eerste helft van 2010, *Bestuurlijk Documentair Systeem*, 10 november 2010.
- George, A.L. & A. Bennet (2005), *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge/London, MIT Press.
- Gerring, J. (2007), *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Giersig, N. (2008), *Multilevel Urban Governance and the 'European City'. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goldsmith, M. (1993), The Europeanisation of Local Government, *Urban Studies*, 30 (4-5), 683-699.
- Hajer, M. (1989a), *City Politics*, Hampshire: Avebury.
- Hajer, M. (1989b), Discours-coalities in politiek en beleid: De interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek, *Beleidswetenschap*, (3), 242-263.
- Hajer, M. (1995), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hamedinger, A., H. Bartik & A. Wolffhardt (2008), The Impact of EU Area-based Local Governance: Towards a 'Europeanisation'? *Urban Studies*, 45 (13), 2669-2687.
- Hamedinger, A. & A. Wolffhardt (Eds.) (2010), *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*. Amsterdam: Techne Press.
- Hammar, T. (1990). *Democracy and the Nation State*. Aldershot: Avebury.
- Hooghe, L. & G. Marks (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance, *American Political Science Review*, 97 (2), 233-243.
- Ireland, P. (2004). *Becoming Europe: Immigration, Integration and the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Isin, E. (2008), Theorizing Acts of Citizenship (pp. 15-43) in E. Isin en G. Nielsen (2008), *Acts of Citizenship*. London/New York: Zed Books.
- Jacobs, D. & A. Rea (2007), The End of National Models? Integration Courses and Citizenship Trajectories in Europe, *International Journal on Multicultural Societies*, 9 (2), 264-283.
- Jessop, B. (1999), The Dynamics of Partnership and Governance Failure (pp. 11-32) in G. Stoker (Ed.). *The New Politics of Local Governance in Britain*. Basingstoke: Macmillan.
- Jessop, B. (2004), Recent Societal and Urban Change: Principles of Periodization and Views on the Current Period (pp. 40-65) in T. Nielsen, N. Albertson & P. Hemmersam (Eds.). *Urban Mutations: Periodizations, Scales, and Mobilities*. Aarhus: Arkitektiskolens Forlag.
- John, P. (2000), The Europeanization of Sub-National Governance, *Urban Studies*, 37 (5-6), 877-894.

- Joppke, C. (1999), *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany and Great Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. & E. Morawska (2003), Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices (pp. 1-37) in C. Joppke & E. Morawska (Eds.). *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Karakus, H. (2011), *Brief aan de Commissie Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte over Keten Handhaving en Persoon*, 3 januari 2011.
- Kazepov, Y. (2005), Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion (pp. 3-42) in Y. Kazepov (Ed.). *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Kern, K. & H. Bulkeley (2009), Cities, Europeanization and Multi-Level Governance: Governing Climate Change through Transnational Municipal Networks, *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 309-332.
- Ketens-Netwerken (2011), *Begrippen*, (<http://www.ketens-netwerken.nl/begrippen#do>).
- Kingdon, J. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown.
- Kofman, E. (1995), Citizenship For Some but Not For Others: Spaces of Citizenship in Contemporary Europe, *Political Geography*, 14 (2), 121-137.
- Kübler, D. & J. Piliutyte (2007), Intergovernmental Relations and International Urban Strategies: Constraints and Opportunities in Multilevel Polities, *Environment and Planning c: Government and Policy*, 25 (3), 357-373.
- Le Galès, P. (1998), Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), 482-506.
- Le Galès, P. (2002), *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Le Galès, P. (2005). Elusive Urban Policies in Europe (pp. 255-276) in Y. Kazepov (2005), *Cities Of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Le Galès, P. & A. Harding (1998), Cities and States in Europe, *West European Politics*, 21 (3), 120-145.
- Leitner, H. & E. Sheppard (1999), Transcending Interurban Competition: Conceptual Issues and Policy Alternatives in the European Union (pp. 227-246) in A. Jonas & D. Wilson (Eds.), *The Urban Growth Machine. Critical Perspectives Two Decades Later*. New York: SUNY.
- Lepofsky, J. & J. Fraser (2003), Building Community Citizens: Claiming the Right to Place-making in the City, *Urban Studies*, 40 (1), 127-142.
- Lieberman, E. (2001), Causal Inference in Historical Institutional Analysis: A Specification of Periodization Strategies, *Comparative Political Studies*, 34 (9), 1011-1035.
- Lowndes, V. (2009), New Institutionalism and Urban Politics (pp. 91-107) in J. Davies & D. Imbroscio (2009), *Theories of Urban Politics. Second Edition*. London: Sage.
- Majone, G. (1992), *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven/London, Yale University Press.
- Marshall, A. (2005), Europeanization at the Urban Level: Local Actors, Institutions and the Dynamics of Multi-Level Interaction. *Journal of European Public Policy*, 12 (4), 668-686.

- Martiniello, M. (2000), Citizenship in the European Union (pp. 342-382) in A.T. Aleinikoff & D. Klusmeyer (Eds.), *From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Martins, L. & J. Manuel Rodriguez Alvarez (2007), Towards Global Leadership: Taking up the Challenge of New Local Governance in Europe? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25 (3), 391-409.
- McNeill, D. (2001), Embodying a Europe of the Cities: Geographies of Mayoral Leadership, *Area*, 33 (4), 353-359.
- Morawska, E. (2001), Gappy Immigration Controls, Resourceful Migrants, and *Pendel* Communities: East-West European Travelers (pp. 173-200) in V. Guiraudon & C. Joppke (Eds.), *Controlling a New Migration World*, London: Routledge.
- Nacu, A. (2011), The Politics of Roma Migration: Framing Identity Struggles among Romanian and Bulgarian Roma in the Paris Region, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37 (1), 135-150.
- Nijman, J. (2007), Introduction-Comparative Urbanism, *Urban Geography*, 28 (1), 1-6.
- NOS (2007), Wethouder Karakus over migrantenspreiding Rotterdam, (<http://nos.nl/audio/255-wethouder-karakus-over-migrantenspreiding-rdam.html>).
- NRC (2007), Gemeenten alleen met gecertificeerde uitzenders in zee, *NRC Handelsblad*, 12 december 2007.
- OCMW Gent (2005) *Vergadering van het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst Algemene Zaken*, 13 oktober 2005.
- OCMW Gent (2007) *Raadszitting (Agendapunt 80°)*, 13 maart 2007.
- OCMW Gent (2008) Algemeen Maatschappelijke Dienstverlening Themawerking Vreemdelingen: Steunverlening aan nieuwe EU-onderdanen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, 13 mei 2008.
- Paspalanova, M. (2006), *Undocumented and Legal Eastern European Immigrants in Brussels*. Leuven University of Leuven (KUL).
- Payre, R. (2010), The Importance of Being Connected. City Networks and Urban Government: Lyon and Eurocities (1990-2005), *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), 260-280.
- Pierre, J. (1999), Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, *Urban Affairs Review*, 34 (3), 372-396.
- Pierre, J. (2005), Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities, *Urban Affairs Review*, 40 (4), 446-462.
- Polonia (2007), *Bestuurdersconferentie Polen-top in Rotterdam op 12 december 2007*, (<http://www.polonia.nl/?p=1114>).
- PvdA, VVD, D66, CDA (2010), *Ruimte voor talent en ondernemen – Coalitieakkoord 2010-2014*, (<http://www.rotterdam.nl/Griffie/Document/2010-1227%20Coalitieakkoord%20Ruimte%20voor%20Talent%20en%20Ondernemen.pdf>).
- Ragin, C. (1997), Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research, *Comparative Social Research*, 16, 27-42.
- Recchi, E. & A. Favell (Eds.) (2009), *Pioneers of European Integration. Citizenship and Mobility in the EU*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.

- Schinkel, W. (2010a), From Zoepolitics to Biopolitics: Citizenship and the Construction of 'Society', *European Journal of Social Theory*, 13 (2), 155-172.
- Schinkel, W. (2010b), The Virtualization of Citizenship, *Critical Sociology*, 36 (2), 265-283.
- Schön, D. & M. Rein (1994), *Frame Reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: BasicBooks.
- Snel, E., J. Burgers, G. Engbersen, M. Ilies, R. van der Meij & K. Rusinovic (2010) *Arbeidsmigranten uit Bulgarije, Polen en Roemenië en Rotterdam: Sociale leefsituatie en arbeidspositie*. Den Haag: Nicis Institute.
- Stad Gent (2000), Gemeenteraad, 25 april 2000.
- Stad Gent (2009) Signalennota: Nieuwe EU-burgers en Roma in Gent.
- Stad Gent (2010) *Wijkdebat Sluizeken-Tolhuis-Ham – Buurtcentrum Sluizeken-Tolhuis-Ham, Godshuishammeke 20*, 29 november 2010.
- Stad Gent (2010) *Intra-Europese migratie en de stad Gent*, 28 oktober 2010.
- Steyvers, K., H. Reynaert et al. (2009), Comparing Local Political Leadership in Transformation (pp. 9-28) in H. Reynaert, K. Steyvers, P. Delwit & J.-B. Pilet (Eds.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President*. Brugge: Vanden Broele.
- Termont, D. (2011), Roma in Gent, *Vlaams Marxistisch Tijdschrift*, 45 (2), 18-20.
- Tops, P. (2007). *Regime-verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Atlas.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2009-2010) Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten verslag van een Algemeen Overleg, *Officiële bekendmakingen*, 15 maart 2010.
- Tweede Kamer der Staten Generaal (2010-2011), Vrij verkeer werknemers uit de nieuwe EU lidstaten verslag van een Algemeen Overleg, *Officiële bekendmakingen*, 22 september 2010.
- Uccellini, C. (2010), 'Outsiders' after Accession: the Case of Romanian Migrants in Italy, 1989-2009, *Political Perspectives*, 4 (2), 70-85.
- Uitermark, J. & J. Duyvendak (2008), Civilising the City: Populism and Revanchist Urbanism in Rotterdam, *Urban Studies*, 45 (7), 1485-1503.
- Van Bever, E., H. Reynaert, K. Steyvers & H. Vos (2009), Lokale Besturen: Verleid of Geleid door Europa? (pp.???) in: Reynaert, K. Steyvers & E. Van Bever. (Eds.), *Van Dorpsstraat tot Straatsburg. Europeanisering van de lokale besturen*. Brugge: Vanden Broele.
- Van Oostaijen, J. (2010). *Aversion and Accomodation*. Delft: Eburon Academic Publishers.
- Vennesson, P. (2008). Case Studies and Process Tracing: Theories and Practices in D. Della Porta en M. Keating (Eds.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vermeersch, P. (2000), Centraal- en Oost-Europese Roma: ongewenste asielzoekers, *Streven* (mei), 539-605.
- Vijselaar, J. (2004), Waar blijft de notaris als poortwachter van het rechtsverkeer?: Rotterdams Alijda-project roept vraagtekens op over rol notaris, *Notariaat Magazine* (10).
- Vlaamse Regering (2010) *Nota: een gecoördineerd, lokaal, inclusief Vlaams beleid t.a.v. Midden- en Oost-Europese (Roma) Migranten*, Brussel.
- Ward, K. (2008), Editorial – Toward a Comparative (Re)Turn in Urban Studies? Some Reflections, *Urban Geography*, 29 (5), 405-410.

- Ward, K. (2010), Towards a Relational Comparative Approach to the Study of Cities, *Progress in Human Geography*, 34 (4), 471-487.
- Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (2005) *Wet van 22 december 2005, houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken*, (http://wetten.overheid.nl/BWBR0019388/geldigheidsdatum_13-03-2011).