

Gewoon doen

Publieke waarde in publieke turbulentie

Kauthar Bouchallikht
3975835

Universiteit Utrecht
Bestuurs- en Organisationswetenschap
Master Publiek Management
2016

Dr. Karin Geuijen
Dr. Martijn van der Meulen

TEN EERSTE

God

Yemma

Eby

Karin

Martijn

Bo

Jordy

Marloes

Mariam

Fatma

Faisal

Susan

Idwer

Pieter

Berdien

Camiel

Puk

Geert

Ismail

Fedi

Abdullah

Arman

Tobias

Respondenten

Familie

Vrienden

USBO

Sterren, sommige zonder naam.

Bedankt.

Kauthar Bouchallikht

Augustus 2016, Istanbul

INHOUDSOPGAVE

Ten eerste	1
Inleiding	4
De Vreemdelingenwet.....	4
Onderzoeksvraag.....	5
Wetenschappelijke relevantie.....	6
Maatschappelijke relevantie	7
Leeswijzer	7
Contextueel kader	8
Het Nederlandse asielbeleid	8
Waarom ongedocumenteerden niet vertrekken	9
Wat de overheid daartegen doet.....	9
Spanning tussen gemeente en rijk	10
Het asielbeleid: een wicked problem	11
Theoretisch kader	12
Wicked problems in een netwerksamenleving	13
Complexiteit netwerksamenleving.....	13
Wat nu?	15
Van NPM naar waarde: Public Value Management	16
Gedeelde betekenisgeving	16
Toegevoegde waarde	17
Strategische driehoek.....	18
Legitimiteit en support	19
Inputlegitimiteit.....	20
Output legitimiteit.....	20
Operationele capaciteit	22
Netwerken	22
Sociale innovatie	23
Van wicked problem naar maatschappelijke meerwaarde	24
Methodisch kader	25
Kwalitatief interpretatief onderzoek.....	25
Rol onderzoeker	25
Casusanalyse	26
Interviews	26

Kwaliteitscriteria.....	27
Casusbeschrijving	28
Resultaten.....	29
Publieke waarde	32
Operationele capaciteit.....	37
Legitimiteit.....	42
Conclusie	47
Publieke waarde	48
Operationele capaciteit.....	49
Legitimiteit.....	50
Strategische driehoek of kluitjesvoetbal?	51
Discussie	53
Geraadpleegde bronnen	54

INLEIDING

Het is 1997. De Raad van Kerken trekt veel aandacht door een tentenkamp dat zij voor vluchtelingen opzet in de bossen van Dwingeloo. Dit tentenkamp is bedoeld om aandacht te vragen voor een groep uitgeprocedeerde asielzoekers. De groep moet vertrekken uit Nederland, maar het lukt de overheid niet om dat voor elkaar te krijgen. Volgens de kerken werken de asielzoekers wel mee, maar weigeren hun herkomstlanden hen te ontvangen. Volgens de Rijksoverheid is dit niet het geval en zijn het de uitgeprocedeerde asielzoekers zelf die niet meewerken aan hun terugkeer. Beide partijen komen er niet uit, uiteindelijk stelt de staatssecretaris een commissie in die het conflict moet beslechten (Bocker, 1998, p.1).

Niet alleen de kerken en de Rijksoverheid waren (en zijn) het niet altijd met elkaar eens als het gaat om uitgeprocedeerde asielzoekers, ook tussen overheden kan rondom dit onderwerp sprake zijn van spanning. Reeds in 1996 stelde de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) dat het de Rijksoverheid niet in voldoende mate lukte om uitgeprocedeerde asielzoekers het land uit te zetten. De gemeenten voelden zich vervolgens met de consequenties daarvan geconfronteerd, uitgeprocedeerde asielzoekers zouden bijvoorbeeld regelmatig door de politie worden opgepakt bij misdrijven. Het werd dan ook betwijfeld in hoeverre het gevoerde beleid wel effectief was (Rusinovic et al., 2002, p.1). Ook werd in hetzelfde jaar door de Nederlandse politiek benoemd dat er landen zijn die niet (voldoende) willen meewerken aan het ontvangen van hun uitgeprocedeerde burgers (Adviescommissie Vreemdelingenzaken, 2015, p.9), wat het moeilijker maakt om het terugkeerbeleid uit te voeren. Twintig jaar later lijkt nog niet veel te zijn veranderd.

DE VREEMDELINGENWET

Amir stapt in 2016 de Nederlandse grens over en is daarmee volgens de wet een vreemdeling. Na vertrek uit zijn geboorteplaats heeft hij een lange reis afgelegd om asiel aan te vragen in Nederland. Als zijn asielaanvraag wordt afgewezen, dan is hij ongedocumenteerd en is zijn verblijf in Nederland illegaal. Dit illegaal verblijf wordt door het Nederlands vreemdelingenbeleid sterk ontmoedigd en er wordt een sterke nadruk gelegd op terugkeer. Zo is in 2004 in 'de Illegalennota' als uitgangspunt geformuleerd dat het aantal ongedocumenteerden niet moet toenemen. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat illegaal verblijf een probleem voor Nederland is, omdat daarbij aanspraak wordt gemaakt op leefruimte en economische mogelijkheden van anderen, al dan niet gepaard met verschillende vormen van criminaliteit en overlast (Staring, 2015, p.24). Ook in het regeerakkoord is aandacht voor het terugkeerbeleid: *Bij een restrictief en rechtvaardig immigratiebeleid hoort ook een actief en consequent terugkeerbeleid. Wie hier niet mag blijven moet vertrekken of wordt uitgezet* (Rutte & Samson, 2012, p.30).

Echter blijkt de uitvoering van dit beleid in de praktijk, net als in 1997, niet altijd even goed te verlopen. Daardoor zijn er uitgeprocedeerde asielzoekers die tussen wal en schip belanden. Sommigen zijn om individuele redenen niet uit te zetten, omdat zij hun formele identiteit hebben doen verdwijnen of zijn verloren. Anderen leiden onder de bureaucratie van hun land van herkomst en kunnen niet terugkeren. In principe biedt het Nederlandse vreemdelingenrecht voor de groep die buiten de eigen schuld om niet kan vertrekken mogelijkheden tot verblijf. Dit gebeurt echter niet vaak, omdat het moeilijk is te achterhalen wie daadwerkelijk buiten de eigen schuld om niet kunnen terugkeren (Spijkerboer, 2015). Het asielbeleid leidt dan ook tot verschillende vraagstukken.

Terwijl op verschillende vlakken over het beleid wordt gediscussieerd, heeft Amir het formele traject doorlopen en belandt hij na afwijzing van zijn aanvraag op straat. Daar zal hij voornamelijk te maken krijgen met de gemeente. Hoewel vanuit de politiek vooral op rijksniveau het asiel- en vreemdelingenbeleid wordt bepaald, zijn het ook gemeenten die hier bij de praktische uitvoer veel mee te maken hebben. Daarbij is er regelmatig sprake van spanningen en botsingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten. De gemeenten wijken namelijk soms af van het rijksbeleid door te werken met beleid gericht op aanpassing en de regulering van ongewenste zaken, mede door hun zorgplicht, terwijl de rijksoverheid ervan uitgaat dat de uitgeprocedeerde asielzoekers vertrekken (Staring, 2015, p.25).

De spanning die hierdoor ontstaat is te duiden door het verschil tussen beleid dat is gebaseerd op aanpassing (*adaptation*) en anderzijds beleid dat is gebaseerd op het krampachtig ontkennen (*denial*) van onaangename feiten. Beleid dat zich baseert op aanpassing is beleid waarmee de overheid op pragmatische wijze probeert ongewenste zaken te beheersen en te reguleren, omdat zij meent dat het probleem niet is uit te roeien. In het geval van het terugkeerbeleid is er sprake van minstens twee overheden: de rijksoverheid met een regering en parlement die het restrictieve vreemdelingenbeleid bepalen en de lokale overheid die dit beleid moet uitvoeren, maar hierbij op basis van andere afwegingen soms van afwijkt (Rusinovic et al., 2002, p. 77).

Hierbij staat de rijksoverheid primair in de ontkenningmodus door de problematiek die samengaat met de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en hun eventuele terugkeer te negeren. Lokale overheden die met dergelijke vraagstukken worden geconfronteerd, opereren daarentegen juist pragmatisch en proberen in lijn met aanpassingsstrategieën de problemen hanteerbaar te houden en op te lossen in plaats van deze te negeren of te ontkennen. Een dergelijke houding van gemeenten is ook ingegeven door de zorgplicht waar de gemeenten zich voor geplaatst zien als er sprake is van humanitaire noodsituaties (Staring, 2015, p.29).

De kerkelijke en maatschappelijke organisaties die zorgen voor noodopvang spelen in deze gemeentelijke aanpassingsstrategie een uitermate belangrijke rol, doordat zij expertise hebben en vaak het vertrouwen genieten van ongedocumenteerden. Deze organisaties zijn daarmee enerzijds een luis in de pels van de rijksoverheid. Anderzijds creëren zij een belangrijke en pragmatische oplossing voor problemen waarvoor de lokale overheid zich gesteld ziet, als gevolg van het restrictieve rijksoverheidsbeleid rondom uitgeprocedeerde asielzoekers (Staring, 2015, p.34-35).

ONDERZOEKSVRAAG

Een van de doelen van het asielbeleid is dat uitgeprocedeerde asielzoekers zo snel mogelijk het land verlaten, maar asielzoekers kunnen en/of willen dat niet altijd. Bovendien is het terugkeerbeleid lastig te evalueren, omdat de informatie die daarvoor nodig is moeilijk te verkrijgen is. Zo kan niet aangetoond worden hoe/of het terugkeerbeleid überhaupt de gestelde beleidsdoelen verwezenlijkt. Ondertussen hebben de gemeenten te maken met de uitgeprocedeerde asielzoekers die bijvoorbeeld op straat terecht komen, maar volgens de centrale overheid al vertrokken zouden moeten zijn. Er is dus geen 'sluitend' asielbeleid, waardoor een kloof ontstaat tussen gemeenten en centrale overheid.

Er is hier sprake van een wicked problem: een complexe situatie die open staat voor verschillende interpretaties, gekarakteriseerd door verschillende (conflicterende) mogelijke oplossingen (Bason, 2010, p.10). Deze problemen kunnen niet door een enkele autoriteit opgelost worden om publieke doelen te bereiken, het is dan ook onvermijdelijk dat verschillende actoren samen moeten werken om tot innovatieve aanpakken te komen (Bason, 2010, p.88). Daarnaast is er sprake veranderende omstandigheden waarop de samenleving wordt georganiseerd (Rhodes, 1996, p.653). Netwerken spelen hier een belangrijke rol bij (Va Kersbergen & Van Waarden, 2004, p.151-152).

Deze ontwikkeling sluit aan op een benadering die meer gericht is op het creëren van publieke waarde. Meer aandacht voor publieke waarde kan gezien worden als een reactie op de uitdagingen van een netwerksamenleving en de tekortkomingen van andere bestuurlijke benaderingen. Waarde en waarden vormen bij deze benadering het middelpunt en naast de overheid spelen burgers, bedrijven en non-profit organisaties een belangrijke rol bij het actief oplossen van problemen (Bryson et al., 2014, p.445). Is dit ook mogelijk bij de vraagstukken omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers? Deze vraag staat in dit onderzoek centraal:

Hoe kan rondom de wicked vraagstukken van het asielbeleid in een netwerksamenleving tot publieke meerwaarde worden gekomen?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zullen de volgende vragen aan bod komen:

1. Wat zijn wicked vraagstukken en hoe manifesteren zij zich in een netwerksamenleving?
2. Wat is publieke meerwaarde in de context van wicked vraagstukken?
3. Hoe kan publieke waarde worden gecreëerd?

Na deze theoretische verkenning zal verder ingegaan worden op de praktijk, specifiek die in Amsterdam. Daar organiseert stichting ASKV/Steunpunt Vluchtelingen verscheidene activiteiten onder de noemer Project Activering Ongedocumenteerden (PAO) voor uitgeprocedeerde asielzoekers of andere ongedocumenteerden. Hierbij wordt met verschillende netwerkpartners samengewerkt. Met de volgende vraag zal middels een casestudy het concept van publieke meerwaarde bij wicked problems in deze context nader worden bestudeerd:

4. Hoe kan middels het Project Activering Ongedocumenteerden publieke meerwaarde worden gecreëerd?

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Wicked problems worden gekarakteriseerd door een gebrek aan duidelijke oplossing en verschillende stakeholders met verschillende perspectieven. Om hier adequaat mee om te kunnen gaan, kan het noodzakelijk zijn om eerst bestaande reacties te 'unlearnen' en nieuwe vragen te stellen om te ontdekken wat andere mogelijkheden zijn (Brook et al., 2016, p.369).

Dat er nieuwe vragen gesteld moeten worden is ook bij het vraagstuk van dit onderzoek het geval. Conventionele manieren om problemen op te lossen lijken namelijk vaak niet te werken, dat blijkt onder andere uit het huidige asielbeleid en de houding van de Rijksoverheid. Met de meeste governance-, ofwel bestuurssystemen, is het lastig om tot alternatieve strategieën te komen. Actoren die nieuwe strategieën pogen te implementeren hebben dan ook vaak met maken met spanning en soms tegenstellingen tussen de eigen ambities en de bestaande (in)formele regels en

systemen waarin zij werken. Het veranderen of kritisch beschouwen van governance systemen kan bijdragen aan de mogelijkheid of tolerantie van alternatieve manieren van strategie of observatie (Termeer et al., 2013, p.2-3). Door met dit onderzoek kritisch te kijken naar huidige governance systemen en hoe daarop wordt gereageerd in het kader van publieke waarde, kan nieuw licht worden geworpen op enkele theoretische concepten en hun uitwerking in de praktijk. Ook wordt er gewerkt met de strategische driehoek van Moore omtrent publieke waarde. In zijn boek wordt dit concept vooral op organisatieniveau toegepast, dit onderzoek richt zich op een netwerk als geheel dat met elkaar in verbinding staat door het Project Activering Ongedocumenteerden en onderscheidt zich daarmee.

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Een flink aantal artikelen refereert naar het dilemma van de uitholling van de staat. Dit dilemma verwijst naar de veranderende rol van de staat van hiërarchische controle naar een rol waarbij governance ook bij niet-publieke instellingen is komen te liggen. Governance wordt dan gezien als de nieuwe manier waarop de samenleving wordt georganiseerd en waarbij er meer sprake is van werken in netwerkstructuren (Mandell, 1999, p.50).

In het geval van het asielbeleid en de vraagstukken die dit oproept lijkt ook sprake te zijn van uitholling van de staat. Inzicht verkrijgen in de manier waarop dit werkt en wat mogelijke succesfactoren en struikelblokken zijn bij dergelijke samenwerkingen tussen lagere overheden en niet publieke organisaties kan deze samenwerking versterken. Zo kan van een nood een (innovatieve) deugd worden gemaakt voor het creëren van publieke meerwaarde en hoeven er geen waardevolle hulpbronnen ingezet te worden om conflicten te beslechten middels het instellen van commissies.

Ook kan dit onderzoek relevant zijn door de casusgerichte benadering. Het is namelijk van belang dat onderzoek aansluit bij de kennisvragen van betrokkenen. Uiteindelijk biedt onderzoek geen definitieve antwoorden, maar kan er wel inzicht worden geboden om te gedeelde oplossingen te komen (Koppenjan & Klijn, 2004, p.177). Mogelijk kan middels dit onderzoek kennis worden geboden die het ASKV en haar netwerk helpt in het verder organiseren en ontwikkelen van werkzaamheden.

LEESWIJZER

Het eerste hoofdstuk is gereserveerd voor een contextueel kader over het Nederlands asielbeleid en de vragen die het oproep, waarna het theoretische kader aan bod komt. Daar zullen onder andere de concepten wicked problems in netwerksamenlevingen en publieke waarde verder worden uitgewerkt om te komen tot een raamwerk voor het bestuderen van de case. In het hoofdstuk dat daarop volgt zal worden ingegaan op de methoden en technieken die bij dit onderzoek zijn gehanteerd. Vervolgens zal de case beschreven worden, waarna de analyse volgt die uitmondt in de conclusie.

CONTEXTUEEL KADER

Globale ongelijkheid heeft ertoe geleid dat gemarginaliseerde groepen die in slechte leefomstandigheden verkeren migratie als enige mogelijkheid zien tot een beter leven. Deze migratie is voor vele westerse landen een sociaaleconomisch vraagstuk, waarbij wordt geprobeerd om de nieuwkomers te stoppen. Sommigen die migreren belanden daardoor in de illegaliteit en worden gezien als buitenstaanders die de grenzen overgaan om in de nieuwe maatschappij te blijven en het sociale stelsel te misbruiken. Dit heeft recentelijk geleid tot xenofobische en racistische reacties in Europees publiek en politiek discours en meer restrictieve asielwetgeving (Jonsson, 2014, p.36).

HET NEDERLANDSE ASIELBELEID

Nederland is een voorbeeld van dergelijk beleid, zij heeft ten opzichte van andere Europese landen een relatief streng en restrictief asielbeleid (Leerkes, 2015, p.35). De kans dat een asielaanvraag wordt afgewezen is dus relatief groot, met als gevolg dat iemand die besluit alsnog te blijven volgens de wet in de illegaliteit belandt. Dit gaat in tegen de uitgangspunten van de 'Illegalennota': daarin wordt gesteld dat het moet worden voorkomen dat het aantal ongedocumenteerden toeneemt, waarbij het idee is dat degenen die illegaal in Nederland verblijven een probleem voor de samenleving zijn (Staring, 2015, p.24). Toch zijn ongedocumenteerden een bijna vanzelfsprekend onderdeel van de West-Europese bevolking geworden. Restrictief immigratiebeleid heeft dat niet kunnen voorkomen en er zijn zelfs indicaties dat een restrictief immigratiebeleid het tegengestelde effect bereikt: ongedocumenteerden kunnen moeilijker terug naar het land van herkomst en blijven in Nederland (Leerkes et al., 2006, p.223). De uitgeprocedeerde asielzoekers die niet terug kunnen worden gestuurd belanden zo in een semi-illegale situatie. De tijdelijke bescherming die zij krijgen levert extra werk op voor de beoordelende instanties en ontnemt asielzoekers perspectieven op een volwaardige deelname aan de samenleving (Grutters, 2011, p.287).

Het Nederlands asielbeleid kent ook andere knelpunten. Zo is er sprake van een strikte toepassing van de Koppelingswet, waardoor mensenrechten in het geding kunnen komen. Bepaalde ongedocumenteerden hebben bijvoorbeeld geen recht op opvang en het vertrektermijn voor een deel van de uitgeprocedeerde asielzoekers is te kort. Naast deze knelpunten die door de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (AVCZ, 2012) zijn geconstateerd, zijn er andere factoren die bij het Nederlands asielbeleid vragen oproepen waar niet altijd (eenduidig) antwoord op gegeven kan worden. Zo bracht de Rekenkamer een aantal keer onder de aandacht dat de effectiviteit van het terugkeerbeleid moeilijk te onderzoeken is door het gebrek aan bruikbare gegevens. Dit heeft deels te maken met de focus van het beleid op vrijwillig vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers, hier hoeven Nederlandse autoriteiten namelijk niet bij betrokken te worden, waardoor er niet wordt geregistreerd. Het is problematisch dat daardoor het bestuur, het parlement en de publieke opinie niet kunnen beoordelen of de terugkeerdoelstelling (deels) wordt bereikt (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, 2004, p.16). In dit hoofdstuk zal het terugkeerbeleid nader verkend worden om toch zicht te bieden op de procedure en in kaart te brengen waarom terugkeer al dan niet lukt en welke spanning dat tussen de rijksoverheid en de gemeenten oproept.

WAAROM ONGEDOCUMENTEERDEN NIET VERTREKKEN

Sommige ongedocumenteerden willen graag terugkeren, maar het lukt ze door verschillende omstandigheden niet. Het grootste knelpunt in het Nederlands asielbeleid en de uitvoering daarvan is dat een deel van de uitgesloten categorie vreemdelingen tot kwetsbare groepen behoort. Het gaat onder andere om uitgeprocedeerde asielzoekers die niet meer terug kunnen keren om administratieve redenen. Als zij vervolgens toegang proberen te krijgen tot opvang of andere voorzieningen, dan vindt er niet altijd zorgvuldig belangenafweging plaats. Dit kan leiden tot de schending van verschillende verdragen. Zo kan het recht op privé- of gezinsleven geschonden worden (EVRM art. 8) en het verbod op vernederende en onmenselijke behandeling (EVRM art. 3). Dit is voor gemeenten een reden om noodopvang en andere voorzieningen te blijven faciliteren. Deze worden dan door rechters middels toepassing van Europees en internationaal recht toegankelijk gemaakt (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2012, p.12-13).

Sommige uitgeprocedeerde asielzoekers belanden in de illegaliteit. Zij kunnen het land misschien wel verlaten, maar hebben verschillende redenen om alsnog hier te willen blijven. Belangrijke factoren die bepalen of iemand al dan niet blijft zijn sociaal kapitaal, arbeidsmogelijkheden en huisvesting. Sociaal kapitaal gaat over het vermogen van ongedocumenteerden om hulpbronnen zoals geld, huisvesting en werk te verkrijgen door inbedding in sociale netwerken. Arbeidsmogelijkheden worden onder andere bepaald door de onderkant van de arbeidsmarkt, verondersteld wordt dat daar in toenemende mate behoefte ontstaat aan (informeel) arbeidsintensief werk. Er is bijvoorbeeld grote vraag naar irreguliere arbeidskrachten in de landbouwsector, irreguliere migranten zien hier van groot belang. Tot slot is de aanwezigheid van toegankelijke en goedkope woonmogelijkheden belangrijk. In sommige gebieden zijn er veel particuliere woningverhuurders die bereid zijn om huisvesting in verschillende vormen aan ongedocumenteerden te verhuren (Leerkes et al., 2006, p.225-226).

Ongedocumenteerden kunnen verschillende redenen hebben om toch te willen blijven en zij voorzien ook in behoeften van anderen, onder andere op economisch vlak. Dat maakt dat zij niet helemaal kunnen worden gekenmerkt als 'ongewenst', terwijl het overheidsbeleid daar wel vanuit gaat. De maatschappelijke behoefte aan ongedocumenteerden is bij een deel van de samenleving groter dan het aantal dat met toestemming van de Nederlandse overheid mag komen. Dit maakt dat illegale immigratie op verschillende manieren in de sociale structuur is ingebed (Leerkes et al., 2006, p.243-245).

WAT DE OVERHEID DAARTEGEN DOET

Hoewel illegale immigratie in de sociale structuur is ingebed, is dit niet het uitgangspunt van het vreemdelingenbeleid. Zo is in 2010 het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) ingevoerd: een geheel van maatregelen dat de asielprocedure sneller en zorgvuldiger moest maken. Andere doelen waren dat asielzoekers die niet werden toegelaten sneller zouden vertrekken, dat er minder vervolgpcedures zouden komen en dat asielzoekers minder vaak op straat zouden belanden (Bocker et al., 2014, p.3). In 2014 is dit programma geëvalueerd en het blijkt dat het aantal aantoonbare vertrekken gedurende de eerste twee jaar na de invoering van PIVA toenam. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze toename door PIVA komt. Het is wel duidelijk dat een groot aantal andere factoren van invloed is op de terugkeercijfers, zoals het landgebonden asielbeleid, ander beleid en de ontwikkeling in herkomstlanden. Ook belandden er tot in bepaalde

mate minder uitgeprocedeerde asielzoekers op straat, maar dat is in slechts kleine mate te danken aan PIVA (Bocker et al., 2014, p.6).

Ook werden ondersteuningsprogramma's en projecten die vrijwillige terugkeer moesten bevorderen voortgezet en uitgebreid. Door deze projecten is de terugkeer onder bepaalde doelgroepen toegenomen (Bocker et al., 2014, p.9). Door deze maatregelen zijn er echter ook perverse effecten ontstaan in de vorm van 'terugkeerondersteuningsmigratie', waarbij migranten uit een relatief dichtbij land asiel aanvragen om de ondersteuning te verkrijgen (Leerkes et al., 2014, p.74).

Een complicerende factor bij de evaluatie van de herziene asielprocedure is dat een aantal andere verschillende maatregelen is ingevoerd die de PIVA-maatregelen mogelijk hebben beïnvloed. Daarnaast kunnen bepaalde effecten ook door andere factoren zijn veroorzaakt, zoals de instroom in de asielprocedure en ontwikkelingen in de herkomstlanden. Al deze mogelijke invloeden konden niet gecontroleerd worden bij de evaluatie (Bocker et al., 2014, p.16).

Ook oordelen betrokkenen bij gemeenten minder positief over de resultaten van terugkeerprojecten. Volgens hen was facilitering van terugkeer alleen mogelijk als uitgeprocedeerde asielzoekers zelf hadden besloten dat ze terug wilden keren. Betrokken bij terugkeerorganisaties benadrukten dat zij enkel een rol konden spelen als 'de knop bij de vreemdeling om is' (Bocker et al., 2014, p.9). Tot slot wordt door betrokkenen ook gesteld dat de keuze voor uitgeprocedeerde asielzoekers om al dan niet in Nederland te blijven nauwelijks door beleid beïnvloedbaar is (Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet, 2004, p.16)

SPANNING TUSSEN GEMEENTE EN RIJK

Als het gaat om het asielbeleid is er sprake van multilevel governance; een situatie waarbij verschillende overheden betrokken zijn bij een probleem en de framing daarvan. De actoren nemen op verschillende manieren de realiteit waar door de invloed van contextuele factoren, actoren en aspecten van het probleem. Dit kan tot een mismatch leiden tussen nationaal beleid en lokale uitkomsten (Poppelaars & Scholten, 2008, p.339). Bij het asielbeleid roept dit spanningen op tussen de gemeenten en het rijk die te herleiden is tot 1998. Toen werd de Koppelingswet ingevoerd: aanspraken op sociale voorzieningen werden gekoppeld aan rechtmatig verblijf. Gemeenten kregen daardoor te maken met vreemdelingen zonder voorzieningen en voelden zich met het oog op hun algemene zorgplicht vaak verantwoordelijk voor deze groep. Juridische, morele, politieke en praktische overwegingen leidden er zo toe dat gemeenten een eigen lokaal opvangbeleid ontwikkelden. Dit leidde vervolgens tot bestuurlijke spanningen en discussies tussen de gemeenten en het rijk (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2012 p.15, Staring, 2015, p.25).

In 2007 sloot de toenmalige staatssecretaris van Justitie Albayrak het 'Bestuursakkoord inzake het vreemdelingenbeleid' met de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG). Hierin werd een aantal afspraken vastgelegd die een einde moesten maken aan de spanning tussen gemeenten en het Rijk. Zo is afgesproken dat gemeenten in 2010 de noodopvang voor ongedocumenteerden zouden beëindigen. Het Rijk zou op haar beurt de asielprocedure verbeteren en het daadwerkelijke vertrek van ongedocumenteerden bevorderen (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2012 p.15).

Jaren later blijkt echter nog steeds sprake te zijn van spanning tussen de gemeenten en het Rijk als het gaat om asielbeleid. Zo werd in 2012 door de toenmalige minister Gerd Leers het Illegalenbeleid geïnitieerd, waarin onder andere stond dat 4.800 illegale vreemdelingen moesten worden aangehouden en overgedragen aan de Dienst Terugkeer & Vertrek. De burgemeesters van zeven grote gemeenten, waaronder ook Amsterdam, protesteerden hiertegen. De burgemeester van Almere stelde dat het plan 'onnodig en ongewenst' is, de burgemeester van Groningen vond het een 'foute en ongenueanceerde prioriteit'. De burgemeester van Utrecht stelde dat het beleid niet zou bijdragen aan de veiligheid, omdat 'mensen worden opgepakt vanwege het turfje, terwijl ze vaak helemaal niet uitgezet kunnen worden en een paar weken later weer op straat staan' (Staring, 2015, p.27).

HET ASIELBELEID: EEN WICKED PROBLEM

Het asielbeleid is niet sluitend: niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers verlaten het land uiteindelijk, ondanks de verschillende beleidsaanpassingen, evaluaties en onderzoeken. Er zijn verschillende problemen die met dit beleid gepaard gaan en verschillende betrokkenen, die al dan niet onder spanning ten opzichte van elkaar moeten werken, waardoor het niet mogelijk is om tot een sluitende oplossing te komen. Er lijkt hier sprake te zijn van een wicked problem waar traditionele bestuursvormen geen oplossing aan kunnen bieden.

THEORETISCH KADER

Dat samenlevingen te maken hebben met complexe vraagstukken is niet nieuw, dat deze problemen wicked worden genoemd en hoe daar vervolgens mee om wordt gegaan misschien wel. In dit theoretische kader zal relevante theorie hieromtrent aan bod komen. Eerst zal de ontwikkeling van Nieuw Publiek Management (NPM) in kaart worden gebracht als reactie op tekortkomingen van traditioneel bureaucratisch bestuur. Vervolgens zal uit de beschrijving van de aard van wicked problems, waar vraagstukken omtrent ongedocumenteerden ook bij horen, blijken waarom ook NPM niet altijd werkt en hoe dat heeft geleid tot de ontwikkeling van Public Value Management (PVM). Een benadering vanuit Public Value biedt mogelijk wel de nodige handvatten om met wicked problems om te gaan, die zullen onder de noemer 'strategische driehoek' verder worden uitgewerkt.

Nieuw Publiek Management

Traditioneel bureaucratisch bestuur gaat sterk uit van een Weberiaans wereldbeeld. Bij de politieke ideeën die hierbij horen worden drie instituties als essentieel gezien om om te kunnen gaan met de complexiteit van moderniteit: politiek leiderschap, politieke partijen en bureaucratie. Vanuit Weberiaans perspectief is politiek leiderschap nodig omdat het onwaarschijnlijk is dat er een andere werkbare optie voor besluitvormingsprocessen is, politieke partijen zijn nodig om support te mobiliseren en bureaucratie is nodig om aan de grote vraag naar diensten en voorzieningen vanuit de samenleving te kunnen voldoen. Ook hebben moderne economische systemen baat bij de stabiliteit en voorspelbaarheid die door bureaucratie geboden kan worden (Stoker, 2006, 43-45).

Na de ontwikkeling van dit traditioneel bureaucratisch bestuur vonden onder de noemer Nieuw Publiek Management (NPM) allerlei hervormingen plaats die een paradigmatische breuk representeerden (O'Flynn, 2007, p.353). NPM was een door de markt geïnspireerde reactie op de ervaren zwaktes van traditioneel bestuur, bijvoorbeeld de monopolistische manier van dienstverlening. Er werd gepleit voor een grotere variëteit aan dienstverleners en een meer marktgeoriënteerde benadering van openbaar bestuur. Bij NPM staat een aantal componenten centraal (O'Flynn, 2007, p.354):

1. Hands-on professioneel management
2. Expliciete standaarden en meetsystemen van prestaties
3. Grotere nadruk op controle van output
4. Disaggregatie van de publieke sector
5. Grotere competitie binnen de publieke sector
6. Managementstijlen geïnspireerd door de private sector
7. Grotere spaarzaamheid in het gebruik van hulpbronnen

Ook bij NPM bleken echter verschillende zwaktes waar te nemen die tot uiting kwamen in zowel uitdagingen bij implementatie als fundamentele spanningen (O'Flynn, 2007, p.357). Zo is er kritiek op de manier waarop deze benadering burgers meer ziet als cliënt dan burger, de nadruk op prestatiemetingen in omstandigheden waar dat niet rechtvaardig is en voor het minder belangrijk maken van niet economische en niet meetbare waarden (Alford & Hughes, 2008, p.6). Er wordt gesteld dat de fundamentele waarden van publieke organisaties door NPM worden ondergraven door de nadruk op competitie, beperkte middelen, conflicten tussen individuele behoeftes en het

publieke belang, erosie van verantwoording en verantwoordelijkheid door fragmentatie en de toename van risico's die worden genomen. De toepassing van modellen uit de private sector lijkt dan ook niet te werken, een dergelijk competitief model faalt in het begrijpen dat publiek management niet alleen gaat over het verlenen van diensten, maar ook om het verankeren van waarden (O'Flynn, 2007, p.357).

WICKED PROBLEMS IN EEN NETWERKSAMENLEVING

Dat Nieuw Publiek Management niet de handvatten kan bieden die de samenleving nodig heeft manifesteert zich onder andere in de duiding van wicked problems. Wicked problems zijn complexe maatschappelijke vraagstukken die ongrijpbaar en onoplosbaar lijken. Deze problemen kennen geen duidelijke definitie, betrokken partijen zijn het niet eens over wat het probleem überhaupt is en het zoeken naar een oplossing is daarmee ook een uitdaging. Verschillende stakeholders dragen verschillende mogelijke oplossingen voor en pogen daarbij het probleem zodanig te framen dat het eigen voorgestelde idee het meest passende lijkt. Ook is het proces van probleemoplossing complex, doordat beperkende omstandigheden als hulpbronnen en de politieke situatie constant aan verandering onderhevig zijn. De omstandigheden veranderen ook doordat verschillende betrokken ofwel aansluiten, ofwel vertrekken en daarbij verschillende manieren van aanpak met zich meebrengen (Roberts, 2000, p.1).

In de afgelopen decennia heeft de botsing van wicked problems en traditionele probleemoplossingsystemen dan ook geleid tot een behoefte aan instituties en publieke managers die in staat zijn om met verschillende organisaties en leden van de samenleving te werken en daarmee de capaciteit tot het oplossen van wicked problems te vergroten (Weber & Khademian, 2008, p.336). Het is ook niet voor niets dat traditioneel bestuur in de moderne samenleving aan het destabiliseren is en plaats maakt voor de ontwikkeling van andere vormen van governance. Dit omvat zowel de publieke als de private sector op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Deze verschillende stijlen van governance gaan over besluitvormings- en uitvoeringsprocessen, alsook de manier waarop de betrokken organisaties zich tot elkaar verhouden (Kersbergen & Waarden, 2004, p.143).

Governance is een term die ruimte laat voor verschillende definities (Rhodes, 1996, p.652, Kersbergen & Waarden, 2004, p.151-152), maar met governance wordt verwezen naar veranderende omstandigheden of een nieuwe methode waarop de samenleving wordt bestuurd (Rhodes, 1996, p.653). Hoewel governance verschillende betekenissen kan hebben, zijn er enkele kenmerken die ze deze betekenissen gemeen hebben. Zo is de governance benadering pluricentrisch en niet unicentrisch en spelen netwerken een belangrijke rol (Kersbergen & Waarden, 2004, p.151-152).

COMPLEXITEIT NETWERKSAMENLEVING

Traditionele aanpakken zoals Nieuw Publiek Management vinden binnen deze netwerksamenleving geen aansluiting bij wicked problems. Bij de rationeel technische benadering van besluitvorming wordt namelijk verondersteld dat een effectieve en efficiënte manier van doelen verwezenlijken volgt na het zorgvuldig verzamelen van informatie en implementatie van de best passende methoden. Een dergelijk beslismodel gaat er van uit dat elke publieke organisatie vaste doelen heeft, een ondersteunende politieke omgeving en controle over de benodigde hulpbronnen en mogelijkheden om doelen te bereiken (Head & Alford, 2015, p.719-720). Deze rationele benadering

wordt om een aantal redenen bekritiseerd (Head & Alford, 2015, p.712, Roberts, 2000, p.2), de complexiteit van wicked problems hangt ook samen met een aantal kenmerken van de netwerksamenleving (Koppenjan & Klijn, 2004, p.3).

Verwevenheid

Een algemeen kritiekpunt op de traditionele benadering is dat sociale problemen niet in isolatie begrepen en aangepakt kunnen worden. Elk probleem staat in interactie met weer een ander probleem en is daarmee een onderdeel van een systeem van gerelateerde problemen (Head & Alford, 2015, p.713). Deze verwevenheid zit ook in de betrokken actoren. De verschillende technologie- en informatierevoluties leiden er namelijk toe dat steeds meer mensen betrokken raken bij het oplossen van problemen en daarmee de complexiteit vergroten (Roberts, 2000, p.2). Wicked problems spelen ook op verschillende politieke domeinen en overheidsniveaus en doorkruisen structuren van hiërarchie en autoriteit (Weber & Khademian, 2008, p.336).

Waarden

Gesteld wordt dat grote maatschappelijke vraagstukken van de moderne samenleving gestoeld zijn op waardeverschillen, waardoor het lastiger wordt om overeenstemming te bereiken over duidelijke oplossingen. Het verzamelen van meer informatie voor analyse is daarom niet voldoende om deze vraagstukken te begrijpen en op te lossen (Head & Alford, 2015, p.713). De ontwikkeling van democratie, markteconomie, privatisering en sociale veranderingen benadrukken waardeverschillen en promoten daarmee dissensus in plaats van consensus bij het oplossen van problemen (Roberts, 2000, p.2).

Deze dissensus door een verschil in waarden is bij het vraagstuk omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers onder andere waar te nemen bij de verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Hoewel de rijksoverheid het asiel- en vreemdelingenbeleid bepaalt, zijn het namelijk de gemeenten die dit beleid moeten uitvoeren. Daarbij is er regelmatig sprake van spanningen en botsingen tussen de rijksoverheid en de gemeenten (Staring, 2015, p.25). Deze spanning is te duiden door het verschil tussen beleid dat is gebaseerd op aanpassing (*adaptation*) en anderzijds beleid dat is gebaseerd op het ontkennen (*denial*) van onaangename feiten. In het geval van het terugkeerbeleid is er sprake van minstens twee overheden: de rijksoverheid met een regering en parlement die het restrictieve vreemdelingenbeleid bepalen en de lokale overheid die dit beleid moet uitvoeren, maar hierbij op basis van andere afwegingen soms van afwijkt. Zij werkt met beleid dat zich baseert op aanpassing en probeert ongewenste zaken te beheersen en te reguleren, omdat zij meent dat het probleem niet is uit te roeien (Staring, 2015, p.34).

Hierbij staat de rijksoverheid vooral in de ontkenningmodus door de problematiek die samengaat met de aanwezigheid van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en hun eventuele terugkeer te negeren. Typerend voor deze ontkenningmodus is de rigide opstelling van de rijksoverheid ten opzichte van die vreemdelingen die niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst: de vraag of deze vreemdelingen kunnen voldoen aan de vertrekplicht lijkt er niet toe te doen. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) wijst erop dat de Nederlandse overheid naar de letter van de wet aan het einde van het vertrektraject stopt met opvang en bijstand en ervan uitgaat dat de vreemdeling vertrekt. Dat er zich onder deze vreemdelingen personen bevinden die in de praktijk niet kunnen vertrekken, vormt voor de centrale overheid geen reden om alsnog opvang te bieden (Staring, 2015, p.34).

Lokale overheden die met dergelijke problemen worden geconfronteerd, opereren daarentegen juist pragmatisch en proberen in lijn met aanpassingsstrategieën de problemen hanteerbaar te houden en op te lossen in plaats van deze te negeren of te ontkennen. Een dergelijke houding van gemeenten is ook ingegeven door de zorgplicht waar de gemeenten zich voor geplaatst zien als er sprake is van humanitaire noodsituaties (Staing, 2015, p.34). De kerkelijke en maatschappelijke organisaties die schuilgaan achter de noodopvang, spelen in deze gemeentelijke aanpassingsstrategie een uitermate belangrijke rol doordat zij de expertise hebben en vaak het vertrouwen genieten van de onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Deze organisaties zijn daarmee enerzijds een luis in de pels van de rijksoverheid. Anderzijds creëren zij een belangrijke en pragmatische oplossing voor problemen waarvoor de lokale overheid zich gesteld ziet als gevolg van het restrictieve rijksoverheidsbeleid rondom ongedocumenteerden (Staring, 2015, p.34-35).

Autoriteit

Dat deze kerkelijke en maatschappelijke organisaties kunnen functioneren hangt mogelijk ook samen met het verlies van autoriteit van de Rijksoverheid. Ideologische verschuivingen in beleid en management moedigen namelijk decentralisatie, experimenten, flexibiliteit en innovatie aan, waardoor traditionele autoriteit en controlemechanismen in het geding komen (Roberts, 2000, p.2). Ook kunnen traditioneel hiërarchische vormen van publiek management geen grip krijgen op wicked problems (Head & Alford, 2015, p.719-720). Conventionele strategieën van probleemoplossing en governance systemen werken niet (Termeer et al., 2013, p.2).

WAT NU?

Een van de grootste uitdagingen waar overheden mee te maken hebben is het omgaan met een netwerksamenleving: ze hebben in hun samenwerkingen te maken met verschillende overheidslagen, organisaties uit andere sectoren en individuele burgers. De rol van de overheid bestaat hierbij niet echter uit omgaan met verschillende belangengroepen, maar ook uit proactief handelen om te pogen tot een gedeelde visie te komen en samenwerkingen te mobiliseren ten behoeve van een gedeelde doelstelling. Publieke waarde kan als concept de benodigde handvatten daartoe bieden (Benington, 2009, p.242).

VAN NPM NAAR WAARDE: PUBLIC VALUE MANAGEMENT

Gegeven de problemen en uitdagingen van NPM in combinatie met de vragen die wicked problems in netwerksamenlevingen oproepen, is er een groeiende interesse in een benadering die uitgaat van publieke waarde, ook wel bekend als Public Value Management (PVM). Bij PVM is, in tegenstelling tot de dialectiek van het Weberiaans model en NPM, minder sprake van sterke ideologische tegenstellingen van de markt ten opzichte van de staat. Dit zou te maken kunnen hebben met een groeiend besef dat de sociale waarden die inherent zijn aan publieke dienstverlening niet adequaat geadresseerd kunnen worden middels economische benaderingen of reacties daarop. Dit nieuwe paradigma zou het signaal kunnen zijn van een ontwikkeling waarbij de focus minder primair op resultaten en efficiëntie ligt, maar meer op het bredere publieke doel om publieke waarde te creëren (O'Flynn, 2007, p.358).

Bij de publieke sector is de belangrijkste toegevoegde waarde het behalen van de sociale doelen en de tevredenheid van degenen die hier financieel aan bijdragen. Deze waarde valt niet goed te meten door financiële prestaties in kaart te brengen (Moore, 2000, p. 186). Bijdragen aan de samenleving, of iets voor het algemeen belang doen, is dan ook een veelomvattend idee dat vragen kan oproepen. De duiding van publieke waarde kan op twee manieren benaderd worden: enerzijds is de ontwikkeling van een collectieve definitie van belang en wat de samenleving als waardevol definieert, anderzijds kan ook worden gekeken naar wat waarde aan de publieke sfeer toevoegt. Deze twee aspecten staan soms in spanning tot elkaar en conflicteren soms zelfs, maar het is noodzakelijk om ze aan elkaar te verbinden (Benington, 2009, p.233-234).

GEDEELDE BETEKENISGEVING

Hoewel spreken in termen van publieke waarde steeds populairder wordt, blijft het een dynamisch concept dat op verschillende manieren geherdefinieerd kan worden. Publieke waarde wordt dan ook beschreven als een multi-dimensionale constructie, een reflectie van collectief uitgedragen en politiek bepaalde voorkeuren uit de samenleving. Het gaat hierbij niet alleen om de uiteindelijke resultaten, maar ook om processen waar vertrouwen en rechtvaardigheid wordt ontwikkeld. Ook wordt publieke waarde omschreven als meer dan het geheel der delen van individuele voorkeuren vanuit de samenleving. Publieke waarde is dan een collectieve definitie waar verschillende vertegenwoordigers vanuit de overheid en andere stakeholders bij betrokken zijn (O'Flynn, 2007, p.358).

Bij dit definitieproces zijn verschillende partijen betrokken middels inclusieve dialogen, publieke waarden en publieke waarde vallen niet onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de overheid (Bryson et al., 2014, p.447-448). Enkel in de context van politiek debat en *deliberation* kan besloten worden of er publieke waarde wordt gecreëerd, constante uitwisseling tussen verschillende relevante stakeholders en betrokkenen vanuit de overheid is daarbij in alle fasen van het beleidsproces vereist (Gains & Stoker, 2009, p.3). Om vast te stellen welke doelen het meest van belang worden geacht, welke maatschappelijke meerwaarde men na wil streven, is het dan ook van belang dat verschillende partners en stakeholders met elkaar in dialoog gaan. Een lerende en explorerende houding is daarbij vereist (Geuijen, 2014, p.94).

Het 'publiek', degenen die bij dit proces betrokken zijn, is namelijk geen gegeven, maar moet constant gecreëerd en geconstrueerd worden. Er is hierbij sprake van een constante strijd tussen ideeën en waarden, omdat de publieke sfeer een territorium is met verschillende tegenstrijdige belangen en ideologieën. Ook staat het publieke domein onder druk door ontwikkelingen die de betekenis van wederzijdse afhankelijkheid en multiculturalisme binnen de samenleving ondergraven. Te denken valt aan racisme, seksisme, fascisme, fundamentalisme en consumentisme, die tot fragmentaties in de samenleving kunnen leiden. Publieke waarde is dan ook een concept wat onder druk staat en ook hierom voortdurend middels dialoog moet worden gedefinieerd. Met dit proces wordt namelijk enerzijds publieke waarde gedefinieerd, maar ook wordt de publieke sfeer gecreëerd en onderhouden (Benington, 2009, p.235).

TOEGEVOEGDE WAARDE

Publieke waarde is een concept wat in overeenstemming wordt ontwikkeld, maar de identificatie van publieke waarde kan ook liggen in sociale behoeften waarin door zowel de markt als staat niet (in afdoende mate) wordt voorzien. Ofwel doordat individuele behoeften niet naar marktprincipes vertaald kunnen worden, of omdat de behoefte valt buiten de traditionele definitie van publieke goederen. Publieke waarde wordt dan uiteindelijk na dialoog gecreëerd in processen van cocreatie (Benington, 2009, p.236) Naast de meer procesmatige duiding vallen dan ook een aantal categorieën van waarden te onderscheiden die onder de gedeelde betekenis kunnen vallen. Publieke waarde gaat namelijk niet enkel over de publieke tevredenheid en kan ook in categorieën worden verdeeld: politiek, economisch en sociaal-cultureel (Benington, 2009, p.238-239).

Politieke waarde gaat over het bijdragen aan de publieke *realm* door het stimuleren en ondersteunen van democratische dialoog, actieve participatie en burgerbetrokkenheid (Benington, 2009, p.237). Waarden bieden tegenwicht aan de uitvoerende macht, zodat deze niet misbruikt wordt door degenen die al macht hebben. Ook is het idee bij deze waarden dat macht niet inhumain of zonder oog voor komende generaties gebruikt wordt (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.363). Bij economische waarde gaat het om de toegevoegde waarde door de ontwikkeling van economische activiteiten en werkgelegenheid (Benington, 2009, p.237).

Tot slot is de sociaal culturele waarde gericht op bijdragen aan sociaal kapitaal, sociale cohesie, sociale relaties, sociale betekenis en culturele identiteit. Ook gaat deze waarde over het welzijn van zowel de samenleving als het individu (Benington, 2009, p.237). Zo zou de publieke sector niet enkel bepaalde belangen moeten dienen, maar de samenleving als geheel. De publieke sector is van iedereen, bijbehorende waarden zijn de wil van het volk, loyaliteit aan de samenleving, altruïsme en solidariteit. Sociale cohesie hoort hier ook bij: de samenleving is idealiter niet verdeeld in conflicterende onderdelen, maar vormt een geheel (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.361). Altruïsme en menselijke waardigheid zijn ook waarden die onder het idee van het algemeen belang vallen. Altruïsme impliceert het handelen in het belang van anderen, met hierbij gerelateerd ook andere waarden zoals ethisch bewustzijn, morele standaarden, rechtvaardigheid en welwillendheid. Ook gaat het om democratie en burgerparticipatie. Menselijke waardigheid impliceert het handelen naar principes, met de bereidheid om de last van anderen te dragen en anderen te beschermen (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.362).

Een andere subgroep die onder de sociaal culturele waarde valt is duurzaamheid. Het idee hierbij is dat democratie beperkt is en dat het onmogelijk is om de komende generaties politiek te vertegenwoordigen. Als gevolg daarvan wordt het nodig geacht om andere manieren te vinden om de disbalans tussen het heden en de toekomst voor zover mogelijk te beperken. Bijbehorende waarden zijn eerlijkheid, morele standaarden, ethisch bewustzijn en het beschermen van de rechten van het individu. Deze subgroep onderscheidt zich van de eerste, die ten behoeve van het algemeen belang, door de nadruk op het individu. Het gaat om respect voor het individu, oog voor menselijk potentieel, mensenrechten en christelijk geïnspireerd gedrag ten opzichte van anderen, met oog voor de toekomst (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.362) en de behoeften van komende generaties (Benington, 2009, p.234).

STRATEGISCHE DRIEHOEK

Publieke waarde gaat niet enkel over duidingsprocessen, er kan ook strategisch gehandeld worden om hiertoe te komen. Organisaties hebben een strategie op het moment dat zij zich als geheel committeren aan een visie van hoe de organisatie zal opereren om waarde te creëren en zichzelf te onderhouden in de nabije toekomst. De analytische tak bij de ontwikkeling van een strategie omhelst het ervoor zorgen dat de strategie uitvoerbaar, waarde creërend en duurzaam is. Het is hierbij van belang om er onder andere voor te zorgen dat de kwaliteit van de strategische analyse goed is, dat er zowel binnen als buiten de organisatie bereidheid tot inzet wordt ontwikkeld, dat technologische en administratieve veranderingen die nodig zijn worden ondersteund, dat er sprake is van feedback en dat het mogelijk is om de strategie zo nodig aan te passen. Dit geldt voor private organisaties, maar ook overheidsinstellingen en organisaties uit de derde sector (Moore, 2000, p.183-184).

Hoewel alle organisaties een strategie behoeven, is het framework voor strategieontwikkeling van de profit sector niet overal toepasbaar. Dit framework werkt namelijk niet zo goed bij non-profit organisaties die een deel van hun financiering krijgen van vrijwillige bijdragen en claimen sociale waarde te creëren. Ook werkt dit framework niet zo goed bij overheidsbureaucratieën waarvan de primaire bron van inkomsten belastinggeld is en waar de waarde ligt in de capaciteit tot het bereiken van de gemandateerde missie (Moore, 2000, p.188). Een alternatief framework voor non-profit organisaties is de strategische driehoek, waarvan de drie belangrijkste elementen publieke waarde, legitimiteit en operationele capaciteit zijn (Moore, 2000, p.197). Bij dit framework staat het creëren van maatschappelijke meerwaarde centraal, in de volgende hoofdstukken zullen de concepten legitimiteit en operationele capaciteit verder uitgewerkt worden.

LEGITIMITEIT EN SUPPORT

Als het gaat om publieke waarde is er oog voor een fundamenteel verschil tussen de private en de publieke sector, iets wat bij Nieuw Publiek Management enigszins uit het oog verloren raakt. Op het meest basale niveau kan gesteld worden dat wat de publieke sector van de private sector onderscheidt zit in het soort relaties dat ontstaat, dat in de publieke sector vooral wordt geopereerd in een politieke omgeving. Beleid en strategie moeten van waarde zijn, maar ook politiek legitiem. Daar waar in de private sector vooral aandacht is voor efficiëntie en kwaliteit, moet men in de publieke sector ook aandacht besteden aan verantwoording en publieke voorkeuren. Deze aandacht voor het politieke aspect onderscheidt zich van de manier waarop politiek bij traditionele bestuursvormen vooral als input van het proces wordt gezien (O'flynn, 2007, p.359).

Legitimiteit en support zijn in deze context nodig in het nastreven van de beoogde publieke waarde. Daarbij zijn externe partijen nodig die deze beoogde waarde erkennen en zo autoriteit en nodige financiële hulpbronnen kunnen toekennen (Moore, 2000, p.198). Zonder rekening te houden met de voorkeuren van degenen die de organisatie van hulpbronnen voorzien, kunnen zij niet overleven. Aandacht hebben voor deze voorkeuren is ook van belang ten behoeve van legitimiteit. Voor hun legitimiteit moeten organisaties tonen dat zij een sociaal bestaansrecht hebben verder dan enkel hun eigen voortbestaan (Moore, 2000, p.184-186).

Edwards (1995) stelt dat legitimiteit gaat om het recht om er te zijn en iets te doen in de samenleving, het idee dat een organisatie rechtmatig is in wat het doet en zegt en daarbij ondersteuning krijgt. Andere auteurs benadrukken gerelateerde aspecten als morele verantwoording voor actie, rechtmatige autoriteit en consistentie tussen de vooropgestelde missie, de daarbij horende waarde en het handelen dat daaruit voortvloeit (Lister, 2003, p.176).

Ook moeten organisaties proberen te bewerkstelligen dat de sociale waarden die leidend voor hen zijn in overeenstemming komen met de normen van acceptabel gedrag van de samenleving waar zij deel van uitmaken. Als zij dit niet kunnen bewerkstelligen, dan komt de legitimiteit in gevaar. Legitimering kan dan ook gezien worden als het proces waarin een organisatie aan een systeem haar bestaansrecht verantwoordt en de mogelijkheid krijgt om energie, materiaal en informatie te importeren, transformeren en exporteren (Dowling & Pfeffer, 1975, p.122-123).

Sprekend in termen van waarde vat de definitie van Dowling & Pfeffer legitimiteit misschien wel het meest treffend samen. Zij stellen dat organisaties congruentie proberen te bewerkstelligen tussen de sociale waarden die gepaard gaan met hun activiteiten en de normen van acceptabel gedrag in het groter sociaal systeem waar zij deel van uitmaken. Als deze twee waardesystemen met elkaar in overeenstemming zijn, dan kan er gesproken worden van legitimiteit. Mocht dit niet het geval zijn, dan komt de legitimiteit in gevaar door legale, economische of sociale sancties (Dowling & Pfeffer, 1975, p.122).

Twee soorten legitimiteit kunnen worden onderscheiden. Bij input legitimiteit gaat het over de manier waarop beleid is vastgesteld: als het proces rechtmatig is, dan is het beleid dat ook. Bij output legitimiteit gaat het niet om het proces dat leidde tot de totstandkoming van beleid, maar om de successen die worden geboekt (Kersbergen & Waarden, 2004, p.158).

INPUTLEGITIMITEIT

Legitimiteit kan zowel binnen als buiten het politieke proces van het democratische mandaat verkregen worden (Gains & Stoker, 2009, p.4). Het politieke mandaat van gekozen vertegenwoordigers is dan ook niet de enige bron van legitimiteit voor beleidsverandering. De toenemende dominantie van globaliserende markten, populatiestromen, ideeën en technologieën, met daarnaast de groei van supranationale autoriteiten zoals de EU, leiden ertoe dat er meer verticale beperkingen zijn op besluitvormingsprocessen en meer onderlinge afhankelijk in netwerken, op zowel verticaal als horizontaal gebied. Ook de groei van verschillende communicatiekanalen en hun bereik bieden alternatieve strijdtönen aan voor de legitimering van beleidsideeën. De relatie tussen de politicus, de manager en het publiek wordt gevormd in de context van concurrerende agenda's, technologie en media competentie. Legitimiteit kan dan ook door verschillende betrokkenen worden geclaimd (Gains & Stoker, 2009, p.11).

Er is namelijk een ontwikkeling gaande die impliceert dat het zwaartepunt verschuift van de staat naar de samenleving en dat deze ontwikkeling gepaard gaat met afname van controle door publieke beleidsmakers en managers. De traditionele beïnvloedingsmogelijkheden van de overheid middels het gebruik van wetgeving en belasting zijn nog wel voornamelijk in handen van de staat. Echter, beleidsinitiatieven, de definiëring van doelen en prioriteiten, de beoordeling van alternatieven, de ontwikkeling van programma's, organisaties en implementatie, wordt steeds meer gedeeld met informele netwerken van gebruikers, buurtorganisaties en minderhedenorganisaties. Ook worden beleidsinitiatieven gedeeld met meer formele betrokkenen uit de publieke, private en non-profit sectoren (Benington, 2009, p.241).

Legitimiteit wordt dan ook niet enkel bepaald door legaliteit. Hoewel in een democratische maatschappij het waarschijnlijk is dat wetten correleren met sociale normen en waarden, kan niet gesteld worden dat deze correlatie ook perfect is. Daar zijn een aantal redenen voor. Zo zijn normen dynamisch en sneller aan verandering onderhevig, in tegenstelling tot formele wetgeving. Daar moet sprake zijn van een formeel traject wat ook langer kan duren. Ook kunnen normen tegenstrijdig zijn, terwijl van de wet meer consistentie wordt verwacht. Tot slot is kan het zo zijn dat samenlevingen bereid kan zijn bepaalde zaken te tolereren, maar is verankering in de wet een stap te ver (Dowling & Pfeffer, 1975, p.124).

OUTPUT LEGITIMITEIT

Als het gaat om de creatie van publieke waarde, is het zoals eerder gesteld niet altijd zeker wat deze waarde dan inhoudt. Het is dan ook niet genoeg om te zeggen dat er publieke waarde wordt gecreëerd, er moet getoond worden dat de behaalde resultaten de kosten en beperkingen die ermee gepaard gaan waard zijn. Alleen dan kan men er zeker van zijn dat er publieke waarde is gecreëerd (Moore, 1995, pp. 57, 29). Verantwoording is een belangrijk onderdeel van legitimiteit (Lister, 2003, p.177, Stoker, 2006, p.52-53).

Het tonen van resultaten en verantwoording gaan over rechtvaardiging en verantwoordelijkheid. Als het gaat om publiek management heeft niemand volledig de leiding, maar spelen verschillende leiders op verschillende niveaus een belangrijke rol. Verantwoording is bij PVM dan ook een multidimensionaal concept en geen lineaire relatie, zoals dat wel bij traditionele bestuursvormen en NPM het geval is. Verantwoording is een uitdaging en kan op verschillende manieren plaatsvinden. Er

zijn drie soorten verantwoording te onderscheiden die onder elke omstandigheid niet gemakkelijk te funderen zijn in systemen. Het gaat hierbij om financiële verantwoording, efficiëntie verantwoording (value for money) en programma verantwoording, ofwel in hoeverre de gestelde doelen worden bereikt (Stoker, 2006, p.52-53). Het tonen van resultaten kan 'de eerste stap op de ladder van legitimiteit' zijn (Lister, 2003, p.177).

Programmaverantwoording kan echter ook problematisch zijn, omdat verschillende actoren betrokken zijn. Wie is er uiteindelijk verantwoordelijk voor het al dan niet behalen van het eindresultaat? Ook is het vaak lastig om uitkomsten überhaupt te meten. PVM biedt echter nieuwe manieren van verantwoording door het direct betrekken van gebruikers en stakeholders bij de dienstverlening e besluitvormingsprocessen. Er is dan ook geen duidelijk framework voor verantwoording, maar er is wel sprake van meer effectiviteit door leermogelijkheden en de ontwikkeling van gedeeld eigenaarschap in het zoeken naar oplossingen. PVM behoeft een grotere vorm van uitwisseling dan het stemmen door burgers, verantwoording vindt ook plaats middels het meer betrekken van burgers. De complexiteit van moderne bestuursystemen behoeft de gevarieerdere vormen van verantwoording in netwerken die OVM kan bieden (Stoker, 2006, p.52-53). Er is dan ook een behoefte aan meer erkenning van de legitimiteit van een breed scala aan betrokkenen, legitimiteit wordt onder andere bepaald door de perceptie daarvan door deze groep. Het fundamentele idee is dat voor een legitiem besluit alle stakeholders betrokken moeten zijn (Stoker, 2006, p.47).

Het betrekken van stakeholders en de omgeving kent echter ook eigen uitdagingen, omdat verschillende betrokkenen tegenstrijdige belangen kunnen hebben. Zo zou het kunnen dat iets wat bij de ene stakeholder tot legitimiteit leidt voor een bepaalde organisatie, bij een andere stakeholder ertoe kan leiden dat de legitimiteit juist afneemt (Lister, 2003, p.184). Vooral in netwerken kan dit vraagstukken oproepen. Zo is het de vraag in hoeverre een organisatie tegen politieke machthebbers kan opstaan ten behoeve van legitimiteit bij netwerkpartners en andersom is ook het geval: hoeveel kan een organisatie meegaan met het overheersende discours om daar legitimiteit uit te halen, zonder legitimiteit bij het netwerk te verliezen? Aandachtspunten om bij stil te staan (Geuijen, 2014, p.92).

OPERATIONELE CAPACITEIT

Operationele capaciteit gaat over de mogelijkheden van de organisatie om de beoogde doelen ten behoeve van publieke waarde te bereiken. Deze capaciteit ligt soms binnen de organisaties, maar soms moet de organisatie verschillende soorten externe relaties aangaan om deze doelen te bereiken (Moore, 2000, p.198). Publieke waarde wordt dan ook niet enkel gecreëerd door de publieke sector. Ook de private sector, de vrijwilligerssector en informele maatschappelijke organisaties kunnen hieraan bijdragen (Benington, 2009, p.237). Het creëren van maatschappelijke meerwaarde staat namelijk los van de wettelijke status van organisaties die dit nastreven (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.374). Komen tot publieke waarde is dan ook afhankelijk van het reflectief/reflexief handelen middels een brede reeks van interventies, gestoeld op het bouwen en onderhouden van netwerken die centraal staan (Stoker, 2006, p.42).

NETWERKEN

Netwerken organiseren relaties tussen verschillende relatief autonome, maar wederzijds afhankelijke actoren. In deze netwerken is hiërarchisch leiderschap minder belangrijk en soms zelfs afwezig. De overheid kan betrokken zijn, maar dit is niet altijd het geval. Ook ligt een nadruk op processen tegen de structuren van de overheid en is er aandacht voor onderhandeling, accommodatie en coöperatie. Tot slot worden de relaties tussen de actoren gekenmerkt door risico's en onzekerheden (Kersbergen & Waarden, 2004, p.151-152).

Met het oog op de aard van wicked problems is het waarschijnlijker dat het met netwerken beter mogelijk is om met deze complexiteit om te gaan. Netwerken zijn flexibel, efficiënt, innovatief en maken het de participanten mogelijk om collectief doelen te bereiken die individueel niet bereikt hadden kunnen worden. Zij zijn een alternatief voor de beperkingen van hiërarchische en gefragmenteerde vormen van bestuur, waardoor het mogelijk is om waarde te creëren (Weber & Khademian, 2008, p.334-336).

Netwerken worden gebruikt om gemeenschappen te versterken en te pogen problemen op te lossen waarvan aanvankelijk werd verwacht dat de overheid deze zou oplossen. Middels netwerken kan synergie en vertrouwen worden ontwikkeld tussen verschillende actoren en wordt betrokkenheid en de ontwikkeling van innovatieve oplossingen gestimuleerd. Netwerken roepen echter ook nieuwe vragen op binnen de traditionele bestuursstructuren en nieuwe capaciteiten zijn nodig voor het managen van conflicten, macht, invloed en controle, nieuwe modellen van leiderschap en de ontwikkeling van vertrouwen (Mandell, 1999, p.44).

Verscheidene studies naar netwerken gaan dan ook over het belang van begrip voor de unieke aard van het managen in deze settings. Het gaat hierbij om benodigde capaciteiten, maar ook om de veranderende en belangrijke rol van niet-gouvernementele netwerkpartners in deze settings. Sociaal kapitaal is in deze context een belangrijk concept (Mandell, 1999, p.56). Sociaal kapitaal gaat over de capaciteit om inter-persoonlijke relaties te gebruiken als een vorm van menselijk kapitaal. Dit wordt opgebouwd door verdergaande relaties die mensen met elkaar ontwikkelen en het wederzijds vertrouwen dat daarbij komt kijken. Gezamenlijke inzet kan beginnen met een specifieke zaak of project, maar het is van belang om dat verder te ontwikkelen tot een bredere visie die zich focust op verschillende vraagstukken en gericht is op cohesie. Een gedeelde visie is vaak nodig, maar dit betekent niet dat netwerkpartners van dezelfde achtergrond hoeven te komen. Het is waarschijnlijk

zelfs beter als zij van elkaar verschillen. Netwerkpartners hoeven het dan ook niet overal over eens te zijn, maar er is wel een gedeeld begrip van waarom het nodig is om samen te werken. Door deze samenwerking worden wederzijdse gevoelens van begrip en vertrouwen ontwikkeld, komt een ontwikkelingsproces op gang en is het mogelijk om de capaciteit te vergroten (Mandell, 1999, p.58).

SOCIALE INNOVATIE

Als het gaat om asielbeleid werken lokale overheden ook in netwerken samen met niet-gouvernementele en vrijwilligersorganisaties. Deze samenwerking hangt samen met sociale innovatie: innovaties voor het publieke goed of nieuwe ideeën die in sociale behoeften voldoen en nieuwe relaties of samenwerkingen op gang brengen. Van deze organisaties wordt soms zelfs door overheden verwacht dat zij publieke waarde creëren op gebieden waar de overheden zelf niet actief zijn (Bason, 2010, p.96-97). Voor overheden kan samenwerken met dergelijke organisaties om dezelfde redenen worden plaatsvinden als samenwerkingen met de private sector. Er zijn echter verschillen. Zo zijn organisaties in de derde sector door waarden gestuurd en normatief, het gaat hen niet om winst. Dit levert zowel potentie als mogelijke barrières op (Bason, 2010, p.98).

Voor de beste ideeën om *wicked problems* aan te pakken zijn alle bijdragen nodig en sociale innovators uit de derde sector kunnen tot meer radicale ideeën komen. Zij zijn namelijk niet zoals de overheid gebonden aan bureaucratie, komen van meer diverse achtergronden en zijn gemotiveerd door zowel hun waarden als de competitieve omgeving. Niet gebonden door bureaucratische stroperigheid 'they don't wait, they just do it'. Uiteindelijk zullen zij wel met regels te maken krijgen en de uitdaging is om daarin de ruimte te vinden. Verder staan sociale innovators dicht bij de burgers, in tegenstelling tot bepaalde publieke organisaties die een afstand ervaren. Het is voor overheden van belang om degenen te helpen die op lokaal niveau verandering teweeg stellen, opdat zij legitiem en relevant blijven. Verder is het voor elke innovator van belang dat goede ideeën worden uitgevoerd. Sociale innovators kunnen dat voor elkaar krijgen en dat is voor overheden iets om van te leren. Ook kunnen overheden met dergelijke organisaties samenwerken om deze ideeën verder te ontwikkelen en te implementeren middels netwerk benaderingen. Een dergelijke samenwerking is ook van belang voor de organisaties zelf. Hoewel zij met innovatieve oplossingen kunnen komen, zijn zij paradoxaal genoeg zelf kwetsbaar. Ook hier kunnen netwerken en samenwerking een belangrijke rol in spelen (Bason, 2010, p.98-99).

Aan de ene kant is het uiteindelijk waarschijnlijk dat dergelijke sociale bewegingen uiteindelijk in governance structuren gaan fungeren, anderzijds maakt de aard van deze organisaties het minder waarschijnlijk dat zij dit doen. Zij omarmen namelijk 'outsiders' strategieën van grasroot mobilisering en directe actie, in tegenstelling tot de meer 'insiders' lobbystrategie. Daarnaast kunnen dergelijke organisaties zelf wel sterk met elkaar zijn verbonden in een netwerk, maar kunnen zij subcultureel of countercultureel zijn. Deze netwerken dienen voor het mobiliseren en behouden van oppositie ten opzichte van de dominante cultuur en de status quo (Ansell, 2003, p.4-5). Ook ontstaan deze netwerken juist door de behoefte aan nieuwe oplossingen doordat de overheid het niet voor elkaar krijgt het gewenste beleid te ontwikkelen. Deze netwerken zijn echter wel afhankelijk van de overheid voor het ontwikkelen en implementeren van nieuwe oplossingen. Zonder de macht en middelen van de overheid is het onwaarschijnlijk dat dit gebeurt. Zelf als er een nieuwe oplossing wordt ontwikkeld, is het van belang dat de overheid daar niet zodanig omheen organiseert dat er weer inflexibiliteit ontstaat (Brown, 2002, p.27).

VAN WICKED PROBLEM NAAR MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE

Beginnen bij Nieuw Publiek Management en wicked problems om te eindigen bij publieke waarde. Er is hier niet alleen sprake van een paradigmaverschuiving, maar ook van een veranderend mensbeeld dat daaraan ten grondslag ligt. Uitgaand van logica's met betrekking tot menselijke motivaties vanuit cultureel institutionele theorie, wordt duidelijk dat traditioneel bureaucratische bestuursvormen worden gedomineerd door een hiërarchisch wereldbeeld: 'people need rules to follow'. Bij Nieuw Publiek Management veranderde dit beeld, toen was het idee dat mensen individualistisch en ondernemend zijn. Ze moeten daarom zodanig gestimuleerd worden dat zij handelen op de gewenste manier. Ze moeten te maken krijgen met targets, in competitieve contexten opereren en verantwoordelijk worden gesteld voor prestatie. Het mensbeeld dat achter de ideeën van public value zit verschilt daarvan, er is minder sprake van nadruk op het individu. De assumptie bij deze benadering is dat mensen in samenwerking met oog voor verschillende perspectieven zaken voor elkaar kunnen krijgen die geen regel of stimulans an sich had kunnen bewerkstelligen. Het eigenaarschap ligt veel meer bij de mensen zelf die gezamenlijk bepalen wat publiek waardevol is (Stoker, 2006, p.51, O'Flynn, 2007, p.360).

Public Value Management biedt een nieuw paradigma en narratief voor reform. Haar kracht ligt in de herdefiniëring van hoe uitdagingen aangepaan kunnen worden en hoe andere motiverende krachten en drijfveren van belang kunnen zijn, los van dwang en individualisme. Er wordt meer van menselijkheid uitgegaan dan bij de andere paradigma's. De suggestie is dat mensen worden gemotiveerd door hun betrokkenheid bij netwerken, hun relaties met anderen die worden gevormd in een context van wederzijds respect en kennisdeling (Stoker, 2006, p.56).

Netwerkstructuren worden weleens vergeleken met een orkest, waarbij individuele musici vrijheid wordt toegestaan om kwalitatieve muziek te kunnen produceren. Uit sommige onderzoeken kan herleid worden dat netwerkstructuren misschien wel meer op improvisatiesessies van jazz muzikanten lijken. Elk muzikant doet zijn eigen ding, maar instinctief vormen de muzikanten samen een geheel. Deze alternatieve benadering impliceert dat het nodig is om traditionele manieren van denken te veranderen (Mandell, 1999, p.59).

METHODISCH KADER

In dit hoofdstuk zal worden uiteengezet hoe dit onderzoek plaats heeft gevonden. Er zal onder andere worden ingegaan op welk soort onderzoek hier van toepassing is, wat de rol van de onderzoeker daarbij was, het proces van dataverzameling, de casuskeuze en kwaliteitseisen.

KWALITATIEF INTERPRETATIEF ONDERZOEK

Bij kwalitatief onderzoek gaat het vaak om complexe problemen die gevoelig liggen en plaats vinden in processen en interacties in bestaande situaties (Bryman, 2012, p.380-381). In dit onderzoek is van al deze aspecten sprake. Zo is er sprake van een *wicked* vraagstuk, gekenmerkt door complexiteit. Het is niet helemaal duidelijk wat de beste manier is om met ongedocumenteerden om te gaan en daarnaast ligt dit onderwerp ook nog politiek gevoelig. Niet alleen is daar in de media en het politieke discours sprake van, ook is er waardeverschil tussen nationale overheden en het lokale niveau, wat soms ook leidt tot spanningen. Ook vindt de aanpak van dit vraagstuk plaats in processen en interacties in bestaande situaties. In dit onderzoek is er onder andere specifieke aandacht van interacties in de context van een netwerksamenleving. Middels kwalitatief onderzoek kan gepoogd worden op deze veelzijdige situatie meer grip te krijgen.

Niet alleen is de situatie veelzijdig, maar ook de manier waarop verschillende betrokkenen hier betekenis aan geven. Er is daarom gekozen voor de interpretatieve manier van onderzoek doen, waarbij ervan uit wordt gegaan dat de kenbare werkelijkheid sociaal geconstrueerd is. Bij deze sociale constructie van de kenbare werkelijkheid is er nadruk op het verenigen van verschillende betekenissen tot een gedeeld verhaal (Deetz, 1996, p.199). Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat sociale instituties, organisatie en beleid menselijke creaties zijn, interpretatief onderzoek maakt het begrijpen van dit proces mogelijk (Yanow, 1996, p.5).

In dit onderzoek is gepoogd in kaart te brengen wat de sociaal geconstrueerde werkelijkheid van de betrokken netwerkpartners is. Omdat het werk van ASKV zo waardegeladen kan zijn, is interpretatief onderzoek een goede manier om hier de ruimte aan te kunnen bieden en te pogen te achterhalen wat voor verschillende partners van belang is betreffende PAO, wat voor hen daarin de betekenis is en hoe wordt gepoogd tot een gedeelde betekenisgeving te komen. Deze gedeelde betekenisgeving is erg belangrijk, omdat het anders niet mogelijk is om een verbindende factor binnen het netwerk te kunnen vinden en samen te werken om bepaalde doelden te bereiken.

ROL ONDERZOEKER

Subjectieve betrokkenheid. Voor sommige onderzoekers zou dit kunnen klinken als een schot in de eigen voet, maar in dit geval werkte betrokkenheid juist goed. Betrokken zijn is namelijk een manier om goede kwalitatieve data te verzamelen. De betrokkenheid van de onderzoeker, in dit geval ondergetekende, wordt gezien als onvermijdelijk om hechte relaties met de onderzoekssubjecten te ontwikkelen en tezamen tot conclusies te komen. Dit maakt het mogelijk om rijke data te verkrijgen (Toma, 2010, p.176).

Bij dit onderzoek speelden onderlinge relaties een belangrijke rol, vertrouwen is namelijk een belangrijk concept voor het netwerk en de manier waarop zij haar projecten uitzet. Er wordt namelijk gewerkt met een kwetsbare doelgroep en som wordt geopereerd op de grijze gebieden van de wet.

De onderzoeker bouwde een persoonlijke relatie met het ASKV op en bleef gedurende het onderzoek op verschillende manieren in contact. De betrokkenheid groeide door deze wederzijdse relatie. Ook kreeg de onderzoeker meer hart voor de zaak en was er bij de bezoeken aan de trainingsactiviteiten spraken van persoonlijke contacten met de ongedocumenteerden die meededen en was de rol naast 'onderzoeker' ook mens. Door deze veilige relatie was het mogelijk om rijke data te verzamelen, de eerste resultaten daarvan onder andere met het ASKV bespreken en dat verder uitwerken. Op die manier is gepoogd te komen tot het reconstrueren van het verhaal van ASKV en haar netwerk, en niet dat van de onderzoeker die door de wens tot sterke objectiviteit wellicht iets meer op afstand blijft en daardoor mogelijk wordt gezien als 'buitenstaander'.

Bij dit onderzoek vallen dan ook enkele kenmerken van actieonderzoek te onderscheiden. Zo is er het streven om informatie en kennis bloot te leggen of produceren die direct bruikbaar is voor een bepaalde groep. Ook wordt bij dit soort onderzoek gepoogd om bij te dragen aan empowerment en wordt het gebruiken van de verzamelde informatie gemotiveerd (Bruce & Berg, 2004, p.197). Met dit onderzoek wordt mogelijk kennis geproduceerd die door het ASKV en haar netwerk gebruikt kunnen worden om PAO verder te ontwikkelen en daarvoor te lobbyen. In het proces was ook een aantal keer contact met het ASKV om het te hebben over het onderzoek en wat de mogelijke betekenis en bruikbaarheid zou kunnen zijn.

CASUSANALYSE

Casusanalyses passen goed bij kwalitatief interpretatief onderzoek, omdat ze het mogelijk maken vanuit verschillende perspectieven naar een verschijnsel te kijken en te pogen dat te begrijpen. Deze analysemethode kan worden gebruikt als de context relevant lijkt te zijn voor het verschijnsel wat wordt onderzocht (Baxter & Jack, 2008, p.544-545). In dit geval gaat het om de context PAO en het netwerk dat zich daaromheen heeft ontwikkeld. Deze is onder andere op politiek en juridisch vlak van groot belang. De casusbenadering op projectniveau biedt inzicht in het samenwerkingsproject binnen dit netwerk en de manier waarop wordt geïnnoveerd.

INTERVIEWS

Voor het vergaren van data is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews: er was een topiclijst met relevante concepten aan de hand van de theoretische verkenning, maar er was nog veel ruimte voor de inbreng van respondenten (Bryman, 2012, p.471). Voor deze vorm is gekozen omdat zoals eerder gesteld met dit onderzoek wordt gepoogd in kaart te brengen wat de perceptie van de verschillende betrokkenen omtrent PAO is. Daarnaast is 'publieke waarde' een theoretisch concept wat op verschillende manieren tot uiting kan komen. Door de interviews semigestructureerd te houden, is gepoogd een definitie te ontwikkelen die in de context van PAO en haar netwerk zo dicht mogelijk komt bij de belevingswereld. Op die manier kan gedefinieerd worden wat verschillende mogelijke betekenissen van 'publieke waarde' als theoretisch concept zijn.

In totaal zijn voor dit onderzoek elf interviews afgenomen en zijn dertien personen gesproken, met daarnaast verscheidene gesprekken op meer informeel niveau die uiteindelijk vooral hielpen bij het denkproces. De respondenten zijn allen onderdeel van het netwerk van het ASKV zoals zij dit zelf ziet. Aan het begin van het onderzoeksproces is namelijk tezamen in kaart gebracht wat het ASKV als belangrijke partner rondom PAO acht. De partijen die aan bod kwamen waren de vrijwilligers, de

docenten, leden van de raad van advies, fondsen en de gemeente. Met elk van deze partijen is contact geweest, met daarbij twee aanvullende interviews met het ASKV zelf.

De interviews die uiteindelijk voor het onderzoek zijn gebruikt zijn allemaal opgenomen, getranscribeerd en gecodeerd middels het programma nVivo. Er was hierbij sprake van axiaal coderen: het achterhalen van de betekenis van belangrijke begrippen, waar mogelijk beschreven en middels voorbeelden uitgelicht (Boeije, 2006, p.99). Drie hoofdcodes waren leidend: publieke waarde, operationele capaciteit en legitimiteit. Vervolgens werd middels zowel de theorie als resultaten verder gewerkt aan de ontwikkeling van subcodes.

KWALITEITSCRITERIA

Bij kwalitatief onderzoek zijn bepaalde maatstaven van validiteit minder bruikbaar, wat wordt ondervangen door reflectief te kijken naar het onderzoeksproces. De onderzoeker is zich daarbij bewust van de eigen rol en mogelijke effecten daarvan op het onderzoek en probeert de lezer daarvan bewust te maken, zoals onder andere in de voorgaande paragrafen is gedaan. Op die manier worden ten behoeve van de legitimiteit vragen bij de lezer opgeroepen en is het mogelijk om daarover uit te wisselen (Pillow, 2003, p.179). Bij dit onderzoek zal dit punt onder andere terugkomen in de discussie.

Wat generaliseerbaarheid betreft: de conclusie naar aanleiding van dit onderzoek rondom PAO en haar netwerk hoeven niet per se voor alle soortgelijke projecten te gelden. Wel is *moderatum* generalisatie mogelijk, waarbij op basis van onderscheidende kenmerken van de case mogelijk toch enkele generaliseerbare uitspraken gedaan kunnen worden (Bryman, 2012, p.406). Mogelijk gelden bepaalde conclusies ook voor andere organisaties die soms op de randen van de wet werken, zich sterk door waarden laten leiden en opkomen voor zwakkeren uit de samenleving. Om eventuele vergelijking mogelijk te maken, is middels *thick description* gepoogd de context zo goed mogelijk te beschrijven, zodat andere cases daar al dan niet aan gerelateerd kunnen worden en anderen zelf kunnen beoordelen wat mogelijk van toepassing zou zijn op andere cases. Hiermee wordt op een bepaalde manier toch tegemoet gekomen aan het criterium van overdraagbaarheid (Bryman, 2012, p.390, p.392).

CASUSBESCHRIJVING

Amsterdam heeft de afgelopen jaren veel met uitgeprocedeerde asielzoekers te maken gehad, er verblijven ongeveer 5.000 tot 10.000 mensen zonder verblijfsvergunning in de stad. Zij zoeken naar een manier om te overleven. Bij sommigen lukt dat zonder hulp, anderen komen terecht op straat en hebben te maken met een kwetsbaar en uitzichtloos bestaan. Omgang met deze groep is niet alleen een Amsterdams vraagstuk, maar speelt ook op landelijk en Europees niveau. Dit heeft in 2014 geleid tot een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), in april 2015 tot een standpunt van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en op 22 april 2015 tot een kabinetsstandpunt. Het is niet helemaal duidelijk wat de gevolgen hiervan zullen zijn op het Amsterdamse vreemdelingenbeleid en het College van burgemeester en wethouders heeft met het oog op de ernst van de problematiek besloten niet te wachten op de invulling van het rijksbeleid. Het Programma Vreemdelingen werd daarom per juli 2015 ingevoerd.

Met dit programma wil de gemeente activerende begeleiding en opvang bieden aan uitgeprocedeerde asielzoekers die kwetsbaar zijn of willen meewerken aan een oplossing, mogelijkterwijs ook terugkeer. Bij de ontwikkeling van het programma is ook voor het versterken van de samenwerking met organisaties die zich reeds met deze doelgroep bezighouden. Een van de organisaties die is genoemd is het ASKV (Gemeente Amsterdam, 2015).

Het ASKV / Steunpunt Vluchtelingen ondersteunt (met name) uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland op sociaal, materieel en juridisch gebied. Naast hulpverlening en huisvesting werkt ASKV aan een structurele verbetering van hun positie door campagnes, onderzoek, lobby en acties.

Project Activering Ongedocumenteerden

Het ASKV constateert dat ongedocumenteerden zich gedurende de dag actief moeten kunnen inzetten om aan hun toekomst te werken. Ook ziet ze veel ongedocumenteerden die er psychisch zo slecht aan toe zijn dat ze een vorm van begeleiding nodig hebben om weer grip te krijgen op hun dagelijks leven. Het ASKV wil in samenwerking met partnerorganisaties, parallel aan het Loket en de bed-bad-broodvoorziening, komen tot een pakket van dagactiviteiten, leerwerkplekken en cursussen. We zijn ervan overtuigd dat dit nodig is om mensen gezond te maken/houden en ze voor te bereiden op hun toekomst, waar dan ook (ASKV, 2015, p.2)

Het ASKV wil zich middels een nieuw project positioneren in de keten. Het ASKV is zich er echter van bewust dat het hierbij gaat om een politiek en maatschappelijk gevoelig onderwerp, een belangrijk onderdeel van het project Activering is de lobby in de richting van gemeentelijke en landelijke politiek. Deze lobby vindt met verschillende partners plaats. Daarnaast is het van belang dat er binnen stedelijke hulporganisaties draagvlak is voor de projectonderdelen en dat al deze organisaties hun cliënten kunnen aanmelden. Het ASKV wil voor dit project dan ook intensieve samenwerking zoeken met organisaties die werken met ongedocumenteerden (ASKV, 2015, p.7).

RESULTATEN

Als het gaat om het Project Activering Ongedocumenteerden, lijken de verschillende betrokkenen van het netwerk te maken te hebben met elementen van wicked problems en de daarbij horende uitdagingen van netwerksamenlevingen. Deze elementen zijn verwevenheid, waardeverschil en autoriteit.

Verwevenheid

Een kenmerk van wicked problems is dat elk probleem in interactie staat met weer een ander probleem en deel uitmaakt van een systeem van gerelateerde problemen. Als het gaat om PAO valt een aantal problemen te onderscheiden die met elkaar samenvallen. Zo wordt gesteld dat het van belang is dat er een leefbare situatie is voor iedereen, ook ongedocumenteerden, maar dit roept weer nieuwe vraagstukken en problemen op. Hoe om te gaan met het vraagstuk van mensen die reeds hier zijn, terwijl bijvoorbeeld anderen asiel aanvragen en het moeilijk is om zicht te hebben op het vraagstuk als geheel? Men poogt het antwoord te vinden in waarden waar de organisatie naar handelt.

Ik denk niet dat je hier een, twee, drie een oplossing voor kunt hebben, het is ook iets dat zich laat leiden door de tijd. De toestroom is dermate toegenomen dat er ook op een andere manier naar gekeken moet worden en het is niet iets waar je denk ik heel duidelijk een eindzicht op kan hebben. Ik denk dat het toch het menswaardige, human dignity, en social justice is waarnaar we streven (2).

Deze verwevenheid zit niet alleen in de verschillende problemen en vraagstukken die met elkaar samenvallen, maar ook in de betrokken actoren. De verschillende technologie- en informatierevoluties leiden er namelijk toe dat steeds meer mensen betrokken raken bij het oplossen van problemen en daarmee de complexiteit vergroten, omdat elke partij vanuit een eigen perspectief handelt. Bij het PAO zijn verschillende actoren betrokken: partnerorganisaties met een sterk ideologische grondslag, maar ook fondsen die liever buiten de politiek trachten te blijven en de gemeente als uitvoerder van het politieke mandaat, die voor het uitvoeren van het vastgestelde beleid al da niet uit noodzaak samenwerkingen aangaat met belangenorganisaties als het ASKV. Deze verwevenheid en samenwerking wordt, ondanks de uitdagingen waarmee ze gepaard gaan, als noodzaak gezien.

Uiteindelijk moet je toch andere partijen erbij halen wil je dichter komen bij een waterdichte oplossing, zo werkt het nu eenmaal. Dat is de politieke realiteit, blijkbaar (6).

Waardeverschil

Komen tot een waterdichte oplossing is geen technocratisch proces. Dat projecten omtrent ongedocumenteerden een politiek aspect hebben leidt niet alleen tot complexiteit door de verschillende actoren die zich daartoe verhouden. Ook breder getrokken zijn waardeverschillende bij maatschappelijke vraagstukken van de moderne samenleving van belang. De ontwikkeling van democratie, markteconomie, privatisering en sociale veranderingen benadrukken waardeverschillen en benadrukken daarmee dissensus in plaats van consensus bij het oplossen van problemen. Een voorbeeld van een uitkomst van deze democratische ontwikkeling die tot dissensus kan leiden is de Koppelingswet.

Het feit dat iemand illegaal is, dat is een uiting van de samenleving. Juridische constructies zijn een uiting van de samenleving, de wil van de samenleving. In die zin mag je dus aannemen dat de publieke perceptie van het helpen van illegalen meer problemen oproept dan de publieke perceptie ten aanzien van mensen die hier mogen blijven als vluchteling. Waarom zouden we daar dan gemeenschapsgeld aan uitgeven om die toch wat te laten doen? Sinds de Koppelingswet is duidelijk de politieke wil uitgesproken om mensen die hier niet mogen zijn, dat die helemaal niets krijgen van de publieke middelen. De meerderheid is blijkbaar van mening dat de mensen die hier niet mogen blijven, dat je daar niets voor moet doen (6).

Deze politieke context is niet alleen voor het ASKV en haar netwerk een uitdaging, maar ook voor de gemeente en betrokken ambtenaren. Als uitvoerders van het politieke primaat moeten zij soms handelen vanuit waarden die niet altijd aansluiten bij die van het ASKV. Tegelijkertijd is er wel sprake van wederzijdse afhankelijkheid, omdat het ASKV een rol speelt in de uitvoer van vastgesteld beleid. Dit roept nieuwe vraagstukken op, omdat het ASKV ook in die rol nog steeds een belangenorganisatie is met waarden die niet noodzakelijkerwijs stroken met het beleid en het overheersend politieke discours.

We proberen een programma uit te voeren dat vastgesteld is door politieke partijen. Wat het moeilijk maakt aan dit beleid, het is een heel ingewikkeld veld. ASKV en Vluchtelingenwerk zijn ook belangenorganisaties. Voor belangenorganisaties is het moeilijk om bepaalde dingen te doen als het haaks staat op hun visie. Want als je beleid moet uitvoeren, dan moet je soms misschien ook doen wat tegen je visie ingaat. Dan moet je steeds nagaan, past dit nog bij mij en waar ik ooit als organisatie voor ben begonnen of opgericht. Ja, dan denken wij kan en wil de organisatie dit. Worden zij er blij van, worden wij hier blij van, en levert dit uiteindelijk op wat de politieke vraag was (11).

Autoriteit

Naast de politieke context met al dan niet botsende waarden van verschillende betrokkenen, is een andere complicerende factor de afname van autoriteit van de overheid. Dat kerkelijke en maatschappelijke organisaties die met ongedocumenteerden werken ondanks alle complexiteit kunnen functioneren hangt mogelijk ook hiermee samen. Ideologische verschuivingen in beleid en management moedigen namelijk decentralisatie, experimenten, flexibiliteit en innovatie aan, waardoor traditionele autoriteit en controlemechanismen in het geding komen (Roberts, 2000, p.2). Ook kunnen traditioneel hiërarchische vormen van publiek management geen grip krijgen op wicked problems (Head & Alford, 2015, p.719-720). Conventionele strategieën van probleemoplossing en governance systemen werken niet (Termeer et al., 2013, p.2), waardoor er ruimte is voor het ASKV en haar netwerk om zaken op te pakken en toch wel iets te doen omdat er sprake is van 'kluitjesvoetbal': op (nationaal) beleidsniveau wordt veel gepraat, maar minder gehandeld.

Die (ASKV) hebben daardoor de ruimte, claimen de ruimte en nemen een hele nuttige rol in, juist door dat kluitjesvoetbal. Het is natuurlijk logisch dat het parlement, Den Haag, zich enorm verzet tegen het steeds maar kleiner worden van de rol, dus er wordt steeds meer retoriek bij gehaald. De mond wordt groter, maar de substantie wordt kleiner (6).

Door de gemeente wordt niet zozeer gesproken in termen van autoriteit, maar signaleert men een trend: organisaties uit het maatschappelijk middenveld zelf meer gaan doen of moeten doen. Ook dit roept vragen op: als het maatschappelijk middenveld zelf meer gaat doen, dan is er vanuit de overheid minder grip op te krijgen, met alle mogelijke gevolgen voor het beleid en politiek van dien.

Organisaties moeten meer gaan doen. Dat is een soort trend de laatste tijd, daar heb je het spanningsveld. Je kunt (als gemeente) moeilijk zeggen we verwachten dit en dat, we gaan geen geld meer geven, maar jullie moeten wel doen wat we zeggen (11).

Met PAO opereren het ASKV en haar netwerk in een complexe situatie, een wicked vraagstuk. De verwevenheid van zowel gerelateerde problemen als betrokkenen leidt ertoe dat er met verschillende zaken rekening gehouden dient te worden. Ook maken waardeverschillen en de politieke context dat het handelen in sommige opzichten beperkt wordt, doordat er vanuit de samenleving wellicht minder ruimte wordt geboden dan het ASKV en haar netwerken voor PAO noodzakelijk achten. Tot slot is er sprake van afnemende autoriteit door de overheid, gepaard met een trend waarbij van organisaties uit het maatschappelijk middenveld wordt verwacht dat zij meer oppakken. Helemaal loslaten doet de overheid echter niet: beleid moet immers nog steeds wel uitgevoerd worden in het verlengde van de politiek. Hoewel een pasklare oplossing niet voor handen ligt, is het binnen deze context wel mogelijk om tot publieke waarde te komen. Dit kan op verschillende manieren tot uiting komen, legitimiteit en operationele capaciteit spelen daarbij een belangrijke rol.

PUBLIEKE WAARDE

Het ASKV en haar netwerk hebben te maken met een wicked vraagstuk waar geen pasklaar antwoord op mogelijk is. De concepten verwevenheid, waarden en autoriteit leiden ertoe dat er sprake is van een complex probleem. Toch wordt er niet volledig stil gestaan. Hoewel een pasklaar antwoord niet voor handen ligt, wordt namelijk toch door verschillende actoren gehandeld. Publieke waarde en waarden spelen hier een belangrijke rol in. Dit past bij paradigma met nadruk op publieke waarde, waarbij de focus minder primair op resultaten en efficiëntie ligt, maar meer op het bredere publieke doel om publieke waarde te creëren (O'Flynn, 2007, p.358).

Wel hopen we dat uiteindelijk een situatie gecreëerd wordt waar zelfs voor mensen die uitgeprocedeerd zijn een leefbaar klimaat gemaakt kan worden, hoe dat eruit ziet weet ik ook niet. Dat vind ik heel ingewikkeld, maar ik denk wel dat ook voor die mensen een plek moet zijn in de samenleving en dat die ook toegang moeten hebben tot zorg en mogelijkheden om in hun eigen inkomsten te voorzien. Maar ik weet er geen oplossing voor... Er zullen ook mensen buiten de boot vallen die hier niet legaal kunnen verblijven. Hoe kun je ervoor zorgen dat die hier wel een menswaardig bestaan hebben, ik vind dat heel lastig (2).

Er is hier sprake van een complexe situatie, de nadruk ligt zoals eerder gesteld niet primair op resultaten en efficiëntie. Dit past ook wel bij de uitgangspunten van de publieke sector. Daar is de belangrijkste toegevoegde waarde het behalen van de sociale doelen en de tevredenheid van degenen die hier financieel aan bijdragen (Moore, 2000, p.186). De duiding van publieke waarde kan op twee manieren benaderd worden: enerzijds is de ontwikkeling van een collectieve definitie van belang en wat de samenleving als waardevol definieert, anderzijds kan ook meer specifiek worden gekeken naar bepaalde concepten en waarden die van toegevoegde waarde zijn voor de samenleving. Deze twee aspecten staan soms in spanning tot elkaar en conflicteren soms zelfs, maar het is noodzakelijk om ze aan elkaar te verbinden (Benington, 2009, p.233-234).

Gedeelde betekenisgeving

Hoewel spreken in termen van publieke waarde steeds populairder wordt, blijft het een dynamisch concept dat op verschillende manieren geherdefinieerd kan worden. Publieke waarde wordt dan ook beschreven als een multi-dimensionale constructie, een reflectie van collectief uitgedragen en politiek bepaalde voorkeuren uit de samenleving. Publieke waarde is dan een collectieve definitie waar verschillende vertegenwoordigers vanuit de overheid en andere stakeholders bij betrokken zijn (O'Flynn, 2007, p.358). In het geval van PAO kan dit een uitdaging zijn, omdat het opzetten van projecten voor ongedocumenteerden plaats vindt in een context waarin de doelgroep en de doelstelling gevoelig liggen.

Ik vind het vraagstuk van ongedocumenteerden zelf heel moeilijk. Aan de ene kant is het heel belangrijk om de mensen zelf altijd te blijven ondersteunen, aan de andere kant is het zo'n politiek thema (2).

Maar ja, dat is de rol van de politiek. Het is in die zin een ondankbaar onderwerp omdat je het nooit goed doet. De ene helft van Nederland zegt iedereen moet hier kunnen blijven, maar we weten allemaal dat stiekem heel veel mensen Wilders zouden stemmen. Het land ligt in extremen en ik vind dat Amsterdam daar best wel een middenweg in probeert te vinden (11).

Het vinden van die middenweg is een collectieve inspanning waar verschillende partners van het netwerk zich mee bezig houden. Die middenweg lijkt niet door het politieke veld te lopen, maar wordt elders gezocht of zelfs aangelegd om tot een definitie van publieke waarde te kunnen ontwikkelen waar grote delen van de samenleving zich in kunnen vinden. Het liefst óók degenen die op de PVV stemmen.

Ik denk dat het heel onverstandig is als je in zo een positie zit om dat politiek te maken. Je wil eigenlijk het liefst de doorsnee VVD'er, of misschien zelfs PVV'er, overtuigen dat dit gewoon normaal menselijk is wat hier gedaan moet worden. Op het moment dat je het politiek gaat maken, dan maak je het mensen moeilijk om het met je eens te zijn (6).

Die middenweg zou als volgt gedefinieerd kunnen worden:

... het behartigen van de fundamentele mensenrechten van mensen die alles tekort komen, zonder dat daarmee de beleidsdoelstellingen van het rijk of van de samenleving in zijn totaliteit tekort worden gedaan (6).

Aanspraak op menswaardigheid lijkt een belangrijke rol te spelen bij dit depolitiseren om tot een gedeeld begrip van publieke waarde te komen, de middenweg. Er wordt gepoogd op het meest basale niveau van menswaardigheid aansluiting te vinden bij mensen en de samenleving als geheel, onder andere door buiten de aanleiding van de situatie te proberen te denken en het verhaal van ongedocumenteerden persoonlijk te maken.

Voor ons is het uitgangspunt dat wij projecten financieren van mensen in een kwetsbare situatie, dan maakt het niet zo veel uit hoe mensen in die situatie beland zijn. Ik bedoel, ze zitten er nu eenmaal. Ze zitten in een hele moeilijke positie en mensen moeten een kant op met hun leven, ongeacht hoe ze daar beland zijn (3).

Zo genuanceerd mogelijk proberen uit te leggen wie die mensen zijn, met allemaal hun eigen verhalen en dat het hoe dan ook goed voor ze is, voor de samenleving. Dat je er eigenlijk niets op tegen kunt hebben. Dat je wel kunt zeggen ze mogen er niet zijn, maar ze zijn er toch. Dat gaat echt niet allemaal morgen op het vliegtuig, je moet er iets mee. Ik denk dat dat best goed uit te leggen is (1).

Het betrekken van verschillende personen lijkt een belangrijke rol te spelen om te komen tot een gedeeld eigenaarschap van het vraagstuk en gedeelde betekenisgeving van de publieke waarde van PAO die daaruit kan volgen. Om vast te stellen welke doelen het meest van belang worden geacht, welke maatschappelijke meerwaarde men na wil streven, is het dan ook van belang dat deze verschillende partners en stakeholders met elkaar in dialoog gaan. Een lerende en explorerende houding is daarbij vereist (Geuijen, 2014, p.94).

Ik geloof er heilig in dat door een paar mensen om me heen te laten weten wat er gebeurt, dat dat toch een effect heeft. Om er zo voor te zorgen dat we daar met zijn allen verantwoordelijk voor zijn en niet alleen de politiek. Door gewoon iets te doen. Al is het maar dat ik mensen vraag om een stukje stof te doneren. Gewoon doen weet je. Dan kan ik diegenen later een foto sturen, van kijk, dit is gemaakt. Ik denk dat dat de manier is. Je kan gewoon je ogen niet dicht doen (4).

Het delen van verhalen om meer bewustzijn te creëren wordt niet genoeg geacht, evenals tot pogingen om tot meer gedeeld eigenaarschap te komen. Er wordt namelijk ook geïnvesteerd in een meer duurzame benadering. Publieke waarde is namelijk een concept wat onder druk staat en ook hierom voortdurend middels dialoog moet worden gedefinieerd. Met dit proces wordt namelijk enerzijds publieke waarde gedefinieerd, maar ook wordt de publieke sfeer gecreëerd en onderhouden (Benington, 2009, p.235). Verschillende betrokkenen die met elkaar in dialoog gaan spelen daar een belangrijke rol in.

Ik denk niet dat je zegt we gaan nu die verhalen verzamelen en aan het einde gaan we een boekje maken, van zo werkt dit. Ik denk dat het een proces is wat langer moet lopen. Je moet vertrouwen opbouwen bij de mensen die erover gaan, bij de beleidsmakers, misschien wel de ambtenaren. Daar aan tafel zitten bij de platforms en elke keer weer je boodschap overbrengen (2).

Toegevoegde waarde

Aan tafels en in dialoog kan een gedeelde definitie worden ontwikkeld van publieke waarde, maar er zijn ook een aantal categorieën waarin publieke waarde onderverdeeld kan worden: politiek, economisch en sociaal-cultureel (Benington, 2009, p.238-239).

Politieke waarde gaat over het stimuleren en ondersteunen van democratische dialoog, actieve participatie en burgerbetrokkenheid (Benington, 2009, p.237). Waarden die hierbij horen bieden tegenwicht aan de uitvoerende macht, zodat deze niet misbruikt of inhumain gebruikt wordt (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.363). Het ASKV draagt hieraan bij door haar kritische rol als belangenorganisatie die opkomt voor een groep waarvan de stem gezien de huidige situatie niet altijd gehoord wordt.

Ik denk dat het geslaagd is als het ASKV opnieuw die rol van luis in de pels heeft kunnen spelen en de overheid heeft laten zien van kijk, dit is de noodzak om ongedocumenteerden ook een kans te geven. En dat samen kan doen met ander organisaties, wat ze ook doen, allemaal clubs in Amsterdam (2).

Het betrekken van anderen bij deze kritische houding en het handelen dat hier mogelijk uit volgt, kan eraan bijdragen dat de samenleving zich beter organiseert, sterker wordt en daarmee de politieke balans meer in evenwicht brengt.

Het mobiliseert natuurlijk wel wat. Het is een manier waarop civil society zich organiseert. Bij een politieke partij is dat een alternatief voor de samenleving om zijn agenda op orde te krijgen (6).

Bij economische waarde gaat het om de toegevoegde waarde door de ontwikkeling van economische activiteiten en werkgelegenheid (Benington, 2009, p.237). Met PAO wordt getracht de deelnemers handvaten te bieden om zelf verder hun weg te vinden in de samenleving, daarbij minder aanspraak te maken op hulp, het 'systeem', en misschien zelf ook bij te kunnen dragen door de ontwikkelde vaardigheden in te zetten.

Als ze (ongedocumenteerden) hier echt mee door zouden mogen en kunnen en een paar dagen per week actief bezig zijn met een vak en daarin misschien zelfs geld verdienen. Dat ze daardoor ook minder stress ervaren die ze op dit moment vaak ervaren. Dus dat er misschien ook minder psychische belasting is op de samenleving. Dat er iets minder, ja, druk op zorgkosten is. Anderzijds worden

mensen er ook assertiever van, dus zullen ze ook eerder om zorg vragen als ze actiever zijn... Best veel van hen zijn nooit echt naar school geweest. Je ziet dat het ze goed doet om iets te leren, ik denk dat dat ook wel voor de samenleving goed is. Als ze niet alleen rondhangen en wachten op een toekomst die misschien ooit gaat komen, maar gaan werken (1).

Ik vind het gewoon eigenlijk het toppunt van ZZP'er zijn bijna. Dat je gewoon. Je wil inderdaad je eigen leven in handen nemen en dan is het gewoon een keuze om dan inderdaad in een BBB te zitten en dan ondertussen bijvoorbeeld zwarte baantjes te hebben. Totdat je zo ver bent dat je een kamer kunt huren en dat systeem gelukkig niet meer nodig hebt (9).

PAO kan ook bijdragen aan sociaal culturele waarden. Deze waarde is gericht op sociaal kapitaal, sociale cohesie, sociale relaties, sociale betekenis en culturele identiteit. Deze waarde gaat over het welzijn van zowel het individu als de samenleving (Benington, 2009, p.237). Als het gaat om de toegevoegde waarde van PAO voor de ongedocumenteerde als individu is er een aantal zaken dat voor het welzijn van belang worden geacht: regie over het eigen leven, plezier, activering en weerbaarheid.

Ze zijn zo kapot gemaakt door het systeem dat ze zich bijna niet kunnen voorstellen dat die mensen zelfstandig gevlucht zijn. Dat is natuurlijk een hele belangrijke keuze die je maakt, om te vluchten. Dat je dan wordt gereduceerd tot een soort ameublement en om dat weer op te bouwen met zijn allen. Dat is denk ik het doel, van het ASKV. In ieder geval van ons. De regie geven over het eigen leven (9).

In ieder geval zie ik dat ze plezier hebben, dat ze ontspannen zijn. Dat ze het leuk vinden om iets te leren, alleen daarvoor is het al hartstikke goed. Ze hebben eventjes iets anders aan hun hoofd, volgens mij is dat ook essentieel (4).

Of in een activeringstraject vaardigheden opdoen waardoor ze of in het land van herkomst, of in een ander land, of in Nederland, ergens dan aan het werk kunnen gaan. Zichzelf kunnen redden. Ik had begrepen dat een onderdeel van het project ook een cursus basisrechten. Dus dat ongedocumenteerden ook een beter idee hebben van wat ze precies wel en niet mogen. Daar worden mensen ook weerbaarder van, dat ze dat precies zelf kunnen inschatten en dat er ook een cursus weerbaarheid is voor vrouwen die kwetsbaar zijn voor seksueel geweld. Het kan hopelijk ook hun weerbaarheid vergroten(3).

Als het beter gaat met de ongedocumenteerde als individu, dan kan dat ook van toegevoegde waarde zijn voor de samenleving als geheel.

Het gaat erom dat de mensen anders op straat lopen. Dus niet dat ze zelf overlast veroorzaken, dat kan ook, iemand die heel onrustig is. Maar ook dat zij last zouden kunnen hebben van anderen. Dus dat je op straat ongewenste geweldplegingen en dergelijke zou krijgen. Ja, als je op straat moet leven en niet anders hebt, dan geeft dat, dan is dat een openbare orde en veiligheidsprobleem (8).

Op dit moment is dit iets wat de overheid niet doet en dat is ook wel een reden denk ik, dat wij hierin stappen. Dat we hopen door dit te financieren, dat de gemeente en overheid ook zien, dat dit ook werkt zeg maar. Dat een groep mensen die hier in Nederland is, dat hun situatie verbetert en dat dat uiteindelijk ook ten goede komt aan de hele samenleving (3).

Als ongedocumenteerden door PAO meer een onderdeel van de samenleving worden, dan kan dat bijdragen aan de sociale cohesie en leiden tot een samenleving die niet bestaat uit conflicterende onderdelen, maar een geheel vormt (Jorgensen & Bozeman, 2007, p.361). Met PAO wordt gepoogd een soort tegengeluid te ontwikkelen ten opzichte van het huidige vooral negatieve discours ten opzichte van ongedocumenteerden. Zo kan ook op een andere manier bij worden gedragen aan sociale cohesie: ongedocumenteerden worden zo niet alleen meer onderdeel van de samenleving omdat ze daartoe de handvaten aangereikt krijgen, maar onderdelen van de samenleving reiken zelf ook een hand uit om daar ruimte aan te bieden. Het wordt mogelijk gemaakt om van twee kanten bruggen te bouwen.

Zij (ongedocumenteerden) kennen ook wel de roep in de Nederlands media, ondanks dat ze misschien niet kunnen lezen. Ergens wil ik ook een voorbeeld Nederlander zijn. Je hoort zulke vreselijke dingen van mensen die er een hele andere mening over hebben, ik wil niet dat Nederland zo is. Weet je, ik wil dat mensen zich welkom voelen(4).

We proberen het voor de mensen zelf altijd licht te houden en dat warme bad te zijn dat ze al die jaren misschien niet hebben gehad, vanaf het eerste gesprek bij de IND. Het warme bad zijn en meegeven dat ze een persoon zijn die ertoe doet... En het is geslaagd als ze in het netwerk zitten van Amsterdammers met papieren. Dat het eigenlijk heel normaal is, dat je ongedocumenteerde vrienden hebt, bij wijze van spreken (9).

Bijvoorbeeld dat docenten en vrijwilligers die nooit samen hebben gewerkt met deze doelgroep ook kennis maken met deze doelgroep. Met andere mensen, culturen (1).

Uiteindelijk gaat het om een wisselwerking die tot publieke waarde voor alle betrokken partijen kan leiden.

Die mensen zijn gewoon hier, dan lijkt het me voor alle partijen beter dat je die mensen iets te bieden hebt, zodat zij jou ook weer iets kunnen bieden. Je hebt er meer aan als mensen iets bijdragen aan de samenleving dan dat je maar ergens in een hoekje laat liggen en dan doet alsof er niets is (10).

OPERATIONELE CAPACITEIT

Het bereiken van beoogde doelen ten behoeve van publiek waarde behoeft operationele capaciteit. Deze capaciteit ligt soms binnen organisaties, maar organisaties gaan ook externe relaties aan om deze te versterken en zo ontstaan er netwerken. Sociale innovatie kan daar een belangrijke rol in spelen. Dat geldt ook voor het ASKV en de relaties die zij omtrent PAO aangaat.

Netwerken

Netwerken verbinden verschillende relatief autonome, maar wederzijds afhankelijke actoren en er is in dit proces aandacht voor onderhandeling, accommodatie en coöperatie (Van Kersbergen & Van Waarden, 2004, p.151-152). PAO heeft ertoe geleid dat er vanuit het ASKV meer wordt geïnvesteerd in het netwerk en er meer oog is voor onderhandeling, accommodatie en coöperatie. Er wordt daar meer de noodzaak toe gevoeld, omdat PAO nieuwe procesmatige vragen oproept: hoe kan het project bijvoorbeeld zo goed en volledig mogelijk worden uitgebouwd? In het versterken van het netwerk wordt een mogelijke oplossing gezien, het moet in ieder geval duidelijk zijn wat verschillende partners rondom PAO organiseren om te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht.

Door samen te werken kun je elkaar denk ik versterken, zowel in het organiseren van cursussen alsook daarna... Het is belangrijk dat je van elkaar weet wat je aan elkaar hebt, dat het een soort netwerk wordt waarin je heel makkelijk kan doorverwijzen. Dat iedereen duidelijk heeft van elkaar wat je doet. Dat als hier de cursus klaar is, dat we kunnen zeggen we verwijzen je daar en daar door. Dat is belangrijk, dat je ook geen dubbel werk gaat doen. Ik denk dat dat belangrijk is voor de komende jaren en dat we dat goed opbouwen, dat je precies weet bij wie je voor wat moet zijn ... Als dat netwerk sterker is, dan is het allemaal veel makkelijker organiseren ook (1).

Beter afstemmen leidt er dan ook toe dat er efficiënter gebruik gemaakt kan worden van de reeds aanwezige operationele capaciteit.

Er is altijd contact met andere organisaties, dat sowieso, maar als het specifiek om mensen gaat, dan kan ik me voorstellen dat we daar beter op zouden moeten werken. Sommige mensen hebben iets van drie buddy's bij verschillende organisaties bij wijze van spreken, misschien dat zo een activering dat ook duidelijk naar boven brengt ... Dus dat je elkaar eigenlijk meer kunt vinden in die individuele trajecten (9).

Een ander voorbeeld van dit elkaar versterkend effect is de samenwerking met de docenten van het project. Zij zijn relatief autonoom, maar in samenwerking met het ASKV lukt het om meer zaken te bewerkstelligen. Daarin zit onder andere de wederzijdse afhankelijkheid, netwerken maken het de partners namelijk mogelijk om samen doelen na te streven die individueel niet bereikt hadden kunnen worden (Weber & Khademian, 2008, p.334-336).

Het is toch een soort bundelen van krachten, ondanks dat het gewoon betaald werk is voor me. Verlengstuk van elkaar zijn. Het is superfijn dat ze dit mogelijk maken, in mijn eentje zou ik dit kleinschalig kunnen doen, maar dit is groot. Dat is te gek (4).

Het bundelen van krachten is niet alleen praktisch, maar draagt ook bij aan de operationele capaciteit middels het aanboren en verder ontwikkelen van sociaal kapitaal: de capaciteit om interpersoonlijke relaties te gebruiken als een vorm van menselijk kapitaal. Die ontstaat door de relaties die netwerkpartners met elkaar verbinden (Mandell, 1999, p.56-58). Op drie manieren is in het netwerk van ASKV rondom PAO sprake van de ontwikkeling van menselijke kapitaal, namelijk middels verbinding, kennisdeling en stimulering.

Als het gaat om verbinding, helpen netwerkpartners elkaar om weer in contact te komen met andere partijen die relevant zouden kunnen zijn.

Dat als andere fondsen ons zouden benaderen hoe is je ervaring met ASKV, dat we dan positief zouden adviseren ... We kunnen wel de netwerkfunctie vervullen, dus andere organisaties in andere. We krijgen heel veel aanvragen van allerlei organisaties, we werken ook in Rotterdam en Den Haag en Utrecht met ongedocumenteerden. Dus om daar de verbinding te leggen, jullie moeten ook eens praten met hun. Jullie lopen aan tegen een verzekeringskwestie, ga eens met ASKV praten. Omgekeerd zou ook kunnen, maar het is nooit aan de orde geweest. ASKV heeft nooit zo een vraag bij ons gelegd. Maar goed. Ik denk dus wel dat het onderdeel zijn van hetzelfde netwerk en die uitwisseling stimuleren, dat dat een hele mooie rol is (2).

Binnen het netwerk zelf is er naast verbinding ook sprake van kennisdeling en wordt gebruik gemaakt van de verschillende expertises die aanwezig zijn. Ook worden buiten het netwerk contacten gelegd om kennis te delen.

Als zij (collega) een nieuw projectvoorstel binnen krijgt en zij denkt een organisatie gaat doen wat een andere organisatie al doet. Dan brengt ze hen met elkaar in contact, zodat ze ook kunnen leren van elkaars ervaringen (3).

Ik denk dat het een partnerschap is dat twee kanten op gaat. Dus bijvoorbeeld een paar weken geleden heb ik ASKV gebeld naar aanleiding van een heel ander onderwerp, huisvesting van vluchtelingen. Dus ik heb haar gebruikt als kennispersoon. Ik denk dat dat een hele zinvolle rol is, dus dat het niet alleen eenrichtingsverkeer is. Dus dat 2 ook gebruik maakt van kennis die aanwezig is, dus in die zin is het belangrijk dat er gelijkwaardigheid is en tweerichtingsverkeer (2).

Er is niet alleen sprake van kennisdeling, maar door het netwerk kunnen ook nieuwe ideeën gedeeld worden die kunnen leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Zo kijken de fondsen kritisch naar de aanvragen waardoor deze verder ontwikkeld kunnen worden na bewustzijn van mogelijke pijnpunten. Ook dragen ze bij aan het sociale kapitaal van het netwerk door mee te denken over het project en nieuwe ideeën en ontwikkelingen aan te moedigen.

Er is ook een kritische rol. Als fonds zit je altijd wel in een kritische houding, want we kunnen geld maar een keer uitgeven. Dus als ik met ASKV praat, dan ga ik vooral kijken naar dingen die ik niet begrijp of naar activiteiten die nog niet goed uitgewerkt zijn. Ik kan me voorstellen dat dat niet altijd gebeurt bij projecten. Dus mensen en organisaties zijn heel activiteitgericht en mensen zeggen wauw, wat mooi dat jullie met die dingen bezig zijn, veel succes. Als fonds ben je degene die er echt naar kijkt en zegt hoe denk jij dat deze activiteit tot deze doelstelling gaat bereiken. Ja, je wil vijftig trainingen geven en waar leiden die toe? En hoe meet je dat precies? Dat is de rol die fondsen op zich nemen, de kritisch meedenker. De rol van netwerker. Misschien ook soms stimulator. Ik weet nog de

laatste keer dat we een gesprek hadden, toen heb ik gezegd, waar is het gezicht als het gaat om ongedocumenteerden? Wie in Nederland? (2)

Het PAO heeft als specifiek project geleid tot gezamenlijke inzet, waarbij er sprake is van kennisdeling, verbinding en stimulering. Visie speelt binnen netwerken ook een belangrijke rol. Een gedeelde visie door dit netwerk is vaak nodig, maar dit betekent niet dat netwerkpartners van dezelfde achtergrond hoeven te komen. Het is waarschijnlijk zelfs beter als zij van elkaar verschillen. Netwerkpartners hoeven het dan ook niet overal over eens te zijn, maar er is wel een gedeeld begrip van waarom het nodig is om samen te werken (Mandell, 1999, p.58).

Binnen het netwerk rondom PAO is aan de ene kant een gedeeld begrip aanwezig van waarom het project van belang is, wat ook terugkomt de reeds besproken (beoogde) publieke waarde. Tegelijkertijd zijn er accentverschillen in de manier waarop de netwerkpartners het succes van PAO uiteindelijk beoordelen en wat zij daarin het belangrijkste vinden. Zo vinden docenten en vrijwilligers het met name belangrijk dat het project zelf impact heeft op de deelnemers en dat zij dit op langer termijn ook kunnen gebruiken. Voor de fondsen is dit ook belangrijk, maar zij benadrukken vooral ook de noodzaak van structurele veranderingen op langer termijn. Voor de gemeente zit een duurzame oplossing enkel in legaliteit of terugkeer, met oog voor de belangen van het politieke primaat. Binnen deze netwerkcontext moet het ASKV opereren.

Op het moment is de wet rondom werk voor asielzoekers en ongedocumenteerden heel strikt, dat mensen vrijwel niets mogen. Ik heb begrepen dat het ASKV ook wel heeft aangegeven dat een van de doelen ook is dat de ervaringen die nu in Amsterdam worden gedaan, dat die dan onderbouwing kunnen bieden dat die wet dan misschien aangepast kan worden. In die zin verwachten we daar ook wel effect. En ook voor als die werkwijze eenmaal in Amsterdam is uitgewerkt, dat diezelfde werkwijze misschien ook in andere steden kan worden ingezet. Op een breder terrein (3).

Ze (ASKV) kunnen goed contacten met de overheid aangaan, zodat MOO nu bijvoorbeeld wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam. Dat is natuurlijk geweldig. Dat was tien jaar gelden ondenkbaar. Hoe mooi zou het zijn als het ASKV opnieuw lukt om ook voor ongedocumenteerden weer zo'n soort kader te krijgen, waarbij ze wel onder bepaalde voorwaarden geactiveerd kunnen worden (2).

Als netwerk pogen ruimte middels beleid te vergroten kan aan de ene kantop langer termijn de operationele capaciteit vergroten, omdat de gemeente eer middelen bezit. Anderzijds roept deze beweging naar de overheid ook vragen op en krijgt men ook te maken met beperkingen.

Dat is een moeilijke volgens mij voor hen, zij werken met de wet natuurlijk. Ze worden natuurlijk ook deels gefinancierd door de gemeente. Als je Amnesty International hebt, die zijn natuurlijk vrij. Die worden niet door de gemeente gefinancierd, dus die kunnen hun eigen keuzes maken. Dat is natuurlijk een keuze geweest van ASKV, om wel het beleid uiteindelijk proberen aan te passen (4).

Sociale innovatie

De samenwerking van het ASKV in netwerken heeft te maken met meer efficiëntie, de vergroting van sociaal kapitaal en de ontwikkeling van een gedeelde visie. Daarnaast leidt samenwerking in netwerken ook tot de ontwikkeling van sociale innovatie. Van organisaties die hiermee bezig zijn wordt soms zelfs door overheden verwacht dat zij publieke waarde creëren op gebieden waar de overheden zelf niet actief zijn (Bason, 2010, p.96-97). Van het laatste is ook sprake als het gaat om de werkzaamheden van het ASKV, zij creëert waarde door de ruimte te vullen die ontstaat door het niet sluitende vreemdelingenbeleid.

Welk probleem wordt opgelost? Het probleem van mensen tussen wal en schip. Kijk, je hebt bijna altijd in beleid, sociaal beleid, een discrepantie tussen de doelstelling en dat wat je bereikt.

Actiegroepen die je niet had voorzien vallen erbuiten of je krijgt onverwachte perverse bijeffecten en dit lijkt mij een geval van mensen die buiten de boot vallen. Een overheid die zegt dat er een sluitend vreemdelingenbeleid is en die dat vervolgens niet waar kan maken. Logischerwijs niet waar maken, want geen beleid is perfect. Dan moet er dus gerepareerd worden en dat repareren gebeurt vaak op een ander bestuurlijk niveau dan waar de schade veroorzaakt wordt. Er wordt dan afgeschoven naar het lokale niveau en dat gemeentes het liever afschuiven naar andere partijen, zoals NGO's (6).

De gemeente spreekt niet in termen van 'afschuiven', maar verwoordt op haar manier hoe dit proces gezien kan worden als een manier om de ruimte innovatief in te vullen en gezamenlijk beleid te ontwikkelen en implementeren, binnen de mogelijkheden van de vastgestelde kaders.

Wij vinden het ASKV heel sympathiek, ook omdat de afdeling diversiteit ook wel in de hoek zit van niet heel braaf zijn en niet altijd per se de landelijke politiek volgen. Dat is ook de reden dat ik denk dat die activiteiten voor ongedocumenteerden toch altijd vastgehouden zijn. Bij diversiteit zit vaak het nieuwe beleid, we hebben ook zoals het officieel heet een aanjaagfunctie van nieuwe thema's. Dus in die zin zijn wij niet altijd degenen die als eerste de landelijke richtlijnen volgt, maar juist kijken waar zit de rek in en wat is er nodig in de stad. Uiteraard allemaal binnen de perken van wat de gemeenteraad aangeeft, wat onze prioriteiten zijn (8).

Hoewel de gemeente en het ASKV elkaar op sommige vlakken opzoeken en soms ook vinden, hoeft hier niet altijd sprake van te zijn. Soms is het juist nodig om buiten deze relatie te innoveren, omdat daar wellicht meer ruimte is. Voor de beste ideeën om wicked problems aan te pakken zijn namelijk alle bijdragen nodig en sociale innovators zoals het ASKV uit de derde sector kunnen tot meer radicale ideeën komen. Zij zijn namelijk, in tegenstelling tot de overheid, niet gebonden aan bureaucratie en worden gemotiveerd door hun waarden. Niet gebonden door bureaucratische stroperigheid 'they don't wait, they just do it' (Bason, 2010, p.98-99).

I have been part of different communities and things and there is a lot of talking, a lot of time wasted in talking. And what I learned is that if we did, in this time in where we were blabla, we would have produced something... Here we do this cool stuff and try to come with solutions (5).

Er komen twee AZC's in Amsterdam, voor hetzelfde geld zijn er gewoon over vijf jaar het tienvoudige aan uitgeprocedeerde asielzoekers in Amsterdam. Dan moet Amsterdam eigenlijk ook voorbereid worden. Misschien doen wij dan wel pionierswerk, met het hele activeringstraject. Mensen echt de juiste tools geven om de juiste keuzes te maken, of dat dan terugkeer is of hier blijven (9).

Innovatie kan oplossingen bieden, maar roept ook vragen op. Waar ligt de grens van wat mogelijk is en wat te doen op langer termijn?

Je kan gewoon je ogen niet dicht doen, maar je kan ook niet overal oog voor hebben. Dat is ook niet mogelijk, sommige dingen met je inderdaad overlaten aan het beleid. Er zijn ook grenzen, anders ga je er onderdoor. Daar heeft ook niemand wat aan (4).

Wat ik een enorme uitdaging vind. We zijn nu deze cursussen aan het doen, mensen zijn gemotiveerd. Komen vaak, opkomst is goed, leren dingen. Maar wat dan? ... Je leert ze echt de basis van het vak. Theoretisch kunnen ze daar over een half jaar heel veel mee, ze kunnen iemand. Haar knippen en föhnen en alles, basis van wat een kapper kan, maar ze kunnen niet in een salon werken. Wat is de toekomst en wat doen we daarvoor? (1)

Antwoorden liggen mogelijk in een verdere samenwerking met de gemeente, maar een dergelijke samenwerking roep weer andere vragen op. Gemeenten en het ASKV met haar netwerk kunnen elkaar aan de ene kant goed vinden, omdat het ASKV door te 'doen', sociaal innoveren, oplossingen kan bieden voor problemen waar de overheid mee te kampen heeft. Anderzijds roept deze relatie ook vragen op: hoe dicht kunnen de gemeente en het ASKV bij elkaar komen, zonder dat de ruimte die het ASKV nodig heeft voor 'gewoon doen' in het geding komt omdat zij dan te dicht bij het beleid? Organisaties als het ASKV kunnen namelijk zelf wel sterk met elkaar zijn verbonden in een netwerk, maar ze kunnen daarbij subcultureel of countercultureel zijn. Deze netwerken dienen voor het mobiliseren en behouden van oppositie ten opzichte van de dominante cultuur en de status quo (Ansell, 2003, p.4-5), in dit geval het politieke klimaat en beleid omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze elementen van oppositie kunnen in spanning staan met de verwachte toenadering naar de gemeente om sociale innovaties verder te kunnen ontwikkelen en structureel uit te bouwen. Een bijkomende complicerende factor is dat fondsen verwachten dat innovatieve projecten als het PAO op langer termijn tot verandering leiden in samenwerking met de gemeente.

Ten eerste hebben wij als fonds maar beperkte middelen, de overheid heeft veel meer middelen. Wij kunnen vaak in de opstart van het project ook wel steun bieden, maar om een project structureel te laten bestaan is het wel heel belangrijk dat de overheid of een gemeente die samenwerking ook aangaat, met die andere partijen. Ik zie dat bij dit project de gemeente Amsterdam een bijdrage heeft gedaan, dat is precies wat wij willen zien. Dan is de kans groter dat een project langer blijft bestaan (3).

De vraag is in hoeverre het nodig is om van een sociale innovatie een norm te maken. Is het voldoende om op lokaal niveau een project als PAO uit te kunnen voeren, of moet er echt verder gekeken worden naar manieren om innovatie in structuren te passen en daarin te investeren, ook als dat soms tot beperkende factoren zoals meer stroperigheid leidt?

De vraag is of je dat zou moeten willen. Als je op lokaal niveau voor elkaar krijgt wat je vindt dat eigenlijk gedaan moet worden, waarom zou je dan het rijksbeleid willen veranderen? Misschien is dat helemaal niet nodig. Als je gewoon de ruimte kunt krijgen in samenspraak met lokale beleidsmakers, misschien moet je het gewoon daarbij houden (6).

We kunnen sneller handelen, dat is het ding. Als je langdurig subsidies moet aanvragen. Daar gaat gewoon meer tijd in zitten en hier gaat alles gewoon wat sneller (9).

Ook voor de burgemeester en gemeente is de mate waarin een sociale innovatie verankerd moet worden een vraagstuk. Vroeger beleid omtrent ongedocumenteerden was meer informeel, maar de laatste tijd moest door verschillende omstandigheden met het Programma Vreemdelingen een en ander meer verankerd worden. Aan de ene kant heeft dat beleidsprocessen makkelijker gemaakt, onder andere omdat er meer zicht kwam op wat er omtrent ongedocumenteerden gebeurde. Aan de andere kant leiden verankering en structurering ertoe dat een systeem ontstaat waar constant omheen gebouwd moet worden. Het is daardoor zowel moeilijker als makkelijk geworden voor de gemeente.

Het is allebei. Een paar weken geleden heeft de burgemeester gezegd vroeger regelden we allen achter de schermen en ik verlang eigenlijk terug naar die tijd (11).

Innovatie is dan ook niet dé oplossing, maar een proces dat constant in ontwikkeling is.

Soms is een slechte oplossing de beste oplossing voor het moment (7).

LEGITIMITEIT

Wat het ASKV blijkbaar heel goed kan is het vinden van publieke middelen om de dingen te doen die ze belangrijk vinden. Zonder draagvlak zou het ASKV het ook niet doen, wat ze doen. Als er toch niet op zijn minst bij een substantieel deel van de mensen in de samenleving het idee heerst dat ook ongedocumenteerden op de een of andere manier geholpen moeten worden. Ja, dan zou je het ook niet doen (6).

Als organisatie en netwerk dingen kunnen doen die je belangrijk vindt. Legitiem zijn. Legitimiteit verkrijgen gaat kort gezegd om de erkenning van bestaansrecht, onderscheid kan gemaakt worden tussen inputlegitimiteit en outputlegitimiteit. Inputlegitimiteit gaat met name om het proces ten behoeve van legitimiteit, outputlegitimiteit gaat over het verkrijgen en behouden van legitimiteit middels met name resultaten. Het feit dat het ASKV bestaat en in staat is werkzaamheden uit te voeren wordt reeds gezien als een teken van legitimiteit, maar op verschillende manieren zet zij zich in om deze te vergroten en te versterken, vooral gezien het huidige politieke klimaat wordt de noodzaak gevoeld om aandacht te besteden aan legitimiteit.

Misschien wel het politieke klimaat op dit moment. Is dit wel een goed moment om bezig te gaan met deze vraag, de stemming is soms heel anders. Dat denk ik. En om mensen toch mee te krijgen, namens de partijen en lokaal. We kunnen het niet alleen doen (1).

Inputlegitimiteit

Inputlegitimiteit kan zowel binnen als buiten het politieke proces van het democratische mandaat verkregen worden. Het politieke mandaat van gekozen vertegenwoordigers is dan ook niet de enige bron van legitimiteit voor beleidsverandering (Gains & Stoker, 2009, p.4 & p.11). Beleidsinitiatieven, de definiëring van doelen en prioriteiten, de beoordeling van alternatieven, de ontwikkeling van programma's, organisaties en implementatie, wordt steeds meer gedeeld met informele netwerken van gebruikers, buurtorganisaties en minderhedenorganisaties. Ook worden beleidsinitiatieven gedeeld met meer formele betrokkenen uit de publieke, private en non-profit sectoren (Benington, 2009, p.241).

Hierdoor is het onder andere mogelijk dat legitiem handelen ook mogelijk is op het moment dat het niet helemaal duidelijk is of de wet het toelaat en hoeveel ruimte er eigen precies is. Een reden daarvoor kan zijn dat normen dynamisch en sneller aan verandering onderhevig zijn, in tegenstelling tot formele wetgeving (Dowling & Pfeffer, 1975, p.124). In dit geval lijken de toegenomen aantallen vluchtelingen van de afgelopen tijd zich op verschillende manieren te verhouden tot beleid, politiek en de ruimte die door sociale normen en waarden wordt geboden. Zo wordt aan de ene kant gesteld dat er meer ruimte voor dergelijke projecten omtrent ongedocumenteerd is, omdat zoals ook eerder aangegeven de noodzaak meer wordt gevoeld. Tegelijkertijd ligt het thema door diezelfde groeiende aantallen weer gevoeliger, wat ertoe leidt dat de ruimte met name op politiek vlak weer beperkt kan worden.

Omdat er zoveel vluchtelingen bij gekomen zijn, dan heerst er minder de geest van nou, moet dat allemaal nog wel en is dat nog wel nodig. Ik denk dat ASKV toevallig een oudere organisatie is die heel goed past bij de nieuwe ontwikkelingen... Nou is het opeens weer hot, zal ik maar zeggen, dat je dat soort dingen subsidieert. En dan op zoek gaat naar wie daarbij kan helpen. De opvatting is dan toch gewoon. Dit is zo hard nodig, niemand anders doet dit op dit moment, dus laten we dit gewoon staan. Ja, iemand moet het doen (8).

Wat het vreemdelingenbeleid ook in ander perspectief zet is de vluchtelingencrisis. Toen vorig jaar juli het programma werd aangenomen, was dat net voor de vluchtelingencrisis. Toen namen die aantallen zo ontzettend toe. Dus dan maakt dat het moeilijker, ook vanuit de politiek, verkoopbaar. Van ja, we doen ook nog illegalenbeleid. Dat is moeilijker te verkopen (11).

Er lijkt sprake te zijn van een grijs gebied waarbinnen het ASKV en haar netwerk dienen te opereren. Ook de wet biedt hierbij niet altijd uitsluitel, want het kan zo zijn dat de samenlevingen bereid zijn bepaalde zaken te tolereren, maar verankering in de wet een stap te ver vinden gaan (Dowling & Pfeffer, 1975, p.124). Het ASKV is zich hier bewust van en poogt in ieder geval te streven naar gedoogconstructies, die later al dan niet meer ruimte zullen kunnen bieden.

Met de gemeentes moeten we parallel in gesprek mee blijven, van wat is er eigenlijk mogelijk, kunnen jullie dat niet toelaten. Het gebeurt al op de HVA dat er mensen onderwijs krijgen. Kunnen Julie dat niet gewoon toelaten, zodat we het niet stiekem hoeven te doen. Op die manier kunnen gedoogconstructies ook werken, het hoeft niet per se een wetswijziging te zijn direct, daarvoor moet je al heel veel partners achter je hebben. Dat is waar we nu mee bezig zijn (12).

Voor het ASKV en haar netwerk lijken in dit proces omtrent inputlegitimiteit twee concepten, misschien wel waarden, een belangrijke rol te spelen: pragmatisme en menswaardigheid. Daarnaast biedt de huidige tijdsgeest naar aanleiding van de toegenomen aantallen vluchtelingen al dan niet meer ruimte en gelegenheid voor het verkrijgen van inputlegitimiteit.

Als het gaat om aanspraak op pragmatisme ten behoeve van inputlegitimiteit, zijn het vooral de hiaten van het Vreemdelingenbeleid en de gevolgen hiervan die zich hiervoor lenen. De waargenomen hiaten in het beleid worden namelijk gezien als een reden om het eigen handelen van het netwerk, of de wens daartoe, te verantwoorden: vanuit de praktijk wordt de noodzaak gevoeld en benadrukt om projecten als PAO op te zetten.

Wat al heel lang gebeurt eigenlijk. Het is heel makkelijk om te zeggen ze hadden eigenlijk we moeten, maar ze zijn er gewoon. Punt. Of er moet beter gezorgd worden dat ze echt weggaan, maar ja, dat is voor deze groep denk ik sowieso al te laat. Ik denk dat je deze groep moet omarmen en dan kan je misschien bij een volgende groep. Als je het proces kan versnellen en ervoor zorgt dat ze in hun eigen land iets om handen hebben, ok. Maar dat is nu gewoon te laat. Dus dan moet je denk ik als samenleving en als regering daarin je verantwoordelijkheid nemen. Dat het plan wat je had niet is gelukt en nu moet je daar gewoon mee dealen (13).

Bij deze benadering wordt aanspraak gemaakt op inputlegitimiteit door het handelen vanuit pragmatisme te verantwoorden. Er is sprake van een beleidsvraagstuk waar de gemoederen hoog over op kunnen lopen, maar er moet ondertussen ook gehandeld worden om te voorkomen dat de problemen nog groter worden. Door een pragmatische insteek wordt buiten de politieke discoursen omtrent ongedocumenteerden tot inputlegitimiteit gekomen. Dat het ASKV dicht bij de praktijk staat en vanuit die expertise een mogelijke oplossing kan bieden draagt bij aan de mate waarin aanspraak gemaakt kan worden op pragmatische ten behoeve van inputlegitimiteit.

Dat harde uitsluitingbeleid ten opzichte van ongedocumenteerden, dat is een Rijksaangelegenheid. In de Tweede Kamer is dat zo besloten. Terwijl lokale overheden en gemeenteraden, bestuurders op lokaal niveau, die hebben toch een andere logica. Die zeggen van ho eens even, de mensen die hier zijn, of ze hier nou mogen zijn of niet van het Rijk. Dat is een ding, maar mensen zijn hier nu eenmaal. Op het moment dat we die mensen niet helpen, dan levert het allerlei problemen op die zij lokaal op zouden moeten oplossen en die problemen vermijden we liever. En als een NGO als het ASKV daar goed in zit, van wij kunnen jullie helpen met een pragmatische oplossing. Dan zegt een gemeente vooruit dan maar. Niet teveel bombarie over maken, maar we gaan het wel gewoon doen. Het is uiteindelijk het primaat van het pragmatisme in plaats van de ideologie (6).

Naast deze aanspraak op pragmatisme en de ruimte die de omstandigheden uit misschien wel noodzaak bieden, zijn het expertise en nabijheid van de doelgroep die worden gebruikt om de inputlegitimiteit te vergroten: vanuit de praktijk zou het beter mogelijk zijn om oplossingen te bieden voor de vraagstukken waar het huidige beleid toe leidt. Daarmee kan worden gekomen tot 'een goede oplossing voor iedereen'.

Veel waarde, niet alleen voor de migranten zelf, maar ook voor de overheid. De overheid moet ook samenwerken met NGO's, zij kennen de situatie van de migranten. Een NGO weet veel van de migranten zelf, zij luistert naar migranten en werkt samen met migranten. De overheid, ASKV en ook de migranten zelf moeten samen zitten en zoeken naar een oplossing, een goede oplossing voor iedereen (7).

Het zijn toch hele basale dingen, dus zeker als je het bekijkt op het gebied van mensenrechten, er wordt gewoon met veel inzet een aantal hele basale dingen gerealiseerd. En dat zelfs nog mensen bijvoorbeeld toch nog weer gedocumenteerd, documenten krijgen na asielprocedures. Maar ook gewoon dat mensen onderdak hebben, vrouwen en kinderen niet op straat moeten leven. Dat soort basale dingen. Ja, iemand moet het doen (8).

Iemand moet het doen. Omdat het niet altijd de gemeente kan zijn, krijgt het ASKV en haar netwerk hierdoor ruimte. Het ASKV en haar netwerk zien de gemeente en zelfs het Rijk echter niet als haar enige mogelijkheid tot het verkrijgen van inputlegitimiteit. Dit past bij een ontwikkeling waarbij het zwaartepunt verschuift van de staat naar de samenleving, gepaard met de afname van controle door publieke beleidsmakers en managers (Benington, 2009, p.241). Dit leidt ertoe dat er ook verder wordt gekeken en dat het betrekken van het supranationale ook wordt gezien als een mogelijkheid tot het verkrijgen en behouden van inputlegitimiteit.

Langzamerhand ontstaat er ook een dialoog tussen het lokale en het supranationale. De Europese Unie, commissies, zijn ook pragmatisch en technocratisch. Als die dan het mandaat krijgen om de sociale cohesie te bevorderen, dan kan dat sociale cohesie bevorderen heel goed inclusief denkend zijn ten aanzien van ongedocumenteerden, dus dat Brussel op en gegeven moment geld beschikbaar gaat stellen voor lokale initiatieven die de hand uitreiken naar mensen die er eigenlijk niet mogen zijn. Al dat soort dingen, waardoor de nationale dynamiek steeds minder relevant wordt. Ik denk dat die trend er wel een beetje in zit, ik denk dat we toch wel uiteindelijk de erosie van het nationale beleid zien (6).

Het is eigenlijk de vraag of je het op die manier moet benaderen, of dat je het eigenlijk via Europa moet spelen. Dat zou je eigenlijk als tweede stap moeten doen, als de overheid zegt dat doen we niet, geen participatiemogelijkheden voor de doelgroep. Dan kun je zeggen nou, dan gaan we net als bij BBB naar het sociaal comité voor de rechten van de mens, want Nederland schendt mensenrechten door mensen totaal uit te sluiten voor participatie. Of onderwijs, vrijwilligerswerk, wat dan ook (Bo).

Outputlegitimiteit

Omdat er sprake is van een wicked problem, ligt een oplossing niet voor handen. Het behalen van resultaten is echter op een bepaalde manier toch belangrijk om outputlegitimiteit te verkrijgen. Naast de inputlegitimiteit is een manier om legitimiteit te verkrijgen of versterken presteren, maar het ASKV kan met PAO nog geen resultaten laten zien omdat daar pas recentelijk mee is begonnen. Dit wordt als een uitdaging ervaren.

Het lastige is dat het project ook tegelijkertijd loopt met de lobby. We kunnen nog geen resultaat laten zien, alleen er doen dertig mensen mee. we zijn nog niet heel ver in het project om dat al te laten zien. Dat maakt het allemaal lastiger, dat het allemaal work in progress is (1) .

Wel wordt het feit dat het ASKV het überhaupt voor elkaar heeft gekregen om PAO op te starten en daarin anderen ook mee te krijgen ook als een resultaat beschouwd en positief gewaardeerd.

Ik vind dat ze het juist heel goed hebben gedaan, om ook opnieuw de fondsen beschikbaar te krijgen. En ook om het voor elkaar te krijgen bij andere maatschappelijke organisaties dat er een ruimte beschikbaar is om trainingen te geven aan ongedocumenteerden. Dat is heel ingewikkeld, want je zit ook met verzekeringen. Nee, dus ik ben heel positief (2).

Hoewel er dus nog geen concrete resultaten van PAO beschikbaar zijn, op dit procesmatige na, speelt het concept 'resultaten' wel een belangrijke rol bij de legitimiteit van het ASKV en haar netwerk. Het gaat dan om eerder behaalde resultaten en te verwachten resultaten. Eerder behaalde resultaten blijken bij te dragen aan PAO door het vertrouwen dat het ASKV daarmee geniet.

Het is eigenlijk nog maar net begonnen, dus het is vooral op basis van ervaringen in het verleden met ASKV. Dat zij dus heel gedegen omgaan met controversiële onderwerpen, zo kennen we het ASKV denk ik (2).

Het ASKV, daar is al langer contact mee, we hebben in 2001 voor het eerst een project van de organisatie gefinancierd en we hebben meerdere keren gezien hoe zij projecten doen. Dat geeft ons toch wel vertrouwen, als we vaker hebben gezien dat een organisatie projecten ook wel tot een goed einde weet te brengen (3).

Als je kijkt bij het ASKV, het is er echt aan af te lezen wat de voorgeschiedenis is. Gewoon met heel weinig geld heel veel doen, dat is ook het sympathieke daaraan denk ik (8).

Daarnaast zijn er verwachtingen van te behalen resultaten die aan de outputlegitimiteit bijdragen. Aan de ene kant gaat het hierbij om specifiek PAO zelf. Enerzijds de verwachte positieve resultaten voor de deelnemers zelf en de samenleving, de publieke waarde die reeds in een vorig hoofdstuk aan bod is gekomen. Anderzijds is er ook een verwachting dat het ASKV het voor elkaar probeert te krijgen dat het project langer blijft bestaan. Tot slot is een verwacht resultaat waaraan legitimiteit wordt ontleend duurzame veranderingen van het beleid op langer termijn.

Op dit moment is de wet rondom werk voor asielzoekers en ongedocumenteerden heel strikt, dat mensen vrijwel niets mogen. Ik heb begrepen dat het ASKV ook wel heeft aangegeven dat een van de doelen is dat de ervaringen die nu in Amsterdam worden gedaan, dat die dan onderbouwing kunnen bieden dat die wet dan misschien aangepast kan worden. In die zin verwachten we daar ook wel effect. En ook voor als die werkwijze eenmaal in Amsterdam is uitgewerkt, dat diezelfde werkwijze misschien ook in andere steden kan worden ingezet. Op een breder terrein (3).

Dus we hopen dat die systemische verandering uiteindelijk door het ASKV bereikt zou kunnen worden. Het is altijd bij ons als je vraagt om de overweging. Aan de ene kant. Klopt de interventie is het ene kwetsbare doelgroep en is dit de manier van aanpak, het zinvol. Aan de andere kant, kunnen we hiermee een systemische verandering bereiken. Dat is voor ons altijd een belangrijke overweging (2).

Uiteindelijk kan met outputlegitimiteit weer inputlegitimiteit verkregen worden, als men het voor elkaar krijgt om daarmee meer ruimte te krijgen binnen de samenleving.

En dat je ook op deze manier met communicatie, foto's en interviews, hopelijk ook de publieke opinie kunt veranderen. Mensen denken heel snel van, dat zijn toch gewoon illegalen, die horen hier niet te zijn, om het maar even kort door de bocht te zeggen. Ik denk dat als je brengt dat iedereen een verhaal heeft, deze mensen ook, zijn niet vaak voor hun lol. Dat we in misschien ook iets aan die publieke opinie kunnen doen, in ieder geval op lokaal niveau. Dat er meer draagvlak komt. Dat is voor mij belangrijk (1).

CONCLUSIE

Hoe in een netwerksamenleving om te gaan met wicked vraagstukken waar geen oplossing voor lijkt te zijn omtrent het vreemdelingenbeleid? 'Gewoon doen.' In dit afsluitend hoofdstuk zal de verbinding worden gelegd tussen de grote vraag en dit 'kleine' antwoord. Middels de deelvragen zal besproken worden wat wicked vraagstukken zijn en hoe in de context van een netwerksamenleving waarde gecreëerd kan worden. Vervolgens zal dit worden gekoppeld aan de praktijk van PAO door het ASKV in Amsterdam, om tot slot de hoofdvraag te beantwoorden:

Hoe kan rondom de wicked vraagstukken van het asielbeleid in een netwerksamenleving tot publieke waarde worden gekomen?

Door globale ongelijkheid zien bepaalde groepen in slechte omstandigheden migratie als enige weg naar een beter leven, maar bij aankomst in een ander land worden zij niet altijd warm verwelkomd. Deze vorm van migratie leidt namelijk voor verschillende landen tot een sociaal economisch vraagstuk, al dan niet uitmondend in een negatief politiek discours en meer restrictieve wetgeving. Nederland is hier een voorbeeld van, het Nederlands asielbeleid is ten opzichte van andere Europese landen relatief streng en restrictief. Daarbij is sprake van verschillende knelpunten: door de Koppelingswet kunnen mensenrechten in het geding komen, niet alle uitgeprocedeerde asielzoekers keren terug, sommige kunnen niet terug, beleid dat erop gericht is terugkeer te bevorderen is niet altijd eenduidig te evalueren, illegale immigratie is in de sociale structuur ingebed en er is sprake van spanning tussen het Rijk en de gemeenten als het gaat om omgang met ongedocumenteerden. Er zijn meer knelpunten en vraagstukken, maar het moge duidelijk zijn: een pasklare oplossing is niet voor handen. Er is sprake van een wicked problem.

Traditionele bestuursvormen bieden niet in voldoende mate de benodigde handvaten om hiermee om te gaan, zij maken ruimte voor andere vormen van governance. Deze vormen van governance zijn minder unicentrisch en er is meer aandacht voor samenwerking. Gesproken kan worden van netwerksamenlevingen, waarbij verschillende partijen met wederzijdse afhankelijkheid pogen de samenleving in te richten. Publieke waarde kan bij dit proces een belangrijke rol spelen. Bij publieke waarde gaat het enerzijds om gedeelde betekenisgeving en de waarde die in samenwerking door verschillende betrokken worden gedefinieerd en ontwikkeld. Aan de andere kant is er een aantal waarden dat van belang worden geacht, waarbij onderscheid gemaakt kan worden tussen politieke, economische en sociaal-culturele waarden. De strategische driehoek van Moore speelt bij het proces van waardeontwikkeling een belangrijke rol, omdat er ook oog moet zijn voor operationele capaciteit en legitimiteit.

Het ASKV en haar netwerk in Amsterdam hebben met PAO te maken met deze strategische driehoek. Zij investeren op verschillende manieren in de onderdelen om publieke waarde te ontwikkelen en definiëren, de operationele capaciteit optimaal te benutten en vergroten en datzelfde ook met legitimiteit te doen.

PUBLIEKE WAARDE

De definitie van publieke waarde kan in samenspraak ontwikkeld worden. In het geval van PAO is sprake van een complicerende factor: het project en haar doelgroep kunnen politiek gevoelig liggen. Daarbij verhouden de netwerkpartners zich op verschillende wijzen tot de politiek. Zo zijn de fondsen vooral gericht op het menswaardige en proberen zij zo min mogelijk betrokken te zijn bij de politiek. De gemeente is uitvoerder van het politieke primaat en probeert daarin zo neutraal mogelijk te blijven. Het ASKV zelf is een belangenorganisatie en verhoudt zich op die manier tot de politiek. Er wordt getracht een middenweg te vinden in dialoog. Uiteindelijk zit de gedeelde betekenisgeving buiten het politieke discours en wordt er aanspraak gemaakt op een fundamenteel concept: menswaardigheid. Daarmee is het mogelijk om ook met de netwerkpartners die naar buiten toe net een andere benadering jegens de politiek hebben, intern eensgezind zijn over de publieke waarde van de collectieve inspanning rondom PAO.

Naast het meer procesmatige aspect van een gedeelde definitie, spelen politieke, economische en sociaal-culturele waarden een belangrijke rol bij de ontwikkeling van toegevoegde waarde. Zo is het ASKV ten opzichte van haar netwerk het meest publiekelijk politiek aanwezig. Voor het vinden van een middenweg ten behoeve van een gedeelde betekenisgeving is dat een mogelijke uitdaging, maar deze rol van het ASKV op zich is ook een belangrijke politieke waarde. Door kritisch te zijn, 'de luis in de pels', stimuleert zij democratische dialoog, actieve participatie en burgerbetrokkenheid. Het maatschappelijk middenveld wordt ook sterker doordat vrijwilligers daarbij worden betrokken. PAO wordt namelijk gebruikt om te lobbyen, maar ook om verschillende partners vanuit de samenleving te betrekken en daarmee publieke dialogen op gang te brengen.

Op economisch vlak is de waarde van PAO tweeledig. Zo ontwikkelen deelnemers verschillende vaardigheden die zij mogelijk kunnen inzetten om zichzelf te redden in de samenleving en mogelijk zelfs terug te geven, op het moment dat zij economisch sterker zijn. Dit kan ertoe leiden dat zij minder aanspraak maken op de hulpbronnen van de samenleving.

Als het gaat om bijdragen aan de sociaal-culturele waarde vallen daarbij twee niveaus te onderscheiden: op microniveau de ongedocumenteerde deelnemer van PAO en op meer macroniveau de verschillende onderdelen van de samenleving die hierbij betrokken zijn. Voor het individu wordt middels PAO aan een aantal zaken bijgedragen: regie over het eigen leven, activering, plezier en weerbaarheid. Als het beter gaat met het individu, dan kan dit positief bijdragen aan de samenleving als geheel. Zo kan voorkomen worden dat mensen op straat terecht komen, wat leidt tot verstoring van de openbare orde en er wordt minder psychologische beslag gelegd op de samenleving. Ook kan een betere integratie in de samenleving door eigenaarschap van het eigen leven leiden tot meer sociale cohesie. Enerzijds omdat ongedocumenteerden zelf sterker in hun schoenen staan en contacten kunnen leggen, anderzijds omdat PAO gezien kan worden als een manier om bruggen te bouwen. Het project zelf kan gezien worden als een tegengeluid ten opzichte van het huidige met name negatieve discours ten opzichte van ongedocumenteerden. Ook brengt het project gedocumenteerden en ongedocumenteerden met elkaar in contact en wordt daarmee de sociale cohesie vergroot.

OPERATIONELE CAPACITEIT

Netwerken en sociale innovaties zijn belangrijk voor het behoud, de vergroting en ontwikkeling van de operationele capaciteit. Het PAO heeft tot de verdere ontwikkeling van het netwerk van ASKV geleid: er wordt meer in het netwerk en samenwerking geïnvesteerd, waardoor de operationele capaciteit vergroot wordt. Niet alleen omdat er meer middelen door samenwerking beschikbaar komen, maar ook omdat van de bestaande mogelijkheden efficiënter gebruik gemaakt kan worden door afstemming tussen verschillende partners. Ook heeft PAO het mogelijk gemaakt dat tezamen zaken op gang gebracht konden worden die door bepaalde netwerkpartners individueel niet zouden zijn gelukt. De docenten hadden individueel bijvoorbeeld een kleine cursus kunnen opzetten, maar door PAO is er sprake van een netwerk waarbij krachten worden gebundeld en zaken grootser kunnen worden opgepakt en verder ontwikkeld.

Ook is er door de relaties die door PAO verder worden versterkt sprake van verdere ontwikkeling van sociaal kapitaal door verbinding, kennisdeling en stimulering. Zo leidt de versterking van het netwerk ertoe dat er ook weer nieuwe contacten gelegd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat het mogelijk wordt om het project verder uit te bouwen met anderen. Ook is er binnen het netwerk sprake van kennisdeling en fungeert het netwerk als een verzamelplaats van kennis en expertise waaruit geput kan worden. Tot slot is er sprake van stimulering van ideeën en ontwikkelingen, omdat verschillende netwerkpartners betrokken zijn en elk vanuit hun eigen perspectief meedenken en meedoen.

De netwerkpartners zijn het dan ook niet altijd overal over eens als het gaat over zaken omtrent PAO. Docenten en vrijwilligers vinden het vooral belangrijk dat het project de deelnemers helpt. Fondsen vinden dit ook belangrijk, maar zij hebben meer oog voor de noodzaak van structurele beleidsveranderingen op langer termijn. Voor de gemeente zit een duurzame oplossing enkel in legaliteit of terugkeer. Het ASKV probeert binnen dit netwerk verschillende belangen toch wel op een bepaalde manier te verenigen, omdat het alleen daarmee verder mogelijk is om PAO verder te ontwikkelen. Dit heeft ook te maken met legitimiteit, waar later dit hoofdstuk op terug zal worden gekomen.

De samenwerking in het netwerk gaat ook gepaard met sociale innovatie. Het niet sluitende vreemdelingenbeleid leidt er namelijk toe dat daar ondanks alle complexiteit door de aard van het beleid als wicked vraagstuk ruimte voor is. Door haar netwerk heeft het ASKV de operationele capaciteit om deze ruimte in te vullen met PAO, maar soms wordt deze ruimte door de gemeente begrensd. Dit heeft aan de ene kant te maken met wat eerder gesteld: voor de gemeente zijn enkel twee oplossingen duurzaam, terwijl het ASKV en haar netwerk deze keuze meer bij het individu zelf neerleggen en daarnaast ook lobbyen om de definitie van duurzame oplossing te beïnvloeden. Dat de gemeente sociale innovatie soms begrenst heeft echter ook te maken met de aard van de bureaucratie en de daarbij horende stroperigheid. Dit kan belemmerend zijn voor sociale innovaties waartoe het ASKV door haar aard en netwerk wel toe in staat is. Tegelijkertijd is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid: de gemeente heeft het ASVK nodig voor de (gedeeltelijke) uitvoer van het beleid, het ASKV heeft de gemeente nodig voor (financiële) ruimte en eventuele structurele inbedding.

LEGITIMITEIT

Het ASKV is niet de enige organisatie waarvoor legitimiteit van belang is, in die zin heeft zij te maken met uitdagingen waar andere organisaties ook mee te maken hebben. Wat het voor het ASKV wel complexer maakt om projecten als PAO legitiem uit te voeren, is de politieke context waarbinnen zij opereert. Met onder andere oog daarvoor wordt op verschillende manieren gepoogd input- en outputlegitimiteit te verkrijgen, behouden of vergroten.

Het ASKV opereert als het gaat om legitimiteit soms binnen een grijs gebied van wettelijke mogelijkheden en politiek maatschappelijke acceptatie. De recentelijk toegenomen aantallen vluchtelingen maken aan de ene kant duidelijk wat de noodzaak is voor projecten die het SKV uitvoert. Het kan namelijk best zo zijn dat door de huidige ontwikkelingen op langer termijn meer behoefte is aan projecten zoals PAO. Aan de andere kant leiden diezelfde toegenomen aantallen ertoe dat het onderwerp hoger op de politieke agenda staat en daardoor ook politiek gevoeliger ligt in de samenleving. Enkel de wet kan geen uitsluitel bieden over wat uiteindelijk acceptabel en legitiem is, omdat de samenleving bereid kan zijn bepaalde zaken te tolereren, maar voor bepaalde zaken verankering in de wet te vinden gaat. In het geval van PAO zou daar ook sprake van kunnen zijn. Het ASKV probeert het in ieder geval voor elkaar te krijgen dat gedoogconstructies mogelijk worden.

Voor het verder verkrijgen van inputlegitimiteit lijken twee waarden voor het ASKV en haar netwerk van belang: pragmatisme en menswaardigheid. In het eerste geval wordt gesteld dat er sprake is van een beleidsvraagstuk waar de gemoederen dan wel hoog op kunnen lopen, maar ondertussen is het wel nodig dat er ook gehandeld wordt om te voorkomen dat er nog meer problemen ontstaan. Dat handelen is iets waar het ASKV en haar netwerk bij kunnen helpen om te voorzien in een behoefte vanuit de samenleving. Iemand moet het doen, en omdat het ASKV dicht bij de doelgroep staat kan zij daarmee legitimiteit verkrijgen. Het ASKV richt haar aandacht voor legitimiteit echter niet enkel op de Nederlandse samenleving en overheden: indien nodig wordt ook op supranationaal niveau contact gelegd ten behoeve van inputlegitimiteit. Als het gaat om menswaardigheid wordt met name gesteld dat het niet zo heel veel uit zou moeten maken hoe ongedocumenteerd in hun situatie terecht zijn gekomen en wat de legale status daarvan is. Het zijn en blijven mensen, projecten als PAO die op het niveau van menswaardigheid iets pogen bij te dragen kunnen daardoor legitimiteit verkrijgen. In het geval van zowel het pragmatisme als de menswaardigheid speelt de politieke situatie geen directe rol. Het ASKV en haar netwerk kunnen onder andere handelen door PAO zo min mogelijk politiek te maken.

Het ASKV kan met PAO nog niet middels geboekte resultaten outputlegitimiteit verkrijgen, onder andere omdat het project recentelijk gestart is. Dat is een uitdaging, maar reeds behaalde en verwachte resultaten kunnen ook al dan niet bijdragen aan outputlegitimiteit. Zo leiden de reeds behaalde resultaten tot vertrouwen in het ASKV en de projecten die zij uitvoert. Zij wordt daardoor gezien als een legitieme partij om zich daarmee bezig te houden. De te verwachten resultaten hebben ertoe geleid dat netwerkpartners zich aansloten bij PAO, omdat zij zich konden vinden in de vooropgestelde plannen en bereid waren daarin verschillende hulpbronnen te investeren. Uiteindelijk kunnen de verwachte resultaten ook weer leiden tot meer inputlegitimiteit: een van de doelen van PAO is namelijk door het tonen van de resultaten ook de publieke opinie te veranderen. Als dat lukt, dan zal het handelen van het ASKV en haar netwerk als meer legitiem worden beschouwd.

STRATEGISCHE DRIEHOEK OF KLUITJESVOETBAL?

Hoewel Moore de strategische driehoek vooral op organisatieniveau lijkt toe te passen, blijkt deze theoretisch bijgesteld en uitgewerkt met andere aanvullende concepten ook van toepassing te kunnen zijn op het ASKV en haar netwerk, in onderlinge relaties en in relatie tot de samenleving als geheel. De verschillende onderdelen van de strategische driehoek werken ook in dit netwerk volgens het model in wisselwerking met elkaar.

Zo proberen het ASKV en haar netwerk middels aanspraak op toegevoegde publieke waarde en waarden legitimiteit te verkrijgen en te vergroten: het is in het algemeen belang dat beleid waar nodig wordt gerepareerd en menswaardigheid zou de doorslag moeten geven in het accepteren en faciliteren van projecten als het PAO. Vervolgens proberen het ASKV en haar netwerk daarmee de operationele capaciteit te vergroten door onder ander het betrekken van Nederlandse burgers, pogen de publieke opinie te veranderen en lobbyen richting de overheid. Het ASKV en haar netwerk proberen namelijk structurele veranderingen op gang te brengen. Op die manier kan zij haar legitimiteit weer vergroten, dat weer gebruiken voor het vergroten van de capaciteit middels het aantrekken van bijvoorbeeld weer andere fondsen en vrijwilligers, vervolgens kan dan weer na het behalen van projectresultaten weer lobby gevoerd worden voor meer legitimiteit en operationele capaciteit en zo verder.

‘Gewoon doen’ lijkt dan ook voor verschillende netwerkpartners een belangrijke waarde te zijn. Er wordt veel gepraat en weinig gehandeld door bepaalde onderdelen van de samenleving, binnen het netwerk wordt de noodzaak tot doen gevoeld. Vervolgens wil men toch middels de resultaten ‘meepraten’ middels lobby en daarmee meer ruimte creëren om weer meer te kunnen handelen. Samenvattend zou gesteld kunnen worden dat dit de lijfspreuk is van niet alleen het ASKV met het opzetten van PAO, maar ook van toepassing is op het hele netwerk dat zich hierom heen verder aan het ontwikkelen is. Door gewoon te doen wordt op verschillende manieren getracht operationele capaciteit te ontwikkelen, legitimiteit te verkrijgen ofwel te vergroten en publieke waarde te creëren. Hierbij vallen verschillende lagen te onderscheiden, van de ongedocumenteerde op microniveau naar het netwerk rondom PAO, om uit te komen op het macroniveau van de samenleving als geheel en verder.

Daarbij lijkt vooral de relatie tussen de gemeente en het ASKV het netwerk voor verschillende uitdagingen te plaatsen. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid waardoor een netwerkrelatie gunstig kan zijn voor het vergroten van de operationele capaciteit, maar er is ook spanning op gebieden waar sprake is van waardeverschillen. Aan de ene kant voorziet het ASKV in de behoefte van de gemeente, de gemeente heeft het ASKV nodig voor het uitvoeren van haar vreemdelingenbeleid. Het ASKV zelf heeft ruimte en indien mogelijk middelen van de gemeente om haar werkzaamheden uit te kunnen blijven voeren. Anderzijds blijft het ASKV een belangenorganisatie en kunnen de uiteindelijke doelstellingen van elkaar verschillen. Zo ziet de gemeente twee mogelijke duurzame oplossingen als het gaat om ongedocumenteerden: legaal verblijf of terugkeer. Het ASKV pint zich minder vast op deze mogelijkheden en handelt meer als belangenorganisatie die de uiteindelijke keuze bij de ongedocumenteerden zelf wil neerleggen en indien mogelijk structurele veranderingen wil bewerkstelligen. Een mogelijke botsing van waarden.

Het vergroten van de operationele capaciteit kan hierdoor ook uitdagingen oproepen op het gebied van legitimiteit. Hoeveel kan een belangenorganisatie met een overheid samenwerken, zonder zichzelf daarin te verliezen? Het ASKV verkrijgt een deel van haar legitimiteit juist door de rol van 'luis in de pels' en de manier waarop zij innovatief met de kloof in het vreemdelingenbeleid omgaat. Op het moment dat deze rol enigszins wegvalt ten behoeve van operationele capaciteit in pogingen meer aansluiting te vinden bij de overheid, zou draagvlak teniet gedaan kunnen worden, wat op langer termijn er weer toe zo kunnen leiden dat de operationele capaciteit afneemt.

Hoewel wordt gepoogd het project aan de ene kant te depolitiseren, spelen waarden namelijk nog steeds een belangrijke rol. Het is voor velen binnen het netwerk immers de drijfveer tot handelen en samenwerking, dat in tegenstelling tot wat op het niveau van Rijk en gemeente gebeurt. Op het niveau van Rijk en gemeente leiden waardeverschillen tot botsingen, op lager niveau wordt daar anders mee omgegaan. Waarden die dan van belang worden geacht zijn meer op humanitaire gronden en er wordt aanspraak gemaakt op pragmatisme. Het vraagstuk wordt enerzijds kleiner gemaakt door te stellen dat er een probleem is waar een oplossing voor moet komen, tegelijkertijd wordt het groter gemaakt door aanspraak te maken op universele waarden menswaardigheid. Ergens daartussen wordt ruimte gevonden om te opereren. Gewoon doen en daarmee waarde creëren voor de ongedocumenteerden die met het project meedoen, voor het netwerk en voor de samenleving als geheel. Misschien is dat wel de grootste kracht van het 'kleine' ASKV: schoppen tegen het systeem en ondertussen 'gewoon doen', net zolang totdat het systeem door anderen wordt veranderd. Meedoen is niet altijd de beste oplossing als dat betekent dat de substantie kleiner wordt en de mond groter. Aan kluitjesvoetbal heeft immers niemand wat.

DISCUSSIE

Met dit onderzoek wordt op bescheiden schaal een paar vragen beantwoord, maar ook blijkt hoeveel vragen er nog gesteld zouden kunnen worden. Een mooi startpunt om verder op dit onderzoek voort te bouwen. Er zijn meerdere punten die besproken kunnen worden, maar in deze discussie zal worden ingegaan op democratie, het gebruik van het concept *wicked problems* en de rol van kennis als machtsmiddel .

Allereerst democratie. In dit onderzoek wordt gesteld dat het in sommige gevallen voor een samenleving van toegevoegde waarde kan zijn om als samenleving bepaalde zaken op te pakken op het moment dat de overheid daar de ruimte voorlaat, al dan niet gedwongen. De manier waarop het ASKV werkt is vergelijkbaar met de werkwijze van sociale bewegingen: zij dragen soms bepaalde antibureaucratische 'klein is fijn' ideeën. Voor deze sociale bewegingen is *grass roots* mobilisering erg belangrijk en draagt deze bij aan burgerparticipatie. Deze bewegingen kunnen gezien worden als een noodzaak om het beleidsproces te openen en daarmee bij te dragen aan de ontwikkeling van meer inclusiviteit (Ansell, 2003, p.4).

De vraag is echter wat hier de betekenis van is voor democratie en het politieke proces. Op het moment dat via de praktijk het beleidsproces wordt beïnvloed en daarmee uiteindelijk van onderaf wordt gepoogd het politieke proces te veranderen, wat is dan nog de waarde van nationale politiek en waar ligt de grens?

Verder is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het concept *wicked problems*. Dit concept is goed werkbaar om een complexe situatie uit de praktijk te vatten, maar tegelijkertijd is er ook kritiek op de manier waarop dit concept wordt gedefinieerd. Is hier niet 'gewoon' sprake van een ingewikkeld probleem en maakt het frame van *wicked problems* niet dat er geen verantwoordelijkheid wordt genomen? Er is immers geen oplossing mogelijk. Het is van belang om hierbij stil te staan en mogelijke politieke consequenties in het achterhoofd te houden.

Hetzelfde geldt voor het gebruik van kennis en mogelijk ook dit onderzoek. Clichés verworden niet voor niets clichés: kennis is macht. Er zijn drie manieren waarop kennis in de praktijk toegepast kan worden: conceptueel, instrumenteel en politiek. In het eerste geval worden beleidsmakers door aanvoer van nieuwe informatie op nieuwe perspectieven gebracht. Bij instrumenteel kennisgebruik gaat het om de inzet van kennis ter bevordering van specifieke besluitvorming. De laatste manier waarop kennis gebruikt kan maken is politiek om eigen belangen en doelen te dienen. Kennis is dan ook niet enkel een geheel van informatie om problemen op te lossen (Hertin & al., 2009, p.1187-1188). Waarschijnlijk al helemaal niet in de context van een *wicked problem*, waarbij een van de kenmerken juist is dat een oplossing niet voor handen ligt.

GERAADPLEEGDE BRONNEN

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2015). De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2012). Recht op menswaardig bestaan.

ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2015). Projectvoorstel Activering Ongedocumenteerden.

Ansell, C. (2003). Community embeddedness and collaborative governance in the San Francisco bay area environmental movement. *Social movements and networks: Relational approaches to collective action*, 123-144.

Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Policy Press.

Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.

Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value?. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249

Böcker, A. (1998). Gedogen als instrument van het Nederlandse asielbeleid, 248-260

Böcker, A. G. M., Grütters, C. A. F. M., Laemers, M. T. A. B., Strik, M. H. A., Terlouw, A. B., & Zwaan, K. M. (2014). Evaluatie van de herziene asiel-procedure

Boeije, H. (2006). 'Methoden en technieken van kwalitatieve analyse.' In: *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom onderwijs, pp. 84-120

Bruce, B., & Berg, M. (2001). *Qualitative research methods for the social sciences*.

Brook, C., Pedler, M., Abbott, C., & Burgoyne, J. (2016). On stopping doing those things that are not getting us to where we want to be: Unlearning, wicked problems and critical action learning. *human relations*, 69(2), 369-389

Brown, A. J. (2002). Collaborative governance versus constitutional politics: decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement. *Environmental Science & Policy*, 5(1), 19-32.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (Fourth edition), Oxford: Oxford University Press.

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456

Commissie Evaluatie Vreemdelingenwet 2000 (2004). Terugkeerbeleid en operationeel vreemdelingentoezicht

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies*, 7(2), pp.191-207.

- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific sociological review*, 122-136.
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering 'public value': Implications for accountability and legitimacy. *Parliamentary Affairs*, gsp007
- Gemeente Amsterdam (2015). Hoofdlijnennotitie Programma Vreemdelingen
- Geuijen, K. (2013). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?
- Grütters, C. A. F. M. (2011). De hoogste tijd. Over aantallen asielzoekers en niet bestaande fenomenen als aanzuigende werking.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hertin, J., Turnpenney, J., Jordan, A., Nilsson, M., Russel, D., & Nykvist, B. (2009). Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. *Environment and Planning A*, 41(5), 1185-1200.
- Jönsson, J. H. (2014). Local reactions to global problems: Undocumented immigrants and social work. *British Journal of Social Work*, bcu042.
- Jørgensen, T. B., & Bozeman, B. (2007). Public values an inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kersbergen, K. V., & Waarden, F. V. (2004). 'Governance as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European journal of political research*, 43(2), 143-171.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.
- Leerkes, A. (2015) How (un) restrictive are we?.
- Leerkes, A., Boersema, E., van Os, R. M. V., Galloway, A. M., & van Londen, M. (2014). Afgewezen en uit Nederland vertrokken? Een onderzoek naar de achtergronden van variatie in zelfstandige terugkeer onder uitgeprocedeerde asielzoekers.
- Leerkes, A., Engbersen, G., & van San, M. (2006). Schaduwplaatsen. *Mens en Maatschappij: tijdschrift voor sociale wetenschappen*, 81(3), 223-251
- Lister, S. (2003). NGO legitimacy technical issue or social construct?. *Critique of anthropology*, 23(2), 175-192.
- Mandell, M. P. (1999). Community collaborations. *Review of Policy Research*, 16(1), 42-64.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(suppl 1), 183-208.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. D. (2012). Van maakbaar naar betekenisvol bestuur.
- O'Flynn, J. (2007). From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. *Australian journal of public administration*, 66(3), 353-366
- Pillow, W. (2003). Confession, catharsis, or cure? Rethinking the uses of reflexivity as methodological power in qualitative research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 16(2), 175-196.
- Poppelaars, C., & Scholten, P. (2008). Two Worlds Apart The Divergence of National and Local Immigrant Integration Policies in the Netherlands. *Administration & Society*, 40(4), 335-357.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government¹. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Roberts, N. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International public management review*, 1(1), 1-19.
- Rusinovic, K., van der Leun, J., Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G., & Vos, J. (2002). Nieuwe vangnetten in de samenleving. *Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*. Rotterdam: Erasmus University/RISBO.
- Rutte, M & Samsom, D. M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD - PvdA. 29 oktober 2012*. Regeerakkoord voor de periode 2012 - 2015.
- Spijkerboer, T. (2012, november 2015) *Uitzetten lukte niet, dus...* NRC Handelsblad
- Staring, R. (2015). Niemand slaapt bij ons op straat? *Justitiële verkenningen*, 24-39
- Stoker, G. (2006). Public value management a new narrative for networked governance?. *The American review of public administration*, 36(1), 41-57.
- Termeer, C. J., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2013). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 0095399712469195.
- Toma, J. D. (2000). How getting close to your subjects makes qualitative data better. *Theory into practice*, 39(3), 177-184.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
- Yanow, D. (1996) *How does a policy mean? Interpreting policy and organizational actions*, Washington DC: Georgetown University Press.