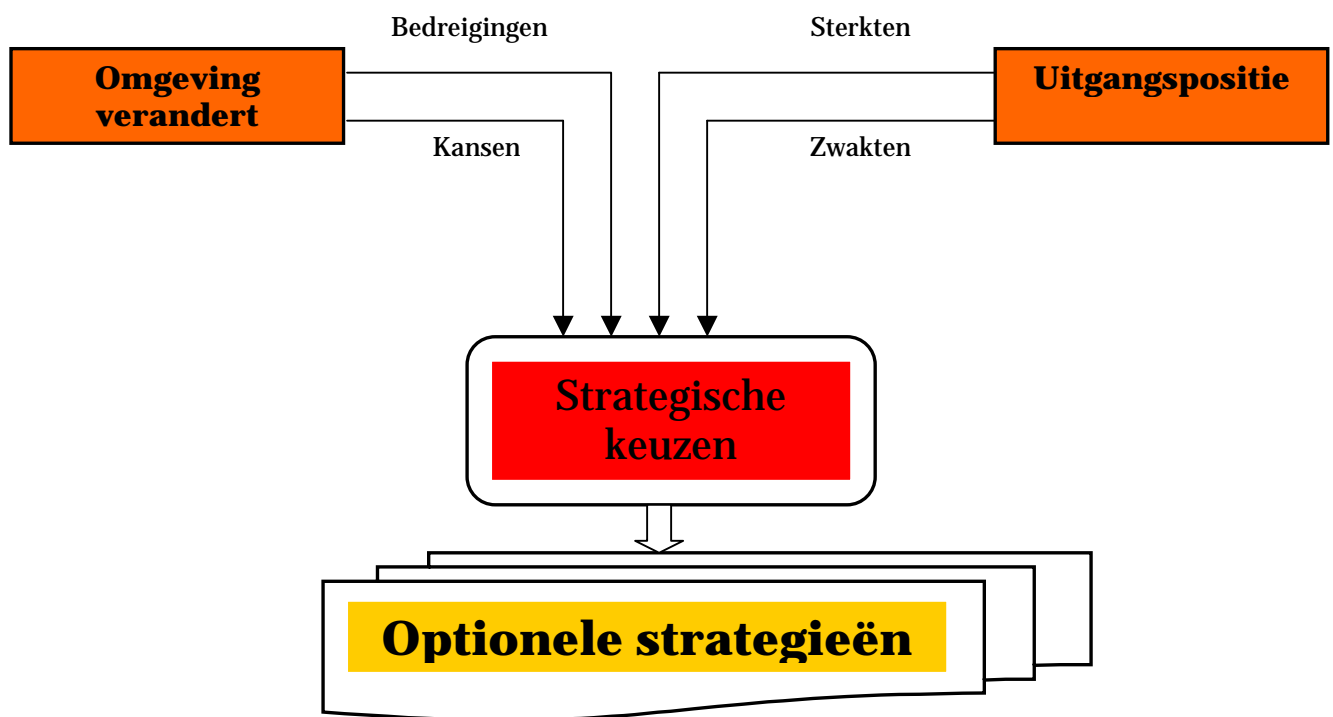




“VluchtelingenWerk Nederland in reactie op haar veranderde omgeving”



Geertje ten Cate

Doctoraalscriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam, 191585

- Prof. dr. H. Entzinger

- Prof. dr. W.J.M. Kickert

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Leeswijzer.....	6
Lijst met afkortingen	7
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	8
Paragraaf 1.1: Onderwerp.....	8
Paragraaf 1.2: Relevantie van het onderzoek.....	9
Paragraaf 1.3: Onderzoeksvraag	9
Paragraaf 1.4: Onderzoeksmethode.....	10
Paragraaf 1.5: Doel van het onderzoek	11
Paragraaf 1.6: Conceptualisering van begrippen.....	12
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	14
Paragraaf 2.1: Organisaties en hun omgeving	15
Paragraaf 2.2: De contingentietheorie	16
Paragraaf 2.3: Kritiek op de contingentietheorie.....	18
Paragraaf 2.4: Organisatieverandering.....	19
Paragraaf 2.5: Strategisch management	21
Paragraaf 2.6: Conclusie.....	26
Hoofdstuk 3: Geschiedenis van het vluchtelingenwerk in Nederland.....	27
Paragraaf 3.1: Vluchtelingenverdrag van Genève en het EVRM	27
Paragraaf 3.2: Het verdeelde vluchtelingenwerk in Nederland.....	28
Paragraaf 3.3: Oprichting en ontwikkeling van VluchtelingenWerk Nederland	30
Paragraaf 3.4: Conclusie.....	37
Hoofdstuk 4: VluchtelingenWerk Nederland	38

Paragraaf 4.1: De organisatie VluchtelingenWerk Nederland	38
Paragraaf 4.2: Structuur van VluchtelingenWerk Nederland	39
Paragraaf 4.3: Werkzaamheden en doelstellingen van VluchtelingenWerk Nederland	43
<i>Paragraaf 4.3.1: Begeleiding bij de asielprocedure</i>	44
<i>Paragraaf 4.3.2: Maatschappelijke begeleiding</i>	46
<i>Paragraaf 4.3.3: Draagvlakbevordering</i>	48
<i>Paragraaf 4.3.4: Beleidsbeïnvloeding</i>	48
<i>Paragraaf 4.3.5: Verdeling kerntaken</i>	48
Paragraaf 4.4: Financiering VluchtelingenWerk Nederland	49
Paragraaf 4.5: Missie VluchtelingenWerk Nederland	50
Paragraaf 4.6: Conclusie.....	51
Hoofdstuk 5: Koppeling theorie en praktijk	53
Paragraaf 5.1: De veranderde omgeving van VWN.....	53
<i>Paragraaf 5.1.1: Verharding van het maatschappelijk en politiek klimaat</i>	53
<i>Paragraaf 5.1.2: Streng toelatings- en terugkeerbeleid en krimp</i>	55
<i>Paragraaf 5.1.3: Wijziging van het inburgeringsbeleid</i>	59
<i>Paragraaf 5.1.4: Bezuinigingen en marktconforme verhoudingen</i>	60
Paragraaf 5.2: Contingentietheorie en structuur van VluchtelingenWerk Nederland	62
<i>Paragraaf 5.2.1: Omgevingskenmerken VWN en organisatiestructuur</i>	62
<i>Paragraaf 5.2.2: Sterke kanten VluchtelingenWerk Nederland</i>	64
<i>Paragraaf 5.2.3: Zwakke kanten van VluchtelingenWerk Nederland</i>	65
<i>Paragraaf 5.2.4: Voornemen tot schaalvergroting en structuurwijziging</i>	66
<i>Paragraaf 5.2.5: Structuurwijziging volgens de contingentietheorie</i>	69
Paragraaf 5.3: Draagvlak voor reorganisatie	70
<i>Paragraaf 5.3.1: Cultuur van VluchtelingenWerk Nederland</i>	70
<i>Paragraaf 5.3.2: Veranderingsbereidheid en veranderingsvermogen</i>	71
<i>Paragraaf 5.3.3: Inzet management VWN bij het veranderingsproces</i>	73
<i>Paragraaf 5.3.4: Reacties stakeholders op het reorganisatievoorstel</i>	74
Paragraaf 5.4: VluchtelingenWerk Nederland en strategisch management.....	77
<i>Paragraaf 5.4.1: Situatiekenmerken VluchtelingenWerk Nederland</i>	77

<i>Paragraaf 5.4.2: Draagvlak, consensus en commitment</i>	79
Paragraaf 5.5: Procesregie in combinatie met metabesturing.....	79
<i>Paragraaf 5.5.1: Procesregie en regiestijl</i>	80
<i>Paragraaf 5.5.2: Metabesturing</i>	81
<i>Paragraaf 5.5.3: Zelfsturing</i>	82
Paragraaf 5.6: Conclusie.....	83
Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen	84
Paragraaf 6.1: Beantwoording centrale onderzoeksvraag en conclusies.....	84
Paragraaf 6.2: Aanbevelingen	87
Literatuurlijst	89
Lijst geïnterviewde personen	93

“De perceptie is sterk en het zicht is zwak. In strategie is het belangrijk om veraf liggende dingen te zien alsof zij dichtbij zijn en afstand te nemen van dichtbij zijnde dingen”

(Miyamoto Musashi, 1584 – 1645, legendarisch Japans zwaardvechter)

Voorwoord

Vier jaar studie, daarvoor schreef ik mij in augustus 1998 in voor de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Het zouden er echter meer dan vier worden... Maar uiteindelijk ligt het er dan, mijn scriptie ter afsluiting van de doctoraalstudie Bestuurskunde.

Een afstudeerscriptie op je eigen houtje beginnen is mij eerlijk gezegd niet meegevallen. Als een organisatie jou een onderzoeksopdracht geeft, dan is die organisatie afhankelijk van jouw vorderingen en inzet. Dit heeft grote invloed op het scriptieproces, lijkt mij. Nu heeft de motivatie om mijn scriptie snel af te ronden voornamelijk voort moeten komen uit het “zelf willen” en dat is vaak onderhevig aan het vermogen om de juiste en verstandige prioriteiten te stellen en dus daadwerkelijk voorrang te geven aan het afstuderen.

Ik zal echter nooit spijt hebben van alle activiteiten die ik tijdens mijn studie heb gedaan, en ook heb mogen doen, en die mijn studietijd dus verlengd hebben. Integendeel! Ik heb er juist ontzettend veel van geleerd en er ook het nodige plezier aan beleefd. Maar aan alles komt een einde, zo ook aan de studententijd. Het is nu tijd geworden om mijn kennis en kunde in de praktijk te gaan brengen!

Grote dank gaat uit naar mijn familie en vrienden (vooral Thijs en David, mijn trouwe en kritische meelezers!) en verder naar iedereen die mij gesteund heeft mijn studie en scriptie te voltooien. Inhoudelijk dank ik VluchtelingenWerk Rijnmond dat mij de mogelijkheid heeft geboden om stage bij deze organisatie te lopen en alle mensen die ik heb mogen interviewen voor het onderzoek. Uiteraard gaat speciale dank uit naar mijn afstudeerbegeleiders, prof. dr. Han Entzinger en prof. dr. Walter Kickert.

Dan wil ik u nu graag uitnodigen om kennis te nemen van het resultaat van mijn werk in de afgelopen maanden.

Geertje ten Cate

Rotterdam, 5 augustus 2005

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is het onderwerp en de opzet van dit onderzoek neergelegd. In dit hoofdstuk zijn de centrale probleemstelling en de daarbij behorende deelvragen weergegeven. Tevens worden de gehanteerde onderzoeksmethode en het doel van het onderzoek uiteengezet en worden enkele veel voorkomende begrippen geconceptualiseerd.

Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader voor dit onderzoek. Allereerst wordt de wisselwerking tussen organisaties en hun omgeving besproken, waarna achtereenvolgens de contingentietheorie en de theorie van strategisch management voor non-profitorganisaties behandeld worden. Deze theorieën geven aan hoe organisaties zich aan hun omgeving kunnen aanpassen, opdat zij optimaal kunnen blijven functioneren.

Hoofdstuk 3 betreft een historisch overzicht van het ontstaan en de ontwikkelingen in het vluchtelingenwerk in het algemeen en de rol die de organisatie VluchtelingenWerk Nederland hierin in het bijzonder gespeeld heeft en nog steeds speelt.

In hoofdstuk 4 maakt de lezer kennis met de huidige organisatie VluchtelingenWerk Nederland. In dit hoofdstuk wordt beschreven wat voor een soort organisatie VluchtelingenWerk Nederland is, hoe het georganiseerd is en gefinancierd wordt en wat de werkzaamheden en doelstellingen van deze organisatie zijn.

De koppeling tussen theorie en praktijk wordt in hoofdstuk 5 gemaakt. De uitkomsten van het empirisch onderzoek worden gekoppeld aan de theorieën die in hoofdstuk 2 behandeld zijn. De veranderingen die in de omgeving van VluchtelingenWerk Nederland plaats hebben gevonden en nog steeds plaats vinden zullen aan de orde komen, evenals de consequenties van deze veranderingen. Aan de hand van situatie- en omgevingskenmerken die typerend zijn voor VluchtelingenWerk Nederland wordt door middel van de theorie van strategisch management voor non-profitorganisaties en de contingentietheorie bepaald met welk soort probleem VluchtelingenWerk Nederland geconfronteerd wordt, welke structuur passend zou zijn voor de organisatie en op welke manier een succesvolle herstructurering doorgevoerd zou kunnen worden.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. De centrale probleemstelling zal beantwoord worden. Tot slot worden er nog enkele aanbevelingen gegeven.

N.B. De verantwoordelijkheid voor onjuistheden en misvattingen in deze scriptie berust uitsluitend bij mij zelf, de auteur van deze scriptie.

Lijst met afkortingen

- AC: Aanmeldcentrum
- AZC: Asielzoekerscentrum
- CBF: Centraal Bureau Fondsenwerving
- CBS: Centraal Bureau voor Statistiek
- COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- EVRM: Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden
- IND: Immigratie- en Naturalisatiedienst
- IOM: Internationale Organisatie voor Migratie
- LAO: Landelijk Afdelingsoverleg
- Ministerie van CRM: Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk
- Ministerie van VWS: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
- MOB: Met Onbekende Bestemming
- NCB: Nederlands Centrum voor Buitenlanders
- NFV: Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhelp
- NPL: Nationale Postcode Loterij
- NSV: Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk
- OC: Opvang- en Onderzoekscentrum
- POA: Project Opvang Asielzoekers
- ROA: Regeling Opvang Asielzoekers
- ROC: Regionaal Opleidingscentrum
- RVA: Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
- SKV: Samenwerkingskommissie voor Vluchtelingen
- SRA: Stichting Rechtsbijstand Asiel
- UAF: University Assistance Fund
- UVRM: Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
- VBTA: Verblijfsvergunning voor Bepaalde Tijd Asiel
- VON: Vluchtelingen Organisaties in Nederland
- VOTA: Verblijfsvergunning voor Onbepaalde Tijd Asiel
- VN: Verenigde Naties
- VV: vereniging Voor Vluchtelingen
- VVN: Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland
- VWN: VluchtelingenWerk Nederland
- VWR: VluchtelingenWerk Rijnmond

- WIN: Wet Inburgering Nieuwkomers
- WVR: Werkgroep Vreemdelingen Recht
- ZBO: Zelfstandig Bestuursorgaan

Hoofdstuk 1: Inleiding

In dit afstudeeronderzoek zal onderzocht worden hoe VluchtelingenWerk Nederland reageert op haar veranderde omgeving en in welke mate deze reactie de organisatie in staat stelt haar doelstellingen te kunnen verwezenlijken. Deze wisselwerking tussen organisatie en omgeving zal bestudeerd worden vanuit de contingentietheorie en strategisch management voor non-profitorganisaties.

Paragraaf 1.1: Onderwerp

Een organisatie tracht haar doelstellingen te bereiken in een krachtenveld dat door partijen en situaties wordt opgeroepen. Daarom dient een organisatie altijd te worden bestudeerd in samenhang met de omgeving waar zij deel van uitmaakt. De externe omgeving van een organisatie oefent invloed uit op de structuur ervan en het bepaalt in sterke mate haar functioneren. Het management van een organisatie staat daardoor continu voor de uitdaging de structuur en het functioneren van de organisatie correct aan te passen aan de veranderende omgeving. Organisaties moeten de onzekerheid die voortvloeit uit een veranderde omgeving het hoofd kunnen bieden om de doelstellingen van de organisatie effectief te bereiken.

Deze scriptie gaat over de vraag hoe VluchtelingenWerk Nederland reageert op haar veranderende omgeving. In de omgeving van VluchtelingenWerk zijn namelijk zeer veel ontwikkelingen gaande. Het zijn turbulente tijden. Zo is het politiek – maatschappelijk klimaat ten aanzien van allochtonen aanzienlijk verhard, is het aantal cliënten van VluchtelingenWerk enorm gedaald en neemt verzakelijking op het gebied van de gemeentelijke financiering toe. In een tijd van turbulentie is het voor een organisatie noodzakelijk aandacht te besteden aan het eigen voortbestaan. Hoe besteedt VluchtelingenWerk aandacht aan het eigen voortbestaan en de in de toekomst te vervullen taak en welke belangen spelen hierbij een evidente rol?

Ik zal uitleggen hoe ik bij dit scriptieonderwerp gekomen ben. Van maart tot en met oktober 2004 heb ik stage gelopen bij VluchtelingenWerk Rijnmond (VWR). Deze organisatie verkeerde toentertijd in een zeer onzekere situatie. Het bestuur van VluchtelingenWerk Rijnmond had namelijk besloten om over te gaan tot liquidatie van VWR. De snel veranderde omgeving had tot dit besluit genoopt. De verschillende onderdelen van VWR bestaan nog wel steeds, maar een deel is ondergebracht bij een bredere welzijnsorganisatie en een deel is ondergebracht bij het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk.

VluchtelingenWerk Rijnmond is niet de enige die met dit soort veranderingen te maken heeft. Er is voor Vluchtelingenwerk Nederland sprake van een veranderde omgeving en hiermee wordt

gedoeld op de zeer snel teruglopende vluchtelingeninstroom, een verhard politiek en maatschappelijk klimaat, een nieuw inburgeringsbeleid en de nadruk op output en verantwoording waar financiers van VluchtelingenWerk steeds meer om vragen. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor VluchtelingenWerk Nederland. Subsidies, draagvlak, doelstellingen en de verenigingsstructuur zijn onder druk komen te staan. De vraag is hoe VluchtelingenWerk hiermee omgaat en hoe de organisatie in staat blijft haar doelstellingen te verwezenlijken.

Aangezien de actuele ontwikkelingen die spelen binnen alle VluchtelingenWerkorganisaties erg mijn interesse wekken, heb ik dit thema als onderwerp voor mijn afstudeerscriptie gekozen. Nu de aantallen cliënten fors teruglopen en het nieuwe inburgeringsbeleid naar alle verwachting binnenkort zijn intrede zal doen, is een heroriëntatie op de toekomst van de organisatie noodzakelijk en ik hoop met mijn scriptie een bijdrage te kunnen leveren aan de heroriëntatie over de toekomst van VluchtelingenWerk Nederland.

Paragraaf 1.2: Relevantie van het onderzoek

Het onderzoek kent zowel een maatschappelijke als een wetenschappelijke relevantie. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft te maken met één van de twee brugfuncties van de bestuurskunde. De twee brugfuncties die de bestuurskunde vervult zijn het bundelen van kennis uit de verschillende disciplines en het maken van een koppeling tussen theorie en praktijk. De bestuurskunde wil niet slechts beschrijven (descriptie) en verklaren, maar ook voorschrijven (prescriptie) en toepassingsgericht zijn. De bestuurskunde is daarmee zowel empirisch als normatief (Hakvoort, 1996).

De relevantie van dit onderzoek loopt zowel langs de empirische als de normatieve lijn. In de normatieve, theoretische lijn wordt beoogd de begrippen en theorieën uit de bestuurskundige discipline met elkaar te verbinden. Het accent wordt hier gelegd op organisaties en de manier waarop ze met hun veranderde omgeving om moeten gaan. De empirische lijn komt tot uiting in de casestudies van verschillende afdelingen van de organisatie VluchtelingenWerk Nederland. Hier wordt de relatie gelegd met de theorie aangaande de manier waarop organisaties omgaan met hun veranderde omgeving en hoe VluchtelingenWerk Nederland omgaat met haar veranderde omgeving. Deze scriptie tracht daarmee een koppeling tussen theorie en praktijk te maken.

Paragraaf 1.3: Onderzoeksvraag

In deze paragraaf wordt uiteengezet welke onderzoeksvraag is geformuleerd en uit welke deelvragen deze onderzoeksvraag bestaat.

Onderzoeksvraag:	“Hoe reageert VluchtelingenWerk Nederland op haar veranderde omgeving en in welke mate stelt deze reactie de organisatie in staat haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken?”
------------------	---

Om deze onderzoeksvraag te verhelderen, zijn er enkele deelvragen geformuleerd. Als de deelvragen voldoende beantwoord zijn, vloeit hier automatisch de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag uit voort.

- Deelvragen:
- 1.) *Wat is VluchtelingenWerk Nederland voor een organisatie?*
 - 2.) *Wat zijn de werkzaamheden en doelstellingen van VluchtelingenWerk Nederland?*
 - 3.) *Welke veranderingen hebben plaatsgevonden en/of vinden plaats in de omgeving van VluchtelingenWerk Nederland?*
 - 4.) *Wat zijn de consequenties van de veranderingen in de omgeving voor VluchtelingenWerk Nederland?*
 - 5.) *Hoe reageert VluchtelingenWerk Nederland op de veranderde omgeving en de consequenties hiervan?*
 - 6.) *Welke manier van reageren op de veranderde omgeving stelt VluchtelingenWerk Nederland het beste in staat om haar doelstellingen te kunnen verwezenlijken?*

Deelvraag 6 is gericht op de theorie en deelvragen 1, 2, 3, 4 en 5 zijn gericht op de empirie. Omdat in deze scriptie eerst de theorie en daarna de empirie behandeld zal worden, zal eerst alvast een begin worden gemaakt met de beantwoording van deelvraag 6 en vervolgens in de juiste volgorde de deelvragen 1 t/m 5. Daarna zal de centrale onderzoeksvraag beantwoord kunnen worden.

Paragraaf 1.4: Onderzoeksmethode

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende technieken van materiaalverzameling. Om tot beantwoording van het normatieve gedeelte van de centrale vraag en daarmee van de theoretische deelvraag (5) te komen, is er een literatuuronderzoek verricht. Dit was van belang gezien de kwalitatieve aard van mijn scriptie. Om het empirische gedeelte van de centrale vraag en daarmee de eerste 4 empirische deelvragen te kunnen beantwoorden, is er een documentenstudie verricht en zijn er daarnaast ook diverse diepte interviews gehouden. Voor de documentenstudie zijn relevante artikelen, nota's en rapporten van VluchtelingenWerk bestudeerd, om zo een helder beeld te krijgen van de te onderzoeken cases.

Na afloop van het literatuuronderzoek en de documentenanalyse is er een interviewsessie als vorm van materiaalverzameling gehouden. Het interview is de meest gebruikte techniek van materiaalverzameling binnen de sociale wetenschappen en eveneens bij bestuurskundig onderzoek. De diepte-interviews waren semi-gestructureerd. Het verloop van de interviews werd middels enkele onderwerpen bepaald. De respondent werd gevraagd zijn/haar oordeel of mening te geven over bepaalde onderwerpen. Zo is aan de respondent gevraagd wat de sterke en zwakke kanten van de organisatie VluchtelingenWerk zijn, welke externe ontwikkelingen invloed hebben (gehad) op de

organisatie, hoe de organisatie reageert op deze externe ontwikkelingen, op welke manier het inspelen op externe ontwikkelingen aangestuurd wordt en hoe er in het algemeen tegen het voortbestaan van VluchtelingenWerk wordt aangekeken.

Er zijn in totaal zeventien diepte-interviews gehouden: 2 personen uit de directe omgeving van VluchtelingenWerk Nederland, 4 personen van het Landelijk Bureau van VluchtelingenWerk Nederland, 7 personen van regionale afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland en 4 personen van lokale VluchtelingenWerkgroepen. Daarnaast ben ik aanwezig geweest bij een vergadering van de Verenigingsraad (het hoogste orgaan van VluchtelingenWerk Nederland) die op 8 juni 2005 plaatsvond in Utrecht. Tijdens deze vergadering is een aantal (nog niet zeer concrete) beslissingen over de toekomst van de organisatie genomen.

De personen die geïnterviewd zijn, kunnen grofweg worden ingedeeld in drie partijen: lokale, regionale en nationale partijen. Voor deze selectie van respondenten is gekozen, omdat dit de structuur van VluchtelingenWerk Nederland weergeeft en omdat hierdoor enigszins erkenning wordt gegeven aan de diversiteit en complexiteit van de organisatie. Door respondenten op lokaal, regionaal en nationaal niveau (verspreid over heel Nederland) te spreken over het onderwerp van deze scriptie, wordt getracht een zo helder mogelijk beeld neer te zetten over hoe VluchtelingenWerk Nederland als geheel inspeelt op ontwikkelingen in de omgeving en hoe dit proces aangestuurd wordt. Ik ben mij bewust geweest van het feit dat ik niet aan alle heersende meningen en oordelen gehoor heb kunnen geven, maar ik hoop desondanks dat ik op gedegen wijze heb kunnen nagaan welke invloed de veranderde omgeving op VluchtelingenWerk Nederland heeft, welk beleid de organisatie hanteert betreffende het inspelen op veranderingen in de omgeving en hoe en door wie dit beleid aangestuurd en ervaren wordt.

Paragraaf 1.5: Doel van het onderzoek

Dit onderzoek is breed opgezet. Ik heb ervoor gekozen om de organisatie als geheel te bestuderen. Omdat VluchtelingenWerk Nederland als geheel is bestudeerd, was er te weinig tijd en mankracht om diepgaand, gedetailleerd onderzoek te kunnen doen. Bovendien wordt in dit onderzoek het totaalbeeld van de organisatie belangrijker geacht dan de onderdelen ervan. Daardoor zullen er voornamelijk globale conclusies getrokken worden die voor VluchtelingenWerk Nederland als geheel gelden. Door middel van diepte-interviews onder met name medewerkers van VluchtelingenWerk Nederland is getracht een breed beeld te krijgen over hoe de organisatie VluchtelingenWerk er op dit moment voor staat en hoe de organisatie er in de toekomst voor wil staan. Er zijn drie doelstellingen van het onderzoek te noemen:

- inzicht krijgen in de invloed die ontwikkelingen in de omgeving van VluchtelingenWerk Nederland op de organisatie hebben;
- onderzoeken hoe VluchtelingenWerk op deze ontwikkelingen inspeelt;
- nagaan hoe het management van VluchtelingenWerk Nederland ervoor zou kunnen zorgen dat de organisatie haar doelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk kan verwezenlijken.

Paragraaf 1.6: Conceptualisering van begrippen

Bepaalde begrippen komen steeds terug in deze scriptie. Een uiteenzetting van vaak gebruikte termen is daarom geen overbodige zaak. Wellicht kan op deze manier begripsverwarring worden voorkomen. De volgende begrippen zullen worden uitgewerkt: externe en interne stakeholders, vereniging, stichting, centrale en decentrale VluchtelingenWerkgroepen, asielzoeker, vluchteling, Wet Inburgering Nieuwkomers, maatschappelijke begeleiding en trajectbegeleiding en verzakelijking.

Tot *stakeholders* behoren alle individuen, groepen en organisaties die een zekere invloed op de organisatie kunnen uitoefenen en/of zelf voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn van de organisatie. *Externe stakeholders* van VluchtelingenWerk Nederland zijn alle individuen, groepen en organisaties die niet lid zijn van de vereniging, maar wel een zekere invloed op VluchtelingenWerk Nederland kunnen uitoefenen en/of zelf voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn van VluchtelingenWerk Nederland. Hiertoe behoren de Rijksoverheid, de provinciale en gemeentelijke overheden. De ketenpartners zijn tevens externe stakeholders van VluchtelingenWerk Nederland. Met ketenpartners worden alle organisaties bedoeld die werkzaam zijn in de vreemdelingenketen. Dat zijn onder andere de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan voor de Opvang van Asielzoekers (COA), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), et cetera. Het publiek, de Nederlandse samenleving is ook een externe stakeholder en uiteraard de vluchtelingen en asielzoekers (en tevens niet-vluchtelingen migranten) zijn externe stakeholders van VluchtelingenWerk Nederland. De *interne stakeholders* zijn de verenigingsleden, oftewel de lokale centrale en decentrale VluchtelingenWerkgroepen, de Regionale Afdelingen (clusters), het Landelijk Bureau (werkorganisatie) en het bestuur van de landelijke vereniging.

Een *vereniging* is een regionale afdeling van VluchtelingenWerk Nederland die voortgekomen is uit een federatief samenwerkingsverband tussen lokale VluchtelingenWerkgroepen. Onder de regionale afdeling met een verenigingsvorm opereren lokale, zelfstandige VluchtelingenWerkgroepen.

Een *stichting* is voortgekomen uit een juridische fusie tussen lokale VluchtelingenWerkgroepen. Onder de regionale afdeling met een stichtingsvorm opereren dus geen lokale, zelfstandige VluchtelingenWerkgroepen meer, omdat zij hun lidmaatschap van de landelijke vereniging hebben overgeheveld naar de regionale stichting. Een vereniging heeft leden, een stichting niet. De landelijke organisatie VluchtelingenWerk Nederland is ook een vereniging, met de regionale stichtingen, de regionale verenigingen en de lokale stichtingen die daar weer onder vallen als leden.

VluchtelingenWerkgroepen zijn onder te verdelen in centrale en decentrale groepen. *Centrale VluchtelingenWerkgroepen* hebben als doelgroep de asielzoekers en *decentrale VluchtelingenWerkgroepen* hebben als doelgroep de vluchtelingen (en in sommige gevallen ook niet-vluchtelingen migranten). Er bestaat een verschil tussen vluchtelingen en asielzoekers, ook al worden beide termen in het dagelijks taalgebruik vaak door elkaar gebruikt. Een *asielzoeker* is iemand die asiel aangevraagd heeft. Hij/zij vraagt om bescherming en om als vluchteling te worden erkend.

Zolang de overheid nog geen beslissing heeft genomen over zijn/haar asielaanvraag, blijft hij/zij asielzoeker. Als over de asielaanvraag positief is beslist, dan is hij/zij 'asielzoeker-af' en spreken we van een *vluchteling*.

De *Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)* heeft tot doel de zelfredzaamheid van nieuwkomers te bevorderen door middel van een inburgeringsprogramma. Door inburgering worden nieuwkomers in de gelegenheid gesteld aansluiting te vinden op de educatie- en arbeidsmarkt. De wet is bedoeld voor alle mensen die na 30 september 1998 voor de eerste keer een verblijfsvergunning krijgen. Ook mensen met een vergunning voor bepaalde tijd asiel vallen onder de WIN. VluchtelingenWerk Nederland neemt in de meeste gemeenten de *maatschappelijke begeleiding* voor haar rekening, een onderdeel van het inburgeringsprogramma dat erop gericht is dat de vluchteling (of niet-vluchteling nieuwkomer) een eigen plaats vindt in de Nederlandse maatschappij. Tevens voert VluchtelingenWerk in sommige gemeenten de *trajectbegeleiding* uit. De trajectbegeleider van VluchtelingenWerk zorgt ervoor dat de vluchteling (of niet-vluchteling nieuwkomer) het inburgeringsprogramma goed doorloopt.

Gemeenten, de Nationale Postcode Loterij en andere financiers van VluchtelingenWerk Nederland willen in toenemende mate zicht hebben en invloed uitoefenen op de besteding van de door hen beschikbaar gestelde middelen en met name op het resultaat ervan. Hiervoor hebben zij bepaalde instrumenten ontwikkeld om VluchtelingenWerk Nederland op af te rekenen. Zo worden er outputfinancieringscontracten opgesteld tussen financiers en VluchtelingenWerk Nederland. In deze contracten worden afspraken opgenomen, volgens welke het toe te kennen budget wordt gekoppeld aan het resultaat dat VluchtelingenWerk Nederland moet behalen. Werkzaamheden dienen zorgvuldig geregistreerd en verantwoord te worden, waarbij de nadruk steeds meer op efficiëntie en effectiviteit komt te liggen. Deze trend noemen we *verzakelijking*.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het studieobject van deze scriptie is VluchtelingenWerk Nederland, alhoewel ik deze organisatie niet geïsoleerd maar in wisselwerking met haar omgeving zal benaderen. Omdat een organisatie onlosmakelijk met haar omgeving verbonden is, dient een organisatie namelijk altijd bestudeerd te worden in samenhang met de omgeving waarvan zij deel uitmaakt. In de studie van management en organisaties is de omgeving van organisaties daarmee een van de belangrijkste aspecten. Ook in dit onderzoek is de omgeving van een organisatie het meest belangrijke aspect. De structuur en het functioneren van VluchtelingenWerk Nederland, van nu af aan VWN genoemd, zal worden gezien in wisselwerking met haar omgeving, omdat veranderingen in de omgeving van VWN invloed uitoefenen op de structuur en in sterke mate het functioneren van VWN bepalen. De vraag is hoe VWN zich aanpast aan haar veranderde omgeving en of de manier waarop de organisatie zich aanpast haar in staat stelt om in de toekomst haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken.

In dit hoofdstuk zullen de contingentietheorie en theorieën van strategisch management worden behandeld. Deze theorieën geven aan hoe organisaties zich aan hun omgeving aan kunnen passen, opdat zij kunnen blijven voortbestaan. Er zal gebruik gemaakt worden van de contingentietheorie, omdat dit de eerste theorie is die aandacht schenkt aan de omgeving van organisaties. Omdat de contingentietheorie echter niet verder gaat dan te verkondigen dat een organisatiestructuur afgestemd moet zijn op de specifieke kenmerken van de omgeving en omdat de contingentietheorie andere mogelijkheden van omgaan met veranderingen in de omgeving over het hoofd ziet, is mijns inziens de contingentietheorie als theoretisch kader voor deze scriptie niet toereikend. Er is een theorie nodig die meer opties biedt voor een organisatie om met veranderingen in de omgeving om te gaan dan één die alleen stelt dat de organisatiestructuur moet worden afgestemd op specifieke omgevingskenmerken. Daarom is er naast de contingentietheorie een aanvullende theorie nodig, die niet alleen verkondigt dát, maar vooral hóe de afstemming op de externe omgeving moet plaatsvinden. De contingentietheorie wordt echter te waardevol geacht om totaal over boord te gooien, dus de contingentietheorie zal wel toegepast worden, maar aangevuld worden met theorieën van strategisch management.

Er zal middels de contingentietheorie onderzocht worden welke organisatiestructuur voor VluchtelingenWerk Nederland passend zou zijn en middels theorieën van strategisch management zal onderzocht worden hoe VWN in de toekomst strategisch goed kan blijven functioneren. Er zal dus niet worden uitgegaan van een 'one best way of managing', maar één die passend is voor de situatie waarin VWN zich begeeft. Het boek "Organisaties & Management" van Keuning en Eppink (2004) en het boek "Strategisch Management voor Non-profitorganisaties" van Joldersma e.a. (2003) zullen hierbij leidraad zijn. Alvorens de theorie van strategisch management behandeld zal worden, zal eerst in de komende paragrafen aandacht worden besteed aan de omgeving van organisaties en de invloed van de omgeving op organisaties.

Paragraaf 2.1: Organisaties en hun omgeving

Elke organisatie heeft haar eigen unieke omgeving. De externe omgeving van een organisatie kan gedefinieerd worden als “alle elementen die zich buiten de grenzen van de organisatie bevinden en de organisatie of onderdelen ervan kunnen beïnvloeden” (Draft, 2001).

Vanaf de jaren '50 en '60 werd er pas aandacht besteed aan de omgeving van organisaties. Daarvoor beschouwde men organisaties als entiteiten die op zichzelf stonden, niet als eenheden die in relatie stonden met een omringende omgeving. Vanaf de jaren '50 en '60 veranderde dit beeld pas en werden organisaties steeds meer beschouwd als open systemen, die wederzijdse relaties onderhouden met hun omgeving. Sindsdien begon men zich pas bezig te houden met het conceptualiseren van de omgeving en het benadrukken van het belang ervan.

Eind 1970 begon een nieuwe periode, waarin men aannam dat de omgeving ook daadwerkelijk invloed heeft op organisaties. Aandacht wordt sindsdien besteed aan de manier waarop deze invloed zich uit (SMV Phoenix Uittrekselbank, <http://members.lycos.nl/vocasa4/hatch.pdf>, 25 maart 2005). “Researchers and experts now regard organizational environments, and the challenges of dealing with them, as absolutely crucial to analyzing organizations and leading them” (Rainey, 1997). Dit geldt met name voor publieke organisaties, omdat deze vaak meer dan private organisaties geconfronteerd worden met invloeden van buitenaf. “Public organizations tend to be subject to more directions and interventions from political actors and authorities who seek to direct and control them” (Rainey, 1997).

Tegenwoordig onderkennen we dus dat organisaties nooit losgekoppeld mogen worden van hun omgeving, omdat beide elkaar voortdurend beïnvloeden. Organisaties worden tegenwoordig per definitie als open systemen beschouwd, omdat zij inputs vanuit de omgeving ontvangen en deze vervolgens als outputs in de vorm van producten en diensten weer aan de omgeving terug geven (Keuning en Eppink, 2004). Organisaties zijn deels afhankelijk van hun omringende omgeving voor verschillende vormen van ondersteuning. Organisaties dienen daarom open te staan voor hun omgeving en dienen een geschikte relatie met deze omgeving op te bouwen om te kunnen overleven (Morgan, 1986).

In non-profitorganisaties spelen ‘stakeholders’¹ een belangrijke rol. Terwijl overheidsorganisaties vooral afhankelijk zijn van het politiek bestuur en profitorganisaties voornamelijk verantwoording moeten afleggen aan aandeelhouders, zijn non-profitorganisaties sterk afhankelijk van al deze en andere stakeholders. Belangrijke stakeholders voor elke non-profitorganisatie zijn de financiers, opdrachtgevers, donateurs en ook de eigen, uitvoerende professionele medewerkers. Wanneer de steun van deze stakeholders (financiële steun, maar ook draagvlak) wegvalt, is het voortbestaan van de organisatie in het geding (Joldersma e.a., 2003). Ontwikkelingen in de omgeving van non-profitorganisaties zijn dus extra belangrijk om te volgen, omdat de omgeving vaak complex is en uit veel verschillende stakeholders bestaat van wie de organisatie in meerdere opzichten

¹ “Stakeholders zijn alle individuen, groepen en organisaties die een belang hebben bij de organisatie en/of er invloed op kunnen uitoefenen” (Joldersma e.a., 2003).

afhankelijk is. Goed contact met stakeholders is voor non-profitorganisaties dus van buitengewoon belang.

Het management van een organisatie dient zich voortdurend af te vragen welke externe factoren van invloed zijn op de organisatie. Het management dient deze factoren in hun ontwikkeling te volgen om goed zicht te blijven houden op het externe krachtenveld waarin de organisatie zich bevindt. Managers moeten weten wat er in de omgeving gaande is en hier op tijd op inspelen. Het is dus niet zo dat de omgeving puur een onafhankelijke kracht van buitenaf is. Als dat zo was, had het immers geen zin gehad om in te spelen op ontwikkelingen in de omgeving. De omgeving oefent invloed uit op organisaties, maar organisaties kunnen omgekeerd ook invloed uitoefenen op de omgeving. Er bestaat een wisselwerking. Organisaties zijn niet geheel maar deels afhankelijk van de externe omgeving. Het is niet zo dat het de omgeving is die organisaties, die kunnen blijven voortbestaan, selecteert. Organisaties beschikken zelf ook over het vermogen om hun voortbestaan veilig te stellen en hun doelen te kunnen blijven verwezenlijken. Organisaties zijn in principe in staat de aard van hun omgeving te beïnvloeden. Ze kunnen een actieve rol spelen in het bepalen van hun toekomst (Morgan, 1986). De organisatie kan zich dus afvragen door wie zij zich wil laten beïnvloeden, maar ze is ook in staat om zelf te beïnvloeden. Als we dit niet zouden erkennen, zou het niet meer uitmaken of het management van een organisatie strategische beslissingen neemt en de organisatie aanpast aan veranderde omstandigheden, omdat het dan uiteindelijk toch de omgeving zou zijn die bepaalt of de organisatie wel of niet een toekomst heeft. Daarom stelt Child ook dat “managers’ strategic choices do play an important role in adapting organizational structure” (Child, 1972).

In deze scriptie wordt vanzelfsprekend uitgegaan van een voortdurende wisselwerking tussen organisaties en hun omgeving en hun onderlinge afhankelijkheid. Er wordt dus ook vanuit gegaan dat een organisatie invloed kan uitoefenen op de strijd om het bestaan. Een organisatie kan pas invloed uitoefenen op haar omgeving, als zij weet met wat voor omgeving ze op dat moment te maken heeft. Het is dus van belang om een omgevingsanalyse uit te voeren. In de volgende paragraaf zullen verschillende soorten kenmerken van omgevingen worden beschreven. De contingentietheorie geeft vervolgens aan welke organisatiestructuur bij welke soort omgeving past (Lawrence e.a., 1967).

Paragraaf 2.2: De contingentietheorie

De contingentietheorie is, zoals reeds eerder aangestipt, een van de eerste theorieën die aandacht besteedt aan de omgeving van organisaties. De omgeving van organisaties is per organisatie verschillend. De contingentietheorie gaat ervan uit dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de organisatiestructuur en de omgeving. De kenmerken van de omgeving en die van de organisatie dienen op elkaar afgestemd te zijn (Rosenthal e.a., 1996). Naarmate een organisatie beter is afgestemd op de omgevingseisen, zal deze effectiever functioneren, aldus de contingentietheorie. De contingentietheorie heeft als uitgangspunt dat er geen optimale manier van organiseren is (“there is no one best way of organizing”), maar dat de optimale manier van organiseren situatieafhankelijk is. De meest geschikte

organisatievorm hangt af van de aard van de taak of de aard van de omgeving waarmee men bezig is (Kickert, 1998). "Where environments are more shifting and unstable, organizations will adapt more decentralized structures, with fewer formal rules and procedures, in order to provide more flexibility for adapting to the environment" (Thompson, 1967).

De contingentietheorie concentreert zich op een aantal dimensies van de omgeving. Vier dimensies worden in het boek "Openbaar bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek" van Rosenthal e.a. (1996) behandeld en aan de hand van dit boek zullen deze vier verschillende omgevingsdimensies hierna worden besproken.

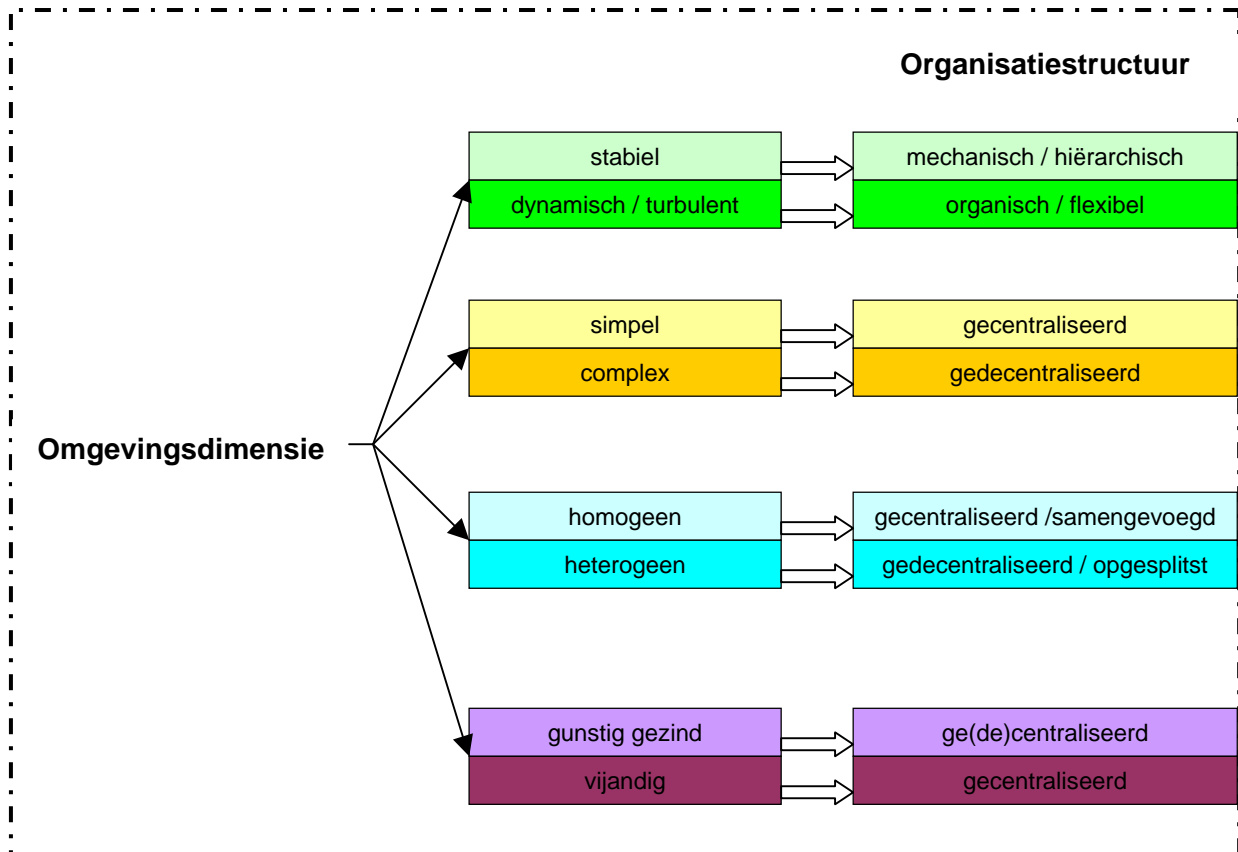
Een belangrijke dimensie is de dynamiek van een omgeving. De omgeving van een organisatie kan stabiel of juist dynamisch zijn. Dynamisch betekent hierbij onvoorspelbaar. In dit verband wordt ook wel het begrip turbulentie gebruikt. De omgeving wordt dan gekenmerkt door het onregelmatige, onrustige en onvoorspelbare karakter van ontwikkelingen in de omgeving. In de contingentiebenadering gaat men ervan uit dat hoe dynamischer de omgeving is, hoe organischer en flexibeler de structuur van een organisatie zal en moet zijn. Volgens de contingentietheorie vergroten organisaties die werkzaam zijn in een dynamische omgeving hun overlevingskans als zij zich op tijd weten aan te passen aan deze omgeving en een organische en flexibele structuur maakt het mogelijk om zich snel aan te passen aan veranderingen.

Een tweede belangrijke dimensie is de complexiteit van de omgeving. De omgeving van een organisatie kan simpel of complex zijn. Deze dimensie heeft betrekking op de mate waarin de omgeving kenbaar en begrijpelijk is. De contingentietheorie gaat ervan uit dat hoe complexer de omgeving is, hoe meer gedecentraliseerd de structuur van een organisatie zal en moet zijn. Bij centralisatie / decentralisatie gaat het om de vraag waar in de organisatie welke beslissingsbevoegdheden moeten worden toegekend. In een organisatie die met een complexe omgeving te maken heeft, kan niet alles vanuit één punt worden beslist. Dit dwingt de organisatie ertoe een decentrale structuur aan te nemen. Een organisatie die in een eenvoudige omgeving werkzaam is, heeft over het algemeen een gecentraliseerde structuur. Hier zijn de beslissingsbevoegdheden dus op één plaats in de organisatiestructuur geconcentreerd. Een organisatie die in een complexe omgeving werkzaam is, heeft doorgaans een gedecentraliseerde structuur. Hier zijn de beslissingsbevoegdheden op meerdere plaatsen in de organisatiestructuur neergelegd.

Een derde dimensie is de heterogeniteit van de omgeving. Een omgeving kan homogeen of heterogeen zijn. De omgeving van een organisatie is heterogeen wanneer die uiteenvalt in diverse deelomgevingen. In de contingentiebenadering gaat men ervan uit dat hoe heterogener de omgeving is, dus hoe minder eenvormig en hoe meer gefragmenteerd de omgeving is, hoe sterker de organisatie de neiging zal hebben om zich op te splitsen in gespecialiseerde eenheden die op de specifieke deelomgevingen georiënteerd zijn.

Een laatste omgevingsdimensie is de mate van vijandigheid. De omgeving kan een organisatie gunstig gezind zijn of juist vijandig tegenover de organisatie staan. De houding van de externe omgeving ten opzichte van de organisatie geeft een indicatie van de mate van vijandigheid. In de contingentiebenadering wordt uitgegaan van de veronderstelling dat vijandigheid in de omgeving

de organisatie ertoe dwingt tijdelijk te centraliseren. Naarmate externe stakeholders die de organisatie onder druk zetten, een sterkere positie hebben, zal men geneigd zijn de beslissingsbevoegdheden te concentreren in de top van de organisatie. Een vijandige omgeving dwingt namelijk tot snel en daadkrachtig optreden (Rosenthal e.a., 1996). De vier bovengenoemde omgevingsdimensies kunnen in het volgende schema weergegeven worden.



Figuur 1: Contingentietheorie, bron: Rosenthal e.a., 1996

Paragraaf 2.3: Kritiek op de contingentietheorie

De contingentietheorie verkondigt dus dat organisaties zich moeten aanpassen aan de omgeving om te kunnen blijven voortbestaan en dat de geschiktheid van de organisatiestructuur afhankelijk is van de omgevingskenmerken. In de lijn van de contingentietheorie dient een organisatie te veranderen in een richting die door de omgeving wordt opgelegd. Aanpassen hoeft echter niet de enige manier te zijn waarop een organisatie met veranderingen in de omgeving omgaat. Zoals reeds eerder gesteld werd, is het niet zo dat alleen de omgeving invloed uitoefent op de organisatie, maar organisaties kunnen andersom ook invloed uitoefenen op de omgeving. Het is in die zin denkbaar dat een organisatie probeert de omgeving zich te laten aanpassen.

Hiermee is belangrijke kritiek op de klassieke contingentietheorie geformuleerd. De contingentietheorie ziet namelijk over het hoofd dat organisaties over een zekere vrijheid beschikken om de voor hen relevante omgeving te kiezen. De doelen van een organisatie kunnen immers worden

aangepast, organisaties kunnen nieuwe werkterreinen opzoeken, zich op andere doelgroepen richten en voor zichzelf nieuwe opdrachten formuleren. Organisaties kunnen daarnaast ook proberen de omgeving te beïnvloeden en zo onzekerheden die zich voordoen in de relatie met de omgeving onder controle te krijgen. Bij het beïnvloeden van de omgeving worden de bedreigingen die vanuit de omgeving op de organisatie afkomen niet als gegeven aanvaard, maar die bedreigingen worden actief bewerkt om ze vervolgens om te zetten in kansen, in nieuwe mogelijkheden (Rosenthal e.a., 1996). Ook al is er door de jaren heen veel kritiek geleverd op de contingentietheorie, de reden dat deze theorie toch in mijn scriptie is opgenomen, komt voort uit het feit dat “the basis idea that organizations must adapt to conditions they face, through such responses as adopting more flexible structures as they contend with more environmental uncertainty, still serves as a central theme in organization theory and management practice” (Rainey, 1997).

Paragraaf 2.4: Organisatieverandering

Externe afstemming betekent dat de organisatie een manier moet vinden om met veranderingen in de omgeving om te gaan. Als er een analyse van de omgeving is gemaakt waardoor duidelijk is geworden welke elementen kenmerkend zijn voor de omgeving van een organisatie, moet de vraag worden gesteld hoe een organisatie afgestemd moet worden op deze kenmerken. Een hulpmiddel voor externe afstemming is strategisch management, waaraan in de paragraaf hierna volop aandacht zal worden geschonken.

Het management van een organisatie heeft als taak om ervoor te zorgen dat de organisatie op een effectieve manier kan omgaan met veranderingen in de omgeving en dat daarmee het voortbestaan van de organisatie zo goed mogelijk verzekerd wordt. Organisaties hebben continu te maken met veranderingen in de omgeving en managers hebben dan ook de onophoudelijke taak om het voortbestaan van de organisatie veilig te stellen. Managers dienen zich daarom continu bewust te zijn van wat er in de omgeving gaande is en hoe hierop door de organisatie gereageerd moet worden (Keuning en Eppink, 2004). Ook Joldersma e.a. stellen dat in tijden van turbulentie het voor een organisatie noodzakelijk is om aandacht te besteden aan het eigen voortbestaan.

Een organisatie kan op verschillende manieren reageren op veranderingen in de omgeving en de ene reactie brengt weer andere consequenties met zich mee dan de andere. Een organisatie reageert op veranderingen in de omgeving door zich af te schermen, door mee te veranderen of door te beïnvloeden. Het aanpassen aan of afstemmen op de omgevingseisen kan allerlei bewegingen in de organisatie tot gevolg hebben: van inkrimpen tot uitbreiden en van opsplitsen (decentraliseren) tot samenvoegen (centraliseren).

Veranderen van organisaties verloopt niet altijd even goed. Bij de noodzaak om in organisaties veranderingen tot stand te brengen, is het van belang dat er een helder beeld ontstaat over het veranderingsvermogen van de organisatie enerzijds en de veranderingsbereidheid anderzijds. Dit beeld wil nog wel eens ontbreken. Het veranderingsvermogen hangt vooral af van de kwalitatieve bekwaamheden van de organisatieleden, maar ook de financiële en technische mogelijkheden bepalen veel van wat er mogelijk is en van de termijn waarop dit kan.

Veranderingsbereidheid is veel meer afhankelijk van de mentaliteit die in de organisatie aanwezig is op het moment dat men besluit tot verandering. Als men met een organisatie een nieuwe koers in wil slaan, dient men er rekening mee te houden in hoeverre de mensen in de organisatie in staat zijn en bereid zijn om deze nieuwe koers in te slaan en te realiseren. Daarbij speelt de cultuur van de organisatie een grote rol. Afhankelijk van de mate waarin het management van de organisatie erin slaagt om de betrokkenen te overtuigen van het feit dat er iets moet veranderen, zal die bereidheid tot veranderen worden beïnvloed. Enerzijds is bekend dat er in de regel sprake is van weerstand tegen verandering, omdat verandering ten opzichte van het bestaande enige mate van onzekerheid voor de betrokkenen met zich meebrengt. Anderzijds is iedereen zich ervan bewust dat verandering soms noodzakelijk is.

Gegeven een bepaald vermogen en een bepaalde bereidheid tot veranderen, hangt de problematiek van het veranderen sterk af van het soort verandering. Een verandering die krimp, meestal gepaard gaand met ontslag van medewerkers, met zich meebrengt is logischerwijs een verandering die moeilijker door te voeren is dan een verandering die samenhangt met groei, omdat zo'n soort verandering veel meer weerstand zal oproepen (Keuning en Eppink, 2004). Uit onderzoek naar organisatieverandering is gebleken dat weerstand tegen verandering veelal voortkomt uit onbegrip over wat de veranderaars willen en waarom en hoe ze het willen. Het management van een organisatie dient zich daarom op alle activiteiten die te onderscheiden zijn in een veranderingsproces goed te concentreren. Dit betekent dat het management de behoefte aan verandering duidelijk moet signaleren en een brede bewustwording hiervan in de organisatie moet genereren. Het management moet volstrekte duidelijkheid geven over het veranderingsdoel. Daarna dient het management een aantal alternatieve manieren te ontwikkelen om het veranderingsproces in gang te zetten en aan te sturen. Hierbij dienen voldoende inspraakmogelijkheden voor betrokkenen aanwezig te zijn. Organisatieleden moeten de ruimte krijgen om eigen invullingen te geven aan de veranderingsaanpak. Als organisatieleden namelijk onvoldoende betrokken worden bij een veranderingsproces, dan kunnen ze zich gaan verzetten tegen veranderingen.

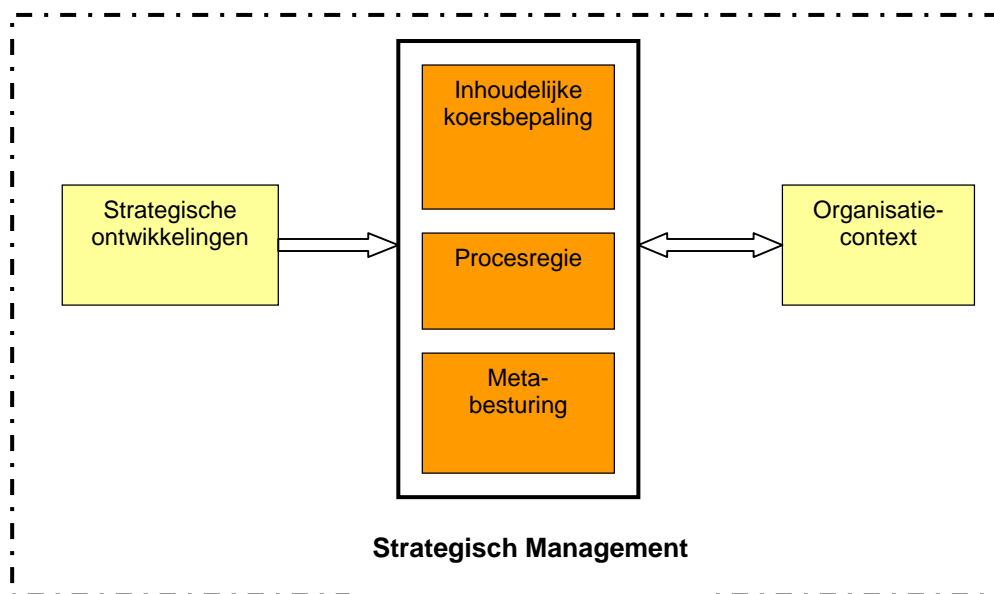
Waar wil de organisatie naartoe? Een heldere strategie is nodig om de gehele organisatie duidelijk te maken in welke richting gewerkt wordt. Er moet aandacht geschonken worden aan de toekomstvisie en de doelstellingen van de organisatie. Deze vormen immers de basis voor de richting die de organisatie op wil gaan en daarmee de basis voor de veranderingsaanpak (van de Graaf e.a., 2004). Voordat een definitieve beslissing wordt genomen over de veranderingsaanpak, moet de strategie dus helder zijn. Als er een veranderingsaanpak gekozen is, dan dient de verandering volledig doorgevoerd te worden en dienen de effecten ervan teruggekoppeld te worden naar de doelstelling van de verandering (Schimmelpenninck, 1990).

Paragraaf 2.5: Strategisch management

Managers van organisaties, zowel in de profitsector als in de non-profitsector, zijn voortdurend alert op veranderingen in de omgeving van de organisatie en proberen daar adequaat op in te spelen. Dit doen zij door het formuleren en implementeren van een strategie. Strategie wordt gedefinieerd als “het aangeven van de weg waarlangs een organisatie (in globale lijnen) haar doelstellingen tracht te verwezenlijken” (Korsten e.a., 1993). Strategieformulering is een onmisbaar proces in het zoeken naar een manier om op veranderingen in de omgeving te kunnen inspelen. Strategieformulering heeft namelijk betrekking op het omgaan met onzekerheden in de externe omgeving. Strategieformulering omvat zowel het bepalen van de doelstellingen van een organisatie, als het vaststellen van de wegen waarlangs en de middelen waarmee de organisatie die doelstellingen wil bereiken. Helderheid over de strategie is nodig om de gehele organisatie te laten inzien hoe er wordt gereageerd op veranderingen in de omgeving.

Meestal vormt een concreet probleem de aanleiding om over te gaan tot het expliciteren van de ondernemingsstrategie. Er wordt een kloof geconstateerd tussen de gewenste en de feitelijke situatie. Tal van oorzaken kunnen een dergelijke kloof veroorzaken. Het is essentieel om deze oorzaken zo snel mogelijk op te sporen en op basis hiervan toe te werken naar oplossingen (Keuning en Eppink, 2004).

Strategisch management heeft betrekking op het vormgeven van de relatie tussen de organisatie en de omgeving. Strategisch management dwingt de organisatie tot het systematisch nadenken over de omgeving en de mogelijkheden die de organisatie heeft. Strategisch management is gericht op de toekomst van een organisatie. Daarom heeft een organisatie die geconfronteerd wordt met een sterk veranderde omgeving belang bij adequaat strategisch management. Maar strategisch management is tot nu toe nog een leeg begrip. Het is niet voldoende om te stellen dat een organisatie die geconfronteerd wordt met een sterk veranderde omgeving, strategisch management moet toepassen. Dit zegt verder immers nog niets over hoe en wat. Er is nu gesteld dat een organisatie haar structuur moet aanpassen aan de kenmerken van een omgeving, welke structuur passend is bij welke omgevingsdimensies en dat strategisch management een organisatie in staat stelt om de relatie tussen organisatie en omgeving vorm te geven. Nu is de vraag welke vorm van strategisch management gepast is in welke situatie. Daarvoor zal de theorie uit het boek “Strategisch Management voor Non-profitorganisaties” van Joldersma e.a. (2003) toegepast worden. De benadering van strategisch management wordt in dit boek als volgt schematisch weergegeven.



Figuur 2: schematische benadering van strategisch management, bron: Joldersma e.a., 2003

De uitleg van het schema luidt als volgt: verschillende strategische ontwikkelingen kunnen voor de organisatie aanleiding vormen om zich met strategisch management bezig te houden. Strategisch management gaat over het omgaan met dergelijke interne en externe ontwikkelingen. Daarbij spelen tegelijkertijd drie dimensies een rol: inhoudelijke koersbepaling, procesregie en metabesturing.

Inhoudelijke koersbepaling richt zich op de inhoud strategie, oftewel hetgeen de organisatie wil bereiken met welke middelen. De afstemming tussen de interne organisatie en de eigen unieke omgeving is hierbij het centrale aandachtspunt. Organisatiekenmerken en omgevingsontwikkelingen worden als vaststaande gegevens beschouwd en er wordt gekeken hoe de afstemming tussen beide kan worden verbeterd. Het organisatieparadigma wordt niet ter discussie gesteld en veranderingen wijken vaak slechts incrementeel of marginaal af van het bestaande, waardoor inhoudelijke koersbepaling veelal een conservatief karakter heeft.

Procesregie betreft de omgang met stakeholders, oftewel hoe de organisatie haar koers bepaalt in relatie tot haar stakeholders. De afstemming van de relatie tussen de organisatie en de eigen unieke stakeholders staat hierbij centraal. Procesregie poogt het gedrag van stakeholders af te stemmen op de koers van de organisatie. Daarbij wordt uitgegaan van bestaande posities van stakeholders. Er wordt vervolgens gekeken hoe er zo goed mogelijk rekening gehouden kan worden met die posities van stakeholders.

Metabesturing richt zich op de condities waaronder de eerste twee dimensies, namelijk inhoudelijke koersbepaling en procesregie, plaatsvinden. Metabesturing richt zich dus op de vraag of de organisatie met haar stakeholders in staat is te koersen in een specifieke richting. Metabesturing tracht de omstandigheden waaronder inhoudelijke koersbepaling en procesregie plaatsvinden, te beïnvloeden. Metabesturing ziet de kenmerken van de omgeving, de stakeholders en de organisatie dus niet als een vaststaand gegeven (terwijl inhoudelijke koersbepaling en procesregie dit wel doen), maar probeert die juist te veranderen, waardoor koersbepaling en procesregie tot stand kunnen

komen (Joldersma e.a., 2003). Of het accent bij strategisch management meer op koersbepaling, procesregie of op metabesturing moet liggen, is zowel afhankelijk van de strategische ontwikkelingen als van de organisatiecontext. Een nadere verkenning van de strategische ontwikkelingen in het licht van de organisatiecontext is dus nodig om te komen tot een typering van de probleemsituatie waarin de organisatie zich bevindt. De specifieke probleemsituatie waarin een organisatie zich bevindt is van grote invloed op de aanpak van strategisch management. Belangrijke kenmerken van de probleemsituatie zijn:

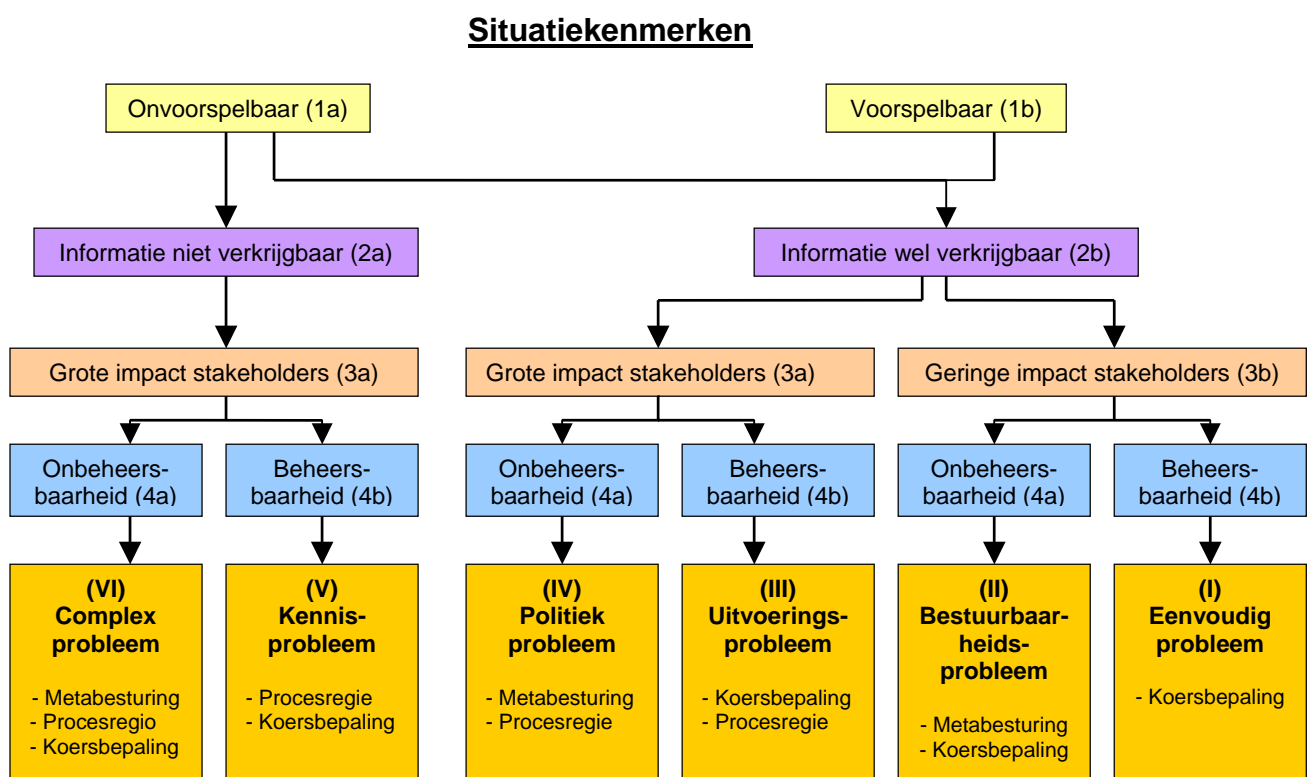
- 1.) Voorspelbaarheid van de toekomst;
- 2.) Verkrijgbaarheid van informatie;
- 3.) Impact van de stakeholders;
- 4.) Beheersbaarheid.

Joldersma e.a. lichten de afzonderlijke situatiekenmerken als volgt toe.

- Voorspelbaarheid van de toekomst: dit eerste situatiekenmerk raakt de bestaanszekerheid van de organisatie. Brengt de strategische ontwikkeling grote onzekerheden voor de organisatie met zich mee (1a) of is juist redelijk voorspelbaar wat de consequenties van deze strategische ontwikkelingen zullen zijn (1b)?
- Verkrijgbaarheid van informatie: dit tweede situatiekenmerk verwijst naar de beschikbaarheid van gegevens. Onvoorspelbaarheid kan voortkomen uit onwetendheid, niemand weet echt wat er zal gaan gebeuren. Het ontbreekt dan aan gegevens vanwege de dynamiek en turbulentie in de omgeving (2a). Onvoorspelbaarheid kan ook voorkomen doordat de organisatie nog niet op de hoogte is van gegevens, hoewel de gegevens wel beschikbaar zijn en de gegevens dus simpelweg nog verzameld moeten worden (2b).
- Impact van de stakeholders: dit derde situatiekenmerk gaat zowel over de impact *op* stakeholders als over de impact *van* stakeholders. Aanleidingen voor strategisch management, strategische ontwikkelingen, kunnen stakeholders meer of minder raken. Een verandering kan een zeer gevoelig item zijn waar stakeholders zich intensief bij betrokken voelen (3a). Soms raakt een verandering de stakeholders echter nauwelijks, waardoor er ook minder behoefte is om invloed uit te oefenen (3b). De impact *op* stakeholders verwijst daarmee naar gevoeligheid, de mate van betrokkenheid en de behoefte om invloed te willen uitoefenen. De impact *van* stakeholders verwijst daarentegen naar de afhankelijkheid van de organisatie van de stakeholders. Een organisatie is van stakeholders afhankelijk, omdat ze over informatie en/of verschillende vormen van steun (financiële, morele, politieke steun) beschikken.

- **Beheersbaarheid:** dit vierde situatiekenmerk heeft betrekking op de mate waarin het voor de organisatie mogelijk is op dezelfde voet door te gaan. Groeit de problematiek de organisatie boven het hoofd (4a) of kan men de situatie nog wel beheersen (4b)? Een situatie wordt al snel onbeheersbaar als de organisatie te maken krijgt met een vraagstuk waarmee zij niet eerder te maken heeft gehad en het terugvallen op bestaande routines niet mogelijk is. Een situatie is ook onbeheersbaar als er sprake is van een sterke afhankelijkheid van stakeholders in combinatie met een zwak leiderschap.

Het onderstaand schema geeft aan bij welke combinaties van situatiekenmerken inhoudelijke koersbepaling, procesregie en/of metabesturing van belang zijn.



Figuur 3: Situatiekenmerken strategisch management, bron: Joldersma e.a., 2003

Zoals in het bovenstaand schema staat weergegeven zijn er op basis van vier situatiekenmerken (voorspelbaarheid toekomst, verkrijgbaarheid informatie, impact stakeholders en beheersbaarheid problematiek) zes verschillende probleemsituaties te onderscheiden. Het soort probleemsituatie waarin de organisatie zich bevindt heeft consequenties voor het soort aanpak van strategisch management dat vereist is. Hieronder worden de zes probleemsituaties beschreven, waarbij voor elke probleemsituatie wordt aangegeven in welke mate inhoudelijke koersbepaling, procesregie en metabesturing relevant zijn.

- Probleemsituatie I: bestaat uit zekerheid over de toekomst, geringe impact op/van stakeholders en beheersbare problematiek. In deze relatief eenvoudige probleemsituatie kan het strategisch management van de organisatie zich bezighouden met inhoudelijke koersbepaling.
- Probleemsituatie II: hierin groeit de problematiek de organisatie (letterlijk en figuurlijk) boven het hoofd. Deze probleemsituatie is het beste te typeren als een bestuurbaarheidsprobleem. Koersbepaling alleen is onvoldoende. Metabesturing is ook nodig.
- Probleemsituatie III: in deze situatie lijkt de problematiek wel goed beheersbaar, maar de impact van en voor stakeholders wordt groter. Deze probleemsituatie is het beste te typeren als een uitvoeringsprobleem. Procesregie is belangrijk en staat ten dienste van inhoudelijke koersbepaling. Dat wil zeggen dat bij de koersbepaling veel aandacht besteed wordt aan het creëren van draagvlak bij de stakeholders.
- Probleemsituatie IV: in deze situatie wordt de problematiek onbeheersbaar. De voorwaarden om te komen tot overeenstemming en het handelen daarnaar lijken afwezig. Deze probleemsituatie kan dan ook worden getypeerd als een politiek probleem. In een dergelijke situatie is behalve procesregie ook metabesturing nodig om potentiële conflicten te beslechten die als gevolg van de impact van/op stakeholders kunnen ontstaan. De koersbepaling raakt hier enigszins op de achtergrond, omdat het belangrijker wordt gevonden dat er consensus tussen stakeholders over de koers is en er dus een gedeeld beeld over de situatie bestaat dan wat de koers precies zal zijn.
- Probleemsituatie V: bestaat uit een grote onzekerheid over de toekomst, hetgeen gepaard gaat met een grote impact van/op de stakeholders. Er is echter geen sprake van een onbeheersbare situatie. Deze probleemsituatie kan worden getypeerd als een kennisprobleem. Zo'n situatie doet zich voor wanneer de organisatie van haar stakeholders afhankelijk is, omdat deze stakeholders over relevante kennis beschikken. Het is dan wenselijk de kennis van de stakeholders te benutten en de percepties van hen tegen elkaar af te wegen om zo een beter inzicht te krijgen over hoe de organisatie op ontwikkelingen in de omgeving kan inspelen. Inhoudelijke koersbepaling is belangrijk en staat ten dienste van procesregie. Dat wil zeggen dat procesregie ook toegepast wordt om tot draagvlak van stakeholders te komen, maar vooral toegepast wordt om de inhoudelijke koers te bepalen.
- Probleemsituatie VI: is de meest moeilijke situatie. In deze situatie bestaat er grote onzekerheid over de toekomst, is de impact van stakeholders groot en is het moeilijk om de verschillende belangen en percepties op elkaar af te stemmen. Er is sprake van een complexe probleemsituatie. Metabesturing moet hier de gunstige condities creëren voor zowel

inhoudelijke koersbepaling als procesregie. Metabesturing, inhoudelijke koersbepaling en procesregie zijn dus alle drie van even groot belang (Joldersma e.a., 2003).

Paragraaf 2.6: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de contingentietheorie en strategisch management voor non-profitorganisaties behandeld. Uit beide theorieën is gebleken dat er een wisselwerking tussen organisatie en omgeving bestaat en dat het afhankelijk is van omgevingskenmerken hoe een organisatie zou moeten reageren op veranderingen in de omgeving. De contingentietheorie geeft aan dat een organisatiestructuur aangepast moet zijn aan omgevingsdimensies om effectief te kunnen functioneren en welke organisatiestructuur bij welke omgevingskenmerken past. De theorie van strategisch management voor non-profitorganisaties stelt dat het afhankelijk is van een specifieke probleemsituatie waar de organisatie voor staat om te kunnen bepalen welke vorm van strategisch management (inhoudelijke koersbepaling, procesregie en/of metabesturing) en welke daarbij behorende hulpmiddelen meer centraal moeten komen te staan.

Kortom, wil een organisatieverandering effectief zijn, dan dient er rekening gehouden te worden met de kenmerken van de organisatiecontext. Er is op voorhand geen 'beste, voor alle situaties passende' organisatieverandering aan te geven, omdat deze situatieafhankelijk is. De wijze waarop VluchtelingenWerk Nederland zou moeten reageren op de veranderde omgeving om zo efficiënt en effectief mogelijk haar doelstellingen te verwezenlijken, is een vraagstuk dat situatieafhankelijk dient te worden opgelost. Daarom is het van belang om de situatie waarin VWN zich op dit moment bevindt goed in kaart te brengen, alvorens oplossingen aangedragen kunnen worden. Er is nu eerst behoefte aan een nadere beschrijving van de organisatie VWN en haar veranderde omgeving, alvorens de theorie te koppelen aan de empirie.

Hoofdstuk 3: Geschiedenis van het vluchtelingenwerk in Nederland

Voor een goed begrip van de opzet en het resultaat van dit onderzoek, is een historisch overzicht van belang. In dit hoofdstuk zal dan ook een globale beschrijving worden gegeven van het ontstaan en de ontwikkelingen in het vluchtelingenwerk in het algemeen en de rol die de organisatie VluchtelingenWerk Nederland hierin in het bijzonder gespeeld heeft en nog steeds speelt. Als beginpunt voor de chronologische beschrijving is gekozen voor de periode na de Tweede Wereldoorlog, omdat toen het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (het Vluchtelingenverdrag van Genève, 1951) en het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (het EVRM, 1950) tot stand zijn gekomen. Beide verdragen vormen de basis voor het Nederlandse vluchtelingenbeleid en tevens voor de werkzaamheden van de organisatie VWN. Ook al zijn deze verdragen dus van buitengewoon belang, ze zullen slechts kort toegelicht worden, omdat ze verder niet van grote betekenis zijn voor het onderzoek. De ontwikkelingen in het Nederlandse vluchtelingenwerk vormen belangrijker achtergrondinformatie, dus hieraan zal meer aandacht besteed worden.

Paragraaf 3.1: Vluchtelingenverdrag van Genève en het EVRM

De gedachte dat aan vluchtelingen bescherming moet worden geboden door andere staten is sinds begin vorige eeuw in het kader van de Volkenbond neergelegd in verschillende regelingen en verdragen (Fernhout, 1990). Deze gedachte is na de Tweede Wereldoorlog bekrachtigd. De vluchtelingenstromen na de Tweede Wereldoorlog waren de directe aanleiding voor de Verenigde Naties om een stevig fundament te leggen voor het vluchtelingenrecht (Florin, 1995).

Het Vluchtelingenverdrag van Genève dat hieruit voortgekomen is, en dat door meer dan honderd landen (leden van de Verenigde Naties) ondertekend is, geeft een universele definitie van het begrip vluchteling. De definitie van een vluchteling wordt in artikel 1 van het VN Vluchtelingenverdrag als volgt weergegeven: "ieder persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groepering of politieke overtuiging zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees niet wil invoeren". De kern van de definitie van vluchtelingen is dus 'gegronde vrees voor vervolging', waardoor men de bescherming van het eigen land niet meer kan of wil invoeren. Hieruit is het verbod van refoulement voortgekomen, dat wil zeggen het verbod om iemand terug te sturen naar het land waar hij vreest vervolgd te worden (Elderman, 2002). De definitie bepaalt of iemand vluchteling is en daarmee het recht heeft op een erkend vluchtelingenschap en toegelaten te worden tot het land waar hij bescherming aanvraagt. Nederland heeft zich naast het Vluchtelingenverdrag van Genève ook verbonden aan het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) dat in 1950 tot stand is gekomen. In het EVRM hebben de lidstaten van de Raad van Europa de belangrijkste mensenrechten en fundamentele vrijheden vastgelegd.

In rangorde staan verdragen boven het nationale recht. In Nederland is de nationale vreemdelingenwetgeving dus in principe ondergeschikt aan het Vluchtelingenverdrag van Genève en het EVRM. Omdat Nederland het Vluchtelingenverdrag, het Protocol van New York uit 1967² en het EVRM heeft ondertekend, heeft het zich verplicht om vluchtelingen niet uit te zetten of terug te sturen naar een land waar zij te vrezen hebben voor vervolging of het risico lopen van marteling of een onmenselijke behandeling of straf (Katholiek Pedagogisch Centrum, 1995).

Op 1 januari 1967 trad de eerste Vreemdelingenwet in Nederland in werking. Grondslag is namelijk heel lang geweest dat Nederland geen immigratieland was, alhoewel het wel tot de eerste ondertekenaars van het Vluchtelingenverdrag van Genève behoorde. Vluchtelingen kregen, in vergelijking met bij voorbeeld buitenlandse werknemers en Surinamers, tot het einde van de jaren zeventig weinig aandacht in regeringsnota's en in het overleg tussen regering en parlement (ten Doesschate, 1993). Vanaf 1979 kreeg de integratie van immigranten meer aandacht in het beleid en de Nederlandse overheid heeft in 1987 daadwerkelijk de verantwoordelijkheid genomen voor de opvang van asielzoekers. Sindsdien is er pas sprake van overheidsbemiddeling op het gebied van opvang, juridische toelatingsprocedure en huisvesting van erkende vluchtelingen. Daarvoor werd dit werk verricht door vrijwilligers en maatschappelijk middenveldorganisaties, zoals kerken en (later) VluchtelingenWerk.

Paragraaf 3.2: Het verdeelde vluchtelingenwerk in Nederland

Zoals in de vorige paragraaf reeds genoemd werd, zorgde dus niet de staat maar het 'particulier initiatief' tot en met de jaren tachtig voor de financiering en organisatie van opvang voor vluchtelingen en asielzoekers³ in Nederland. In onze Nederlandse staat en samenleving is het van oudsher overigens zo dat het merendeel van de uitvoering van publieke taken altijd verricht is door het particulier initiatief⁴. Zo vreemd is het dan ook niet dat niet de staat, maar stichtingen en verenigingen met een religieuze of levensbeschouwelijke grondslag de opvangtaak van vluchtelingen en asielzoekers op zich hadden genomen. Na de Tweede Wereldoorlog, tijdens de periode dat onze verzorgingsstaat weer opgebouwd en tevens uitgebreid werd, is het particulier initiatief echter steeds afhankelijker geworden van staat en overheid, vooral in de financiële zin van bekostiging (Kickert, 1998). De overheid is het bestaand particulier initiatief steeds meer gaan ondersteunen en reguleren. Ook organisaties die zich bezighouden met vluchtelingen en asielzoekers zijn in die zin steeds meer 'verstatelijkt'.

² Het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen is aangevuld met het Protocol van New York van 31 januari 1967

³ In het dagelijks taalgebruik worden de termen vluchteling en asielzoeker vaak ten onrechte door elkaar gebruikt. Juridisch is er namelijk een wezenlijk verschil. Een asielzoeker is iemand die asiel heeft aangevraagd. Hij wordt pas vluchteling genoemd als de overheid een positieve beslissing heeft genomen op zijn asielverzoek en hij 'als vluchteling toegelaten' wordt

⁴ Het particulier initiatief, ook wel het maatschappelijk middenveld genoemd, bestaat uit hybride organisaties, privaatrechtelijke organisaties, stichtingen of verenigingen gebaseerd op geloof en levensbeschouwelijke grondslag die publieke taken uitvoeren

Na de Tweede Wereldoorlog werkten in Nederland veel organisaties onafhankelijk van elkaar met vluchtelingen. Zij bemoeiden zich niet met het toelatingsbeleid, maar hielden zich bezig met de opvang. Na overleg met een aantal autoriteiten werd op 14 mei 1954 de Stichting Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen hulp (NFV) als overkoepelend orgaan voor het vluchtelingenwerk in Nederland opgericht. Leden van deze Federatie waren kerkelijke en liefdadigheidsorganisaties (het particulier initiatief), met name actief voor vluchtelingen die waren uitgeweken voor communistische regimes (Voets, 1985).

Ondanks de oprichting van de Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen hulp, was er nog steeds sprake van een hoge mate van verbrokkeling in het werk. Naast de NFV die zich dus vooral bezighield met de opvang van en inzamelingsacties voor vluchtelingen uit Oost-Europa, waren er ook andere, niet speciaal voor vluchtelingen hulp opgerichte organisaties zoals bij voorbeeld Amnesty International, Release en Terre des Hommes. Er bestonden spanningen tussen de NFV en deze andere organisaties als gevolg van generatie- en cultuurconflicten (ten Doesschate, 1993).

Wegens de bestaande spanningen besloot men stappen te ondernemen om te komen tot eenwording. Zo wilde het (toenmalige) ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) één landelijk orgaan voor de hulp aan buitenlanders instellen. De pogingen om het werk te bundelen verliepen echter moeizaam, omdat vluchtelingenorganisaties in dit geheel een relatieve zelfstandigheid bepleitten (Voets, 1985). De vluchtelingenorganisaties waren namelijk van mening dat vluchtelingen op enkele wezenlijke punten verschilden van buitenlanders in het algemeen en dat om die reden het werk niet gebundeld kon worden.

Op 1 januari 1974 kwam op initiatief van het ministerie van CRM een Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB) tot stand, maar de meeste vluchtelingenorganisaties namen hieraan geen deel. Na de oprichting van het NCB poogden enkele vluchtelingenorganisaties de Stichting Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen hulp om te vormen tot een krachtige vluchtelingenorganisatie waaraan naast het NCB behoefte zou bestaan (Voets, 1985). Vluchtelingenwerk diende geherstructureerd te worden en na veel overleg werd op 26 augustus 1974 de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk (NSV) opgericht.

Al snel na deze oprichting ontstond er echter interne verdeeldheid die ertoe leidde dat drie organisaties (Amnesty International, Release en de stichting voor vluchtelingen-studenten University Assistance Fund, UAF) uit het verband met de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk zijn gestapt, omdat zij het subsidieaanbod van het ministerie van CRM veel te laag vonden. Amnesty International en UAF hebben vervolgens de vereniging Voor Vluchtelingen (VV) opgericht. In 1974 waren er dus twee vluchtelingenorganisaties actief, de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingen hulp (NSV) en de vereniging Voor Vluchtelingen (VV).

De minister van CRM besloot in 1975 om zowel de NSV als de VV links te laten liggen en de uitvoering van het gehele vluchtelingenwerk voorlopig bij zijn eigen ministerie neer te leggen, in samenwerking met het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (NCB). De NSV en de VV moesten eerst maar eens meer onderlinge eenheid zien te creëren, was de mening van de minister van CRM.

Op 1 juli 1975 ondertekenden de welzijnsorganisaties NCB, NSV en VV na jarenlange, moeizame onderhandelingen en een dringend beroep van het ministerie van CRM alsnog een

samenwerkingsovereenkomst, waarin zij zich hebben verbonden om de verantwoordelijkheid voor de opvang van Chileense vluchtelingen op zich te nemen. Het NCB, de NSV en de VV bleven weliswaar hun eigen identiteit behouden, maar gingen wel samenwerken in de Commissie voor de Opvang en Begeleiding van Vluchtelingen uit Chili. De minister van CRM erkende hiermee het ontstaan van een landelijk vluchtelingenwerk, maar wilde hierin nog verder gaan, namelijk door het gehele vluchtelingenwerk, ongeacht welke categorie, onder één dak te brengen (Voets, 1985).

In 1976 ontstond de Samenwerkingscommissie voor Vluchtelingen (SKV) die eveneens is samengesteld uit het NCB, de NSV en de VV. De Samenwerkingscommissie voor Vluchtelingen hield zich vooral bezig met de begeleiding van individuele vluchtelingen en asielzoekers (ten Doesschate, 1993). De Samenwerkingscommissie voor Vluchtelingen en de Commissie voor de Opvang en Begeleiding van Vluchtelingen uit Chili bereikten in 1977 overeenstemming over integratie. Op 1 februari 1978 is de Stichting Vluchtelingenwerk Nederland tot stand gekomen als koepelorganisatie voor het uitvoerende vluchtelingenwerk in Nederland. Voortbouwend op dit samenwerkingsproces werd een definitief samengaan van de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk en de vereniging Voor Vluchtelingen voorbereid, omdat er steeds meer behoefte ontstond aan samenhang in het vluchtelingenwerk.

Er waren twee redenen te geven voor deze groeiende behoefte aan samenhang. De eerste reden was dat samenwerking noodzakelijk was om de financiële steun van de overheid te behouden. Het ministerie van CRM wilde namelijk maar één organisatie subsidiëren. De tweede reden was dat er behoefte bestond aan één sterke organisatie die met één stem zou spreken, omdat met een dergelijke krachtige organisatie de overheid wel rekening moest houden (Geerdink, 2004). Tot nu toe was het nog zo dat de vluchtelingenorganisaties onderling zo verdeeld waren dat ze derhalve een zwakke tegenstander van de overheid waren.

Paragraaf 3.3: Oprichting en ontwikkeling van VluchtelingenWerk Nederland

Op 1 oktober 1979 zijn de Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk, de vereniging Voor Vluchtelingen en de Stichting Vluchtelingenwerk Nederland in de Vereniging Vluchtelingenwerk⁵ Nederland (VVN) gefuseerd. De VVN is sindsdien de grote landelijke vluchtelingenorganisatie in Nederland. Al één jaar na de oprichting van de gefuseerde Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland was het werkapparaat uitgegroeid van ongeveer 35 naar meer dan 400 werknemers. Het apparaat moest daarbij voortdurend improviseren vanwege de vele veranderingen die elkaar in hoog tempo opvolgden. Dit gegeven is door alle jaren heen altijd kenmerkend gebleven voor de organisatie.

De samenwerking tussen de overheid en het net opgerichte Vluchtelingenwerk verliep niet altijd flexibel. De verhoudingen waren onduidelijk en controversieel. Het ministerie van CRM was angstig voor het geven van wezenlijke verantwoordelijkheid aan relatief autonome groepen vrijwilligers en gaf er eigenlijk de voorkeur aan om met een organisatie van betaalde krachten te werken, waarbij vrijwilligers zo nu en dan als hulpkrachten ingezet konden worden. Bij Vluchtelingenwerk werkten de

⁵ Vluchtelingenwerk wordt hier nog niet met de hoofdletter W geschreven. Pas vanaf 2001 wordt de hoofdletter W ingevoerd. In dit chronologisch overzicht zal ik dan ook tot die periode Vluchtelingenwerk schrijven

cultuurverschillen tussen de verschillende organisaties van vóór de fusie nog door (Florin, 1997). Op papier was weliswaar eenheid bereikt, maar tot een daadwerkelijke samensmelting van middelen en achterban kwam het slechts geleidelijk. Tegelijkertijd nam het aantal vluchtelingen dat Nederland binnenkwam enorm toe, waardoor er grote beheersingsproblemen ontstonden. Behalve uitgenodigde vluchtelingen, kwamen er namelijk ook steeds meer onuitgenodigde asielzoekers (Voets, 1985). Dit zette de verhoudingen met het ministerie op scherp. Het ministerie gaf geld aan Vluchtelingenwerk voor de opvang en begeleiding van toegelaten vluchtelingen. Dit geld was niet bedoeld voor onuitgenodigde asielzoekers. Het ministerie wilde een scherp onderscheid tussen deze beide groepen maken, omdat het Nederlandse asielbeleid erop gericht was het aantal toelatingen beheersbaar te houden en het doel van beheersbare aantallen was nu eenmaal makkelijker te realiseren bij uitgenodigde vluchtelingen, omdat de beslissing al voor hun komst naar Nederland werd genomen. Ook al gedoogden ambtenaren in het begin nog dat Vluchtelingenwerk de subsidie tevens aanwendde voor de opvang en begeleiding van onuitgenodigde asielzoekers, langzamerhand werd de verhouding met het ministerie van CRM toch steeds moeizamer. Bovendien kwam de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland in financiële problemen (Geerdink, 2004).

Dat de samenwerking tussen het ministerie van CRM en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland moeizaam was, kwam mede door het feit dat Vluchtelingenwerk niet langer een verlengstuk van het ministerie wilde zijn. Vluchtelingenwerk, opgericht als onafhankelijk belangenbehartiger, wilde een zelfstandige organisatie zijn, terwijl het ministerie de organisatie liever als verlengstuk van zichzelf zag (Geerdink, 2004). Op die manier kon het ministerie immers meer sturing geven aan Vluchtelingenwerk.

Na vruchteloze pogingen om de samenwerking met het ministerie van CRM te verbeteren en om de financiële positie van de Vluchtelingenwerk te verbeteren, besloot de organisatie in 1981 uiteindelijk om bepaalde taken op het gebied van opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen terug te geven aan het ministerie. De opvang is sindsdien een taak van de overheid geworden en Vluchtelingenwerk bleef zich met de juridische en maatschappelijke begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen bezighouden. Aangezien de opvang dus geheel bij CRM was komen te liggen, betekende dit in principe dat Vluchtelingenwerk langs deze weg nauwelijks meer invloed kon uitoefenen op het toelatingsbeleid. Het ministerie richtte het POA (Project Opvang Asielzoekers) op, de voorloper van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers), en de opvangplekken van Vluchtelingenwerk werden gesloten. Een ingrijpende reorganisatie was hiervan het directe gevolg: de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland werd van ongeveer 400 betaalde werknemers teruggebracht naar zo'n 125 en later zelfs naar slechts enkele tientallen betaalde werknemers. Vluchtelingenwerk was met het ministerie van CRM overeengekomen dat het zich zou omvormen tot een klein bureau, met taken op het gebied van deskundigheidsbevordering, belangenbehartiging en voorlichting (Voets, 1985).

Vanaf deze tijd is de zogenaamde spagaatpositie ontstaan waarin Vluchtelingenwerk langzamerhand terecht is gekomen. Er bestond vanaf die tijd namelijk een aanzienlijke groep werknemers die twee sterk gescheiden afdelingen binnen Vluchtelingenwerk wilde: aan de ene kant moest Vluchtelingenwerk een welzijnsorganisatie (dienstverlener) zijn, die als tweedelijns organisatie

voor de opvang van erkende vluchtelingen zou functioneren en aan de andere kant diende Vluchtelingenwerk een onafhankelijke belangenbehartiger te zijn, die zich bezig zou houden met het verkrijgen van een vluchtelingenstatus voor asielzoekers. Omdat Vluchtelingenwerk door de jaren heen steeds meer betrokken was geraakt bij de feitelijke uitvoering van het beleid (de functie van dienstverlener op zich had genomen), werd Vluchtelingenwerk telkens weer voor de keuze gezet: meewerken aan de uitvoering van het beleid (dienstverlener) of de rol van volstrekt onafhankelijke belangenbehartiger op zich nemen (Corduener, 2004). Deze spagaatpositie vormt tot op de dag van vandaag een heikel discussiepunt.

In 1982 werden de Regiobureaus, het Servicebureau en het Verenigingsbureau opgericht. De Regiobureaus ondersteunden plaatselijke en regionale structuren die zich met opvang en begeleiding van vluchtelingen bezighielden. Het Servicebureau adviseerde en informeerde de Regiobureaus en ontwikkelde landelijk beleid voor de organisatie. Het Verenigingsbureau regelde de bestuurs- en verenigingszaken.

In 1986 werd de federatie van Vluchtelingen Organisaties in Nederland (VON) opgericht om meer eenheid in het vluchtelingenwerk te creëren. Landelijke vluchtelingenorganisaties, waaronder VluchtelingenWerk, die bij de VON zijn aangesloten komen sindsdien regelmatig bijeen om hun gezamenlijke standpunten te bepalen. VON spreekt namens de vluchtelingen in Nederland en de circa alle bij de VON aangesloten vluchtelingenorganisaties tot de overheid. De VON geeft uiteindelijk dus invulling aan de behoefte die al een tijd geleden ontstaan was, namelijk de behoefte aan één organisatie die met één sterke stem zou spreken, waarmee de overheid daadwerkelijk rekening zou moeten houden.

In 1987 bleek dat de overheid onvoldoende instrumenten tot haar beschikking had om de toenemende vluchtelingeninstroom naar Nederland voldoende op te kunnen vangen. Dit leidde ertoe dat per 1 november 1987 de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) werd ingevoerd. Deze regeling hield in dat asielzoekers voortaan in gemeentelijke woningen hun asielprocedure mochten afwachten. Omdat de gemeenten echter niet direct voldoende ROA-woningen ter beschikking konden stellen, werden ook de eerste echte asielzoekerscentra geopend. Als er dus even niet voldoende huisvesting was, diende een kort verblijf in een asielzoekerscentrum als vangnet dienst te doen. De asielzoekerscentra vingden als snel steeds meer asielzoekers op voor een steeds langere periode. Het aantal asielzoekers dat in Nederland een asielverzoek indiende, nam namelijk enorm toe vanwege de politieke en economische veranderingen in Oost-Europa en er waren te weinig ROA-woningen. Omdat het accent steeds meer op de asielzoekerscentra (AZC's) kwam te liggen en daar steeds meer werkzaamheden te verrichten waren, besloot Vluchtelingenwerk om tevens binnen de AZC's actief te worden. Vluchtelingenwerk liet zich daarom toevoegen aan de professionele rechtshulp (Smolders, 2004).

Omdat Vluchtelingenwerk zich nu aansloot bij de professionele rechtshulpverlening, begon de overheid de organisatie steeds meer als één van de schakels in het systeem, als onderdeel van de zogenaamde 'gevestigde orde' te beschouwen. Het voordeel hiervan was dat Vluchtelingenwerk echt erkenning kreeg voor het werk dat het verrichte. Het nadeel was echter dat Vluchtelingenwerk een schakel in het systeem was, terwijl ze het vaak niet eens was met dat zelfde systeem. Daardoor werd

het steeds lastiger om de taak van belangenbehartiger goed uit te kunnen oefenen. Kortom, de spagaatpositie deed zich steeds duidelijker voor.

Voor de instelling van de ROA beschikte Vluchtelingenwerk over 44 groepen. Na de instelling van de ROA bood Vluchtelingenwerk aan om in gemeenten die meewerkten aan de ROA een Vluchtelingenwerkgroep op te zetten. Vluchtelingenwerk slaagde erin om in praktisch alle gemeenten een lokale Stichting Vluchtelingenwerk op te zetten, vrijwilligers te werven en op te leiden. Daarnaast werd Vluchtelingenwerk in alle AZC's actief. Dit betekende dat Vluchtelingenwerk in korte tijd een groei van 44 naar 260 Vluchtelingenwerkgroepen doormaakte. Het landelijk dekkend netwerk was tot stand gekomen vanuit de gedachte 'overal waar asielzoekers en vluchtelingen zijn, is Vluchtelingenwerk'. Het nastreven van een al lang bestaand ideaal, namelijk een maatschappelijk draagvlak creëren voor de opvang van vluchtelingen en asielzoekers door een netwerk van burgers die vrijwillig de verantwoordelijkheid voor deze opvang op zich nemen, kreeg nu een definitieve kans. Uiteraard bracht zo'n enorm snelle groei ook problemen met zich mee. In zeer korte tijd moesten betaalde krachten geworven en opgeleid worden en nog veel grotere aantallen vrijwilligers (Corduener, 2004).

In de statuten werd veranderd dat plaatselijke Vluchtelingenwerkgroepen nu ook formele rechtspersonen zouden zijn, die 40% van de stemmen in vergaderingen van de Verenigingsraad in handen zouden hebben. De structuur van de organisatie werd hierdoor zeer complex, omdat er nu zeer veel stemgerechtigden in de Verenigingsraad, het hoogste orgaan van de organisatie, zitting hadden. Daar kwam nog bij dat de verhouding tussen de leden van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland en de werkorganisatie (het Landelijk Bureau) minder helder werd. Vooral de centrale diensten op het Landelijk Bureau begonnen zichzelf meer te zien als het werkapparaat van het bestuur dan als dat van de Vereniging en haar leden.

Eind jaren tachtig richtte Vluchtelingenwerk het arbeidsbemiddelingsbureau 'Emplooi' op, omdat de organisatie zich ook wilde zetten voor verbetering van de positie van vluchtelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Door vluchtelingen te motiveren, te begeleiden en voor hen te bemiddelen bij werkgevers, werd geprobeerd vluchtelingen aan een baan te helpen. Stichting Emplooi bestaat nog steeds, maar is inmiddels verzelfstandigd.

De jaren negentig werden gekenmerkt door een verstopte asielprocedure, chaos en enorme achterstanden in de verwerking van asielaanvragen, waardoor er problemen ontstonden met de opvangcapaciteit. Ondertussen was er een grootschalige reorganisatie aan de gang bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In Nederland beoordeelt de IND alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden (naturalisatie). De IND is dus de dienst die beslist over het verstrekken van (tijdelijke of definitieve) verblijfsvergunningen en het Nederlanderschap aan niet-Nederlanders. De IND werd in 1994 verzelfstandigd tot een agentschap. Omdat deze reorganisatie samenging met de enorme hoeveelheid asielaanvragen die werd ingediend, ontstonden er bij de IND grote achterstanden in de verwerking van de asielaanvragen. De prioriteit kwam daarom te liggen bij het wegwerken van achterstanden. De enorme hoeveelheid asielaanvragen die in dezelfde tijd van chaos en het wegwerken van achterstanden werd ingediend, werd met name veroorzaakt door de burgeroorlog die in voormalig Joegoslavië was uitgebroken.

Grote groepen asielzoekers die waren gevlucht vanwege deze oorlog, dienden in Nederland acuut opgevangen te worden.

De instroom van asielzoekers was groter dan ooit. Deze grote instroom leverde niet alleen problemen met de verwerking van de asielaanvragen op, maar ook praktische problemen met de uitvoering van de opvang. Daarom werd de opvang van asielzoekers in 1994 in handen gelegd van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Doordat het COA nu verzelfstandigd was, had het meer armslag gekregen en kon het efficiënter te werk gaan.

Per 1 januari 1996 is de ROA-regeling beëindigd. Aan de basis voor de opvang van asielzoekers ligt tegenwoordig de RVA 1997, de regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen. De asielprocedure vindt sindsdien geheel in centra plaats, waar het COA en de IND onder directe bevoegdheid van het ministerie van Justitie het voor het zeggen hebben. Het ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor het totale asielbeleid en de uitvoering van het beleid ligt in handen van met name het COA en de IND. De inhoud van het vreemdelingenbeleid en de voorwaarden die gelden worden vastgelegd door de regering en de Tweede en Eerste Kamer.

De overheid besloot daarnaast de aanmelding te centraliseren en aanmeldcentra (AC's) op te richten, die moesten fungeren als een extra filter. Alle asielzoekers gingen vanaf toen eerst naar een aanmeldcentrum. Daar werd binnen 48 uur beoordeeld of een asielzoeker een kans maakte om toegelaten te worden tot de asielprocedure. Was de asielzoeker een zogenaamd kansloos geval, dan werd hij/zij ter plekke afgewezen en moest het land direct verlaten. Maakte de asielzoeker wel een kans, dan mocht hij/zij naar een opvang- en onderzoekscentrum, een OC (Zuidgeest, 2004). Diegenen van wie het asielverzoek 'kansrijk' werd geacht, werden vervolgens overgeplaatst naar de asielzoekerscentra waar ze de uiteindelijke beslissing over hun asielverzoek moesten afwachten.

Vluchtelingenwerk heeft in deze periode vooral tijd en energie in de opbouw van haar eigen organisatie gestoken. Vluchtelingenwerk was bezig met bezinning op de eigen organisatie, met een interne heroriëntatie op taken en werkzaamheden. Inmiddels was de organisatie namelijk zo groot geworden dat er meer duidelijkheid moest komen over de verdeling van de interne verantwoordelijkheden en over de interne communicatiesystemen. Duidelijk was dat in de jaren negentig de toestroom van vluchtelingen voorlopig voort zou blijven duren en dat Vluchtelingenwerk snel moest kunnen inspelen op initiatieven van de overheid. Het werd van belang sneller visie te kunnen ontwikkelen en efficiënter op veranderingen te kunnen inspelen.

Eind 1998 werd de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) door het tweede kabinet Kok ingevoerd. Sindsdien moeten vluchtelingen net als andere nieuwkomers na toekenning van een verblijfsstatus een verplicht inburgeringstraject volgen. Een dergelijk traject bestaat kort gezegd uit een educatief gedeelte, trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding. In het educatieve onderdeel worden Nederlandse taallessen gegeven en wordt er informatie verstrekt over de Nederlandse samenleving ('Maatschappijoriëntatie') en arbeidsmarkt ('Beroeporiëntatie'). De traject- en maatschappelijke begeleiding richten zich op het begeleiden, motiveren en ondersteunen van de nieuwkomer. Het uitgangspunt van de WIN is dat door een verplicht programma aan te bieden de inburgering / participatie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving bevorderd kan worden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WIN. Gemeenten zijn verplicht

(gedwongen winkelnering) inburgeringsprogramma's voor nieuwkomers in te kopen bij de ROC's, Regionale Opleidingscentra. Hiervoor krijgen gemeenten geld van de Rijksoverheid. Maatschappelijke begeleiding is voor iedere nieuwkomer (nu in ieder geval nog, maar dit zal later nader toegelicht worden) een verplicht onderdeel van het inburgeringsprogramma. Gemeenten moeten alle nieuwkomers maatschappelijke begeleiding bieden. Naast nieuwkomers bestaan er ook oudkomers: zij die vóór september 1998 naar Nederland zijn gekomen en dus geen inburgeringsprogramma hebben gevolgd. Daaronder zijn ook vluchtelingen. Gemeenten kunnen deze oudkomers alsnog een inburgeringsprogramma bieden. Veel gemeenten hebben sinds de invoering van de WIN de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen-nieuwkomers, en in sommige gevallen ook van nieuwkomers in het algemeen (migranten), in handen gegeven van een lokale Stichting VluchtelingenWerk. Veel gemeenten hebben daarnaast aan lokale Stichtingen VluchtelingenWerk gevraagd om ook oudkomers te begeleiden of om de trajectbegeleiding te verzorgen (van den Berg e.a., 2005).

In het kader van de WIN is het geven van maatschappelijke begeleiding dus één van de belangrijkste activiteiten van VluchtelingenWerk geworden. VluchtelingenWerk had ook al langer ervaring met de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen, dus het was eigenlijk niet meer dan logisch dat gemeenten dit in handen van VluchtelingenWerk hebben gelegd. Aangezien gemeenten die de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen aan VluchtelingenWerk hadden opgedragen en er het nut niet van inzagen om vervolgens de maatschappelijke begeleiding van niet-vluchtelingen nieuwkomers door een andere organisatie te laten verzorgen, ging VluchtelingenWerk in veel gevallen ook de niet-vluchtelingen nieuwkomers begeleiden. De doelgroep van VluchtelingenWerk bestaat wat betreft de maatschappelijke begeleidingstaak al langere tijd uit meer dan alleen vluchtelingen en asielzoekers.

Het tweede kabinet Kok heeft naast de invoering van de WIN, ook een nieuwe Vreemdelingenwet ontworpen die op 1 april 2001 in werking is getreden. Het nationaal juridische kader van het vreemdelingenbeleid werd lange tijd gevormd door de Vreemdelingenwet van 1965, die was herzien in 1994. Nu werd de Vreemdelingenwet 2000 geïntroduceerd, met als doel de asielprocedure te versimpelen door het aantal schakels in de asielprocedure te verminderen, de wachttijden te verkorten en het aantal statussen te reduceren. De invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet heeft een einde gemaakt aan de groei van het aantal asielzoekers dat zich in Nederland meldt en dat wordt toegelaten als vluchtelingen, hetgeen logischerwijs zeer veel impact heeft op het werk van VluchtelingenWerk. De Vreemdelingenwet 2000 zal verder op in deze scriptie nog uitgebreider aan bod komen en dan zal de uitwerking van de Vreemdelingenwet op VluchtelingenWerk nader toegelicht worden.

Het COA besloot in 2000 het land op te delen in clusters, met in ieder cluster een aantal permanente opvangcentra. Het verschil tussen OC's (huisvesting voor het onderzoek naar asielrelaas) en AZC's (huisvesting na het onderzoek naar asielrelaas) is daarmee komen te vervallen. Asielzoekers die het AC gepasseerd zijn, stromen nu rechtstreeks door in een centrum en blijven gedurende de behandeling van hun asielverzoek daar. De IND stelde in dat zelfde jaar vijf zogenaamde behandelkantoren in. Asielzoekers reizen voortaan naar een behandelkantoor om daar

door een IND-ambtenaar gehoord te worden over de reden voor het indienen van een asielverzoek. Deze behandelkantoren werden ingesteld om de asielaanvragen efficiënter en daarmee sneller te laten verlopen (Ministerie van Justitie, september 2001).

Omdat het COA had besloten om Nederland op te delen in clusters en de IND behandelkantoren had ingesteld en voortaan vanuit deze behandelkantoren werkte, zag Vluchtelingenwerk zich genoopt om ook te reorganiseren. In navolging van het COA heeft Vluchtelingenwerk voor een organisatiestructuur gekozen die gebaseerd is op clusters. De vijf Regiobureaus werden opgeheven en het was de bedoeling dat alle lokale Stichtingen Vluchtelingenwerk in federatief dan wel gefuseerd verband zouden gaan samenwerken op regionaal niveau. Door regionale samenwerking moest er meer samenhang en samenwerking ontstaan. Niet alle Stichtingen Vluchtelingenwerk hebben echter meegedaan met deze reorganisatie. Deze stichtingen zijn zelfstandig verder gegaan en zijn dus geen lid meer van de landelijke vereniging. Uiteindelijk zijn er 29 regionale afdelingen gevormd. Ook vond er een reorganisatie van taken binnen het Landelijk Bureau in Amsterdam plaats. Het Landelijk Bureau werd afgeslankt en nieuwe afdelingen werden opgericht die tot taak hebben de regionale afdelingen te ondersteunen (voorheen werd dit door de Regiobureaus gedaan). Vluchtelingenwerk kreeg een nieuwe huisstijl en heette voortaan VluchtelingenWerk Nederland. De directie werd uitgebreid naar twee personen: een algemeen directeur en een directeur uitvoering. In het verlengde van deze reorganisatie werd ook gekozen voor een nieuwe Verenigingsraad. De oude Verenigingsraad, waarin vertegenwoordigers van individuele leden (VluchtelingenWerkgroepen), provinciale platforms, vertegenwoordigers van landelijke rechtspersonen⁶ en de ondernemingsraad zitting hadden, is overgegaan in een nieuwe Verenigingsraad, waarin alleen nog maar afgevaardigden van de regionale afdelingen vertegenwoordigd zijn. Deze reorganisatie zal nog uitgebreid besproken worden, nu is de reorganisatie alleen genoemd vanwege de chronologische beschrijving.

In 2004 heeft het COA gewerkt aan weer een nieuw opvangmodel, dat op 1 januari 2005 is ingevoerd. De belangrijkste reden voor de invoering van een nieuw opvangmodel is de focus op terugkeer van asielzoekers van wie het asielverzoek definitief is afgewezen en de enorme afname van het aantal opvangcentra (veroorzaakt door de enorme afname van het aantal asielzoekers) waardoor het COA afgeslankt moest worden. Het nieuwe opvangmodel kent slechts twee soorten opvanglocaties: asielzoekerscentra gericht op Oriëntatie en Inburgering en asielzoekerscentra gericht op Terugkeer. Het nieuwe opvangmodel bestaat daarmee uit drie fasen: de oriëntatie-, inburgerings- en terugkeerfase. De fase van de asielprocedure bepaalt in welk soort asielzoekerscentrum de asielzoeker is of wordt geplaatst (Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, november 2003).

In 2004 heeft de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA) ook een grote reorganisatie doorgevoerd. In Nederland is de SRA belast met de organisatie en uitvoering van de rechtsbijstand aan asielzoekers. De vraag naar rechtsbijstand aan asielzoekers is echter enorm gedaald als gevolg van de terugloop van het aantal asielzoekers. De omvang van de drie regionale stichtingen werd zo

⁶ Landelijke rechtspersonen, grotendeels ook de medeoprichters van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (zoals Amnesty International en UAF), nemen in plaats van in de Verenigingsraad nu zitting in de Raad van Advies

klein dat zij afzonderlijk geen overlevingskansen hadden. Een fusie lag voor de hand en op 1 januari 2005 zijn de drie regionale SRA's tot één landelijke SRA samengesmolten.

De periode die hierna aanbreekt, zal in het volgende hoofdstuk besproken worden, omdat deze periode niet zoals de periode die tot nu toe besproken is enkel als achtergrondinformatie bedoeld is, maar van buitengewoon belang is geweest voor de situatie waarin de organisatie VluchtelingenWerk Nederland zich op dit moment bevindt.

Paragraaf 3.4: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn het ontstaan en de ontwikkelingen van het vluchtelingenwerk en van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland beschreven. Er kan gesteld worden dat het vluchtelingenbeleid zich in de loop der tijd niet erg rechtlijnig en consistent ontwikkeld heeft, waardoor het vluchtelingenwerk in het algemeen en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland in het bijzonder gekenmerkt wordt door vele veranderingen. De verschillende vluchtelingenorganisaties slaagden er in het begin niet goed in een solide samenwerkingsverband te smeden, de samenwerking met het verantwoordelijke ministerie verliep stroef en de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland die uiteindelijk in 1979 is opgericht werd gedwongen zich meerdere malen aan te passen aan haar veranderde omgeving. Verandering, groei en krimp zouden we in die zin als sleutelwoorden voor de organisatie kunnen aanwijzen.

De periode vanaf 2001 is in vogelvlucht beschreven. Op bepaalde belangrijke en vooral ook turbulente ontwikkelingen die in deze periode hebben plaatsgevonden zal echter nog dieper ingegaan worden, omdat deze ontwikkelingen een zeer grote impact hebben gehad op de organisatie VluchtelingenWerk Nederland. Zoals al kort aangestipt is in dit hoofdstuk hebben meerdere organisaties die werkzaam zijn in de asielsector, waaronder VluchtelingenWerk Nederland, reeds maatregelen getroffen om effectief met dergelijke turbulente ontwikkelingen om te kunnen gaan. Omdat voor de meeste van deze organisaties (COA, IND, SRA, VluchtelingenWerk) echter geldt dat nog steeds niet duidelijk is wat hun toekomstige positie zal zijn, is het treffen van nog meer maatregelen noodzakelijk. In dit onderzoek zal alleen voor de organisatie VluchtelingenWerk Nederland gekeken worden welke maatregelen de organisatie heeft getroffen en of deze maatregelen de organisatie in staat hebben gesteld om haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken.

Hoofdstuk 4: VluchtelingenWerk Nederland

In dit hoofdstuk zullen de eerste twee deelvragen beantwoord worden. Er zal beschreven worden wat VluchtelingenWerk Nederland voor organisatie is en wat de doelstellingen van deze organisatie zijn. Er zal ingegaan worden op de structuur van de organisatie, alsmede op de financiering en uitvoering van het werk.

Paragraaf 4.1: De organisatie VluchtelingenWerk Nederland

Een organisatie is te omschrijven als “een samenwerkingsverband tussen (groepen van) mensen dat wordt aangegaan om bepaalde doelen te bereiken. Zo gezien is een organisatie een instrument, dat door toedoen van mensen ontstaat en dat wordt benut om bepaalde producten en diensten tot stand te brengen” (Rosenthal e.a., 1996). Organisaties ontstaan niet vanzelf, maar zijn het gevolg van ordenend handelen door mensen. Zo is VWN ook ontstaan. Een persoon of een groep personen wilde zich graag inzetten voor persoonlijke steun en belangenbehartiging van asielzoekers en vluchtelingen. Deze persoon of groep personen heeft in 1979 anderen bereid gevonden dit (vrijwillig of tegen betaling) ook te doen. Hieruit is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie ontstaan die zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie.

VWN is zowel een missie- als een marktorganisatie, in de betekenis van dat het enerzijds een belangenbehartigingsorganisatie is en anderzijds een dienstverlener is. VWN is een onafhankelijke organisatie die de belangen behartigt van vluchtelingen en asielzoekers vanaf het moment van binnenkomst tot en met de integratie in de Nederlandse samenleving. Maar VWN is tevens een dienstverlener die door de gemeente wordt ingeschakeld om de maatschappelijke begeleiding in het kader van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) voor haar rekening te nemen.

VWN is een instelling zonder winstoogmerk, een zogenaamde non-profitorganisatie. Non-profitorganisaties verschillen van pure marktorganisaties, doordat behalve het zorgdragen voor een gezonde exploitatie ook andere, maatschappelijke doelstellingen in het geding zijn. Niet economische winstmotieven domineren, maar ideële en maatschappelijke motieven. Non-profitorganisaties verschillen ook van pure overheidsorganisaties doordat ze niet onder direct politiek gezag staan. Non-profitorganisaties zijn hybride en staan in die zin tussen de markt en de overheid in. Zij vertonen zowel kenmerken van overheidsorganisaties als van marktorganisaties. Zij hebben zowel met de politiek als met klanten en concurrenten te maken (Joldersma e.a., 2003). Non-profitorganisaties ontleen hun legitimiteit aan acceptatie door cliënten, financiers, samenwerkingspartners en in het geval van VWN door vrijwilligers (Hagoort Management en Onderwijs, 2005).

De meest voorkomende rechtsvorm voor instellingen zonder winstoogmerk is de stichting of de vereniging. VWN is een vereniging. De meeste lokale VluchtelingenWerkgroepen hebben gekozen voor een stichtingsvorm en de meeste regionale verbanden hebben gekozen voor een verenigingsvorm. Kenmerkend voor non-profitorganisaties is de aanwezigheid van een (algemeen)

bestuur enerzijds en een uitvoerende werkorganisatie onder leiding van een directeur anderzijds. Zo is dat ook geregeld bij VWN.

VWN is niet alleen een non-profitorganisatie maar ook een vrijwilligersorganisatie. Het uitvoerend werk wordt voornamelijk door vrijwilligers gedaan, die daarbij ondersteund worden door betaalde krachten. Ruim negenduizend vrijwilligers en vele betaalde medewerkers zetten zich dagelijks in voor vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. Het werken met zo veel vrijwilligers zorgt voor draagvlak in de samenleving en drukt de kostprijs, waardoor persoonlijke steun, begeleiding en belangenbehartiging intensiever kunnen zijn.

Paragraaf 4.2: Structuur van VluchtelingenWerk Nederland

De werkzaamheden van een organisatie dienen op elkaar afgestemd te worden. Daarvoor is een structuur nodig. Een organisatiestructuur is te omschrijven als “de wijze waarop de taken in een organisatie zijn verdeeld en de wijze waarop het verrichten van die taken vervolgens wordt gecoördineerd” (Rosenthal e.a., 1996). Door een organisatiestructuur worden de posities en onderlinge relaties tussen mensen en middelen in een bepaalde richting en voor een bepaalde tijd vastgelegd. De structuur van een organisatie kan daarom worden opgevat als het geraamte van de organisatie.

VWN bestaat uit zeer veel onderdelen. Eerst zal het onderscheid tussen landelijk en regionaal/lokaal worden besproken. Aan de ene kant is er namelijk de landelijke vereniging en aan de andere kant zijn er het regionale en lokale groepennetwerk. De Vereniging VluchtelingenWerk Nederland is de landelijke rechtspersoon, gevestigd te Amsterdam, waarvan alle regionale en plaatselijke verbanden lid of orgaan zijn. De verschillende afdelingen van VluchtelingenWerk Nederland worden bij hun werk ondersteund door het Landelijk Bureau in Amsterdam.

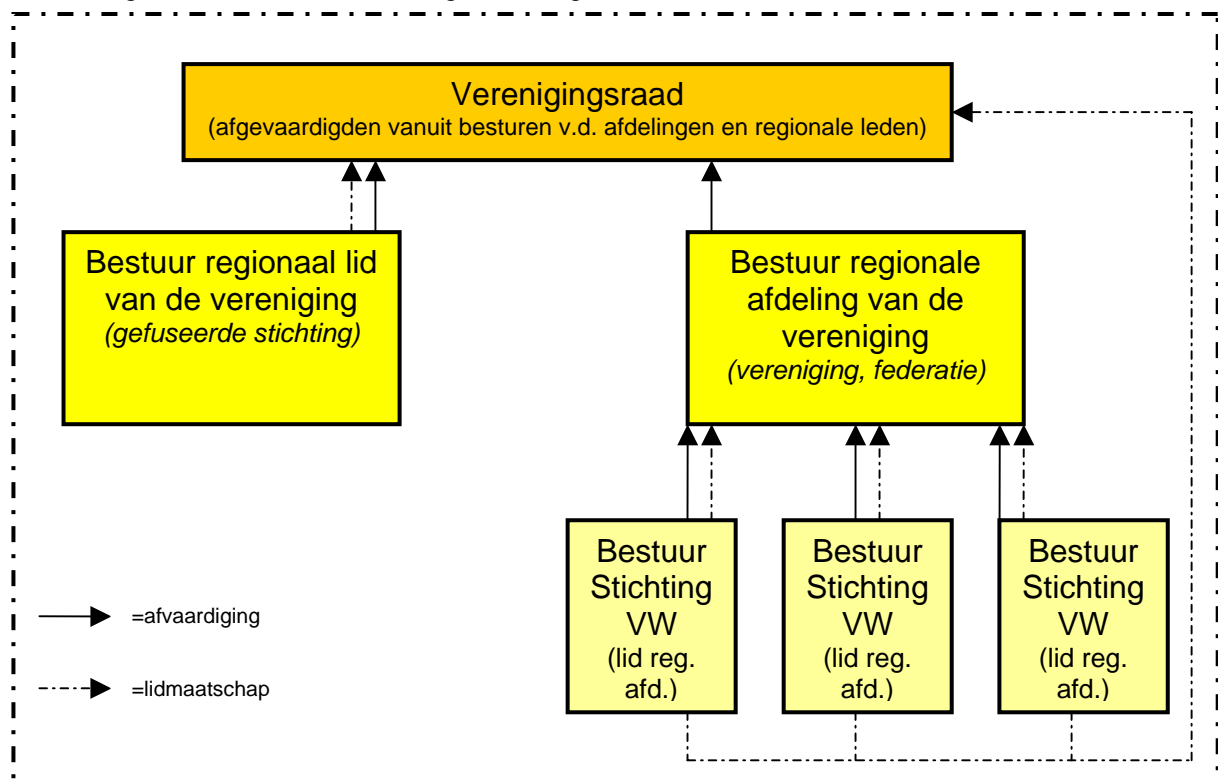
Er heeft een grote reorganisatie bij VWN plaatsgevonden, die eind 2002 is afgerond, waarbij de structuur van VWN gewijzigd is. Voor de reorganisatie waren er honderden zelfstandige Stichtingen VluchtelingenWerk in Nederland. Omdat er weinig samenhang was tussen al deze verschillende VluchtelingenWerkgroepen moest een clustervorming ervoor zorgen dat er extra samenwerkingsverbanden gecreëerd werden tussen deze groepen. Er werden twee varianten geboden om tot clustervorming (schaalvergroting) te komen:

1.) Een stichting VluchtelingenWerk als regionaal lid van de landelijke vereniging

2.) Een vereniging VluchtelingenWerk als regionale afdeling van de landelijke vereniging

Een stichting is voortgekomen uit een juridische fusie tussen lokale VluchtelingenWerkgroepen, waarbij het lidmaatschap van de VluchtelingenWerkgroep van de landelijke vereniging werd overgeheveld naar de nieuwe stichting. De VluchtelingenWerkgroepen die dus besloten om samen een regionale stichting te vormen, moesten zichzelf opheffen en samen fuseren in één stichting. Een vereniging is voortgekomen uit een federatief samenwerkingsverband, waarbij de VluchtelingenWerkgroep deel ging uitmaken van de nieuwe regionale afdeling, maar het eigen lidmaatschap van de landelijke vereniging en zelfstandigheid kon behouden (Huishoudelijk Reglement Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, februari 2003). De VluchtelingenWerkgroepen die dus

besloten om samen een regionale afdeling te vormen, hoefden zichzelf niet op te heffen maar konden als lokale VluchtelingenWerkgroepen blijven bestaan. Het overgrote deel van de VluchtelingenWerkgroepen heeft dan ook de voorkeur gegeven aan het federatief samenwerkingsverband, omdat ze op die manier hun zelfstandigheid konden behouden. In totaal bestaan er nu zo'n 217 VluchtelingenWerkgroepen en 29 regionale afdelingen. Er zijn echter ook enkele VluchtelingenWerkgroepen geweest die de clustervorming niet zagen zitten. Zij zijn geheel zelfstandig verdergegaan en hebben geen enkele relatie meer met de landelijke vereniging. Deze VluchtelingenWerkgroepen worden de zogenaamde 'witte vlekken' genoemd, omdat zij tijdens de clustervorming zijn afgehaakt, geheel zelfstandig verder zijn gegaan en dus niet meer tot de landelijke vereniging behoren. Schematisch is de huidige bestuurlijke basisstructuur van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland als volgt weer te geven:



Figuur 4: bestuurlijke basisstructuur van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, bron: VWN

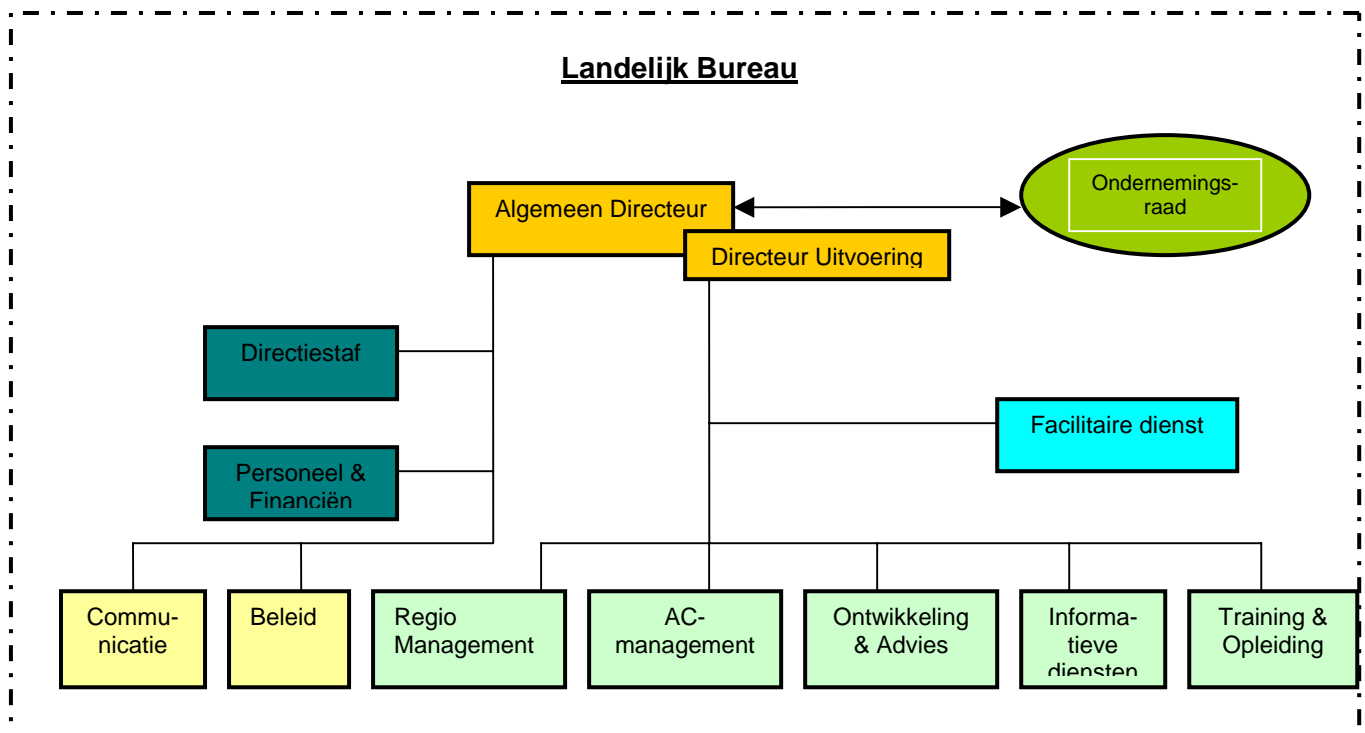
De stichting zorgt in haar regio zowel voor het coördinerende clusterwerk als ook voor het uitvoerend werk. De regionale afdeling is belast met het clusterwerk en leden van de regionale afdeling (de lokale stichtingen) zijn belast met het uitvoerend werk. Er zijn thans 29 regionale afdelingen waaronder de 217 lokale groepen (afdelingsleden) opereren. De regiomanagers fungeren als een 'scharnierpunt' tussen het Landelijk Bureau en de clusters / VluchtelingenWerkgroepen. Zij dienen zorg te dragen voor de betrokkenheid van de clusters bij de beleidsvoorbereiding op bestuurlijk en op verenigingsniveau, voor afstemming van initiatieven vanuit het Landelijk Bureau en voor signalering en oplossing van knelpunten tussen verschillende onderdelen van de organisatie. Ook zorgen de regiomanagers voor de financiering van de groepen die in de centrale opvang actief zijn

(Compact Special, 2001). De regiomanagers komen samen in het Landelijk Afdelingsoverleg, het LAO, waarin zij hun zaken afstemmen.

De Verenigingsraad (ook wel de Algemene Leden Vergadering genoemd) is het hoogste orgaan van de vereniging. De Verenigingsraad bestaat in principe uit afgevaardigden vanuit de besturen van de regionale afdelingen en regionale leden. Er is echter wel sprake van zogenaamde “dubbele petten”-situaties, veroorzaakt door Verenigingsraadsleden die tevens afdelingsmanager zijn. In de vergaderingen van de Verenigingsraad worden alle belangrijke beleidszaken besproken en de besluiten genomen. De Verenigingsraad kiest ook het bestuur van de landelijke vereniging. De voorzitter van het huidige bestuur is Harry van den Berg. Het bestuur van de landelijke vereniging leidt de vergaderingen van de Verenigingsraad. Voor de herstructurering maakten de landelijke ledenrechtspersonen deel uit van de Verenigingsraad, maar dit geldt nu niet meer. Nu hebben alleen afgevaardigden vanuit de besturen van de afdelingen en regionale leden zitting in de Verenigingsraad. De structuur van VWN is daarmee nog steeds decentraal, maar wel minder decentraal dan dat het voor de clustervorming was. Toen waren de beslissingsbevoegdheden immers over veel meer personen door het hele land verdeeld. Nu zijn de beslissingsbevoegdheden in principe over 29 regionale afdelingen verdeeld. Dit maakt de besluitvorming een stuk overzichtelijker, minder complex en minder traag. Het doel van de herstructurering was ook dat de organisatie haar missie en taken optimaler en efficiënter zou kunnen uitoefenen, dat de besluitvormingsprocessen versneld zouden worden, dat de onderlinge samenhang binnen de vereniging versterkt zou worden en dat VWN beter zou kunnen inspelen op veranderingen in haar omgeving. Maar ondanks dat de schaalvergroting tot meer onderlinge samenhang had moeten leiden, zijn er nog steeds enorme verschillen tussen de VluchtelingenWerkgroepen.

De reorganisatie had niet alleen betrekking op de vorming van 29 regionale afdelingen, maar ook op taken binnen het Landelijk Bureau. Op het Landelijk Bureau zijn twee nieuwe afdelingen opgericht die tot taak hebben de regionale afdelingen van VluchtelingenWerkgroepen te ondersteunen. De afdeling Regiomanagement is verantwoordelijk voor het relatiebeheer met clusters en voor extern overleg met ketenpartners als COA, IND en SRA. De afdeling Ontwikkeling & Advies heeft tot taak de VluchtelingenWerkgroepen en clusters te adviseren en ondersteunen bij innovatie van werk- en productontwikkeling en te adviseren bij de uitvoering, organisatieontwikkeling, organisatiepositionering en strategisch beleid. Om het belang van de wisselwerking tussen de VluchtelingenWerkgroepen, clusters en het Landelijk Bureau te onderstrepen is ervoor gekozen om een directeur Uitvoering te benoemen. Op dit moment wordt deze post bekleed door Edwin Huizing. De taken van de directeur Uitvoering liggen primair op alles wat te maken heeft met het functioneren van de clusters en VluchtelingenWerkgroepen en op de uitvoering van hun werkzaamheden. Dit is een moeilijke taak, omdat de onderlinge verschillen tussen clusters en tussen VluchtelingenWerkgroepen zeer groot zijn. Omdat het Landelijk Bureau ondergeschikt is aan de Verenigingsraad en omdat de verschillende afdelingen van VWN niet als één geheel aan te sturen zijn, is het sturing geven aan de verschillende afdelingen bijzonder lastig. Hiërarchische leiding en organisatorische spelregels worden door de VluchtelingenWerkgroepen als beperkend ervaren en supervisie en afstemming is hierdoor moeilijk. De algemeen directeur is in eerste instantie belast met

de zorg voor de strategische positie van VWN en met de zorg voor de organisatie als geheel. De beide directeuren worden geassisteerd door een directiestaf (Compact Special, 2001). Hieronder staat het organogram van het Landelijk Bureau weergegeven:



Figuur 5: organogram Landelijk Bureau Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, bron: VWN

Er bestaat ook een onderscheid tussen centrale en decentrale opvang. De begeleiding door een VluchtelingenWerkgroep vanuit een opvanglocatie van het COA wordt de centrale opvang genoemd. De medewerkers van VWN die actief zijn in de centrale opvang ondersteunen asielzoekers tijdens de asielprocedure. Ze geven zowel juridisch als sociaalmaatschappelijke begeleiding. Wanneer asielzoekers een status hebben gekregen en zich mogen vestigen in een gemeente (wanneer ze dus in een gemeentelijke woning zitten in plaats van in een COA-opvanglocatie) kunnen ze begeleiding aanvragen bij de decentrale opvang. Activiteiten ten behoeve van de decentrale opvang liggen op het terrein van inburgering en integratie. Het VluchtelingenWerkcluster, de regionale afdeling, is het aanspreekpunt van waaruit VluchtelingenWerk in de centrale opvang wordt aangestuurd. Daarnaast wordt vanuit het VluchtelingenWerkcluster contact onderhouden met de decentrale groepen. Door de clustervorming is het centrale en decentrale werk dus aan elkaar gekoppeld, waardoor er meer samenhang is ontstaan. Ondanks dat er getracht is de centrale en decentrale opvang meer aan elkaar te koppelen, bestaat er nog steeds een waterscheiding tussen beide groepen.

De structuur van VWN is behoorlijk gecompliceerd. Er is de Verenigingsraad, het Landelijk Bureau, de regionale afdelingen (in gefuseerd of federatief verband) en de vele lokale VluchtelingenWerkgroepen die op hun beurt weer onder te verdelen zijn in centrale en decentrale groepen. Het bindend element is dat ze allen deel uitmaken van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, maar de variatie onderling is (ondanks de clustervorming) groot. Dit alles maakt het vaak

moeilijk om te spreken over één organisatie, laat staan om de organisatie vanuit één punt aan te sturen / richting te geven. Desondanks gaat dit onderzoek over VluchtelingenWerk Nederland als geheel, over de gemeenschappelijke noemer VWN. De diversiteit zal zeker niet genegeerd worden, maar dit onderzoek tracht wel op VWN als geheel en niet op de afzonderlijke delen gebaseerd te zijn. De organisatiestructuur is decentraal. Een decentrale, horizontale structuur brengt een grote mate van autonomie en vrijheid met zich mee. VluchtelingenWerkgroepen hebben daardoor een grote inspraak in de uitvoering van de werkzaamheden. De macht ligt dus in feite onderin de organisatie, hetgeen aansturing van bovenaf zeer bemoeilijkt.

Paragraaf 4.3: Werkzaamheden en doelstellingen van VluchtelingenWerk Nederland

Nu de eerste deelvraag beantwoord is, kan er over worden gegaan op de beantwoording van de tweede deelvraag. Wat zijn de doelstellingen en werkzaamheden van VluchtelingenWerk Nederland? Er zal in deze paragraaf beschreven worden welke taken VWN op welke wijze en met welke uiteindelijke doelen uitvoert.

Het eigenlijke mandaat van VluchtelingenWerk Nederland betreft, zoals de naam al zegt, 'vluchtelingen'. Vrijwel alle afdelingen van VWN hebben in hun missie opgenomen dat zij, geïnspireerd door de rechten van de mens, willen bevorderen dat asielzoekers bescherming krijgen en vluchtelingen het recht krijgen op een volwaardig bestaan in Nederland. Het doel is dus bescherming, waarbij het non-refoulement beginsel⁷, een zorgvuldige en rechtvaardige asielprocedure en een volwaardige plaats in de Nederlandse samenleving centraal staan. Hiervoor voert VWN diensten uit, met name op het gebied van belangenbehartiging en maatschappelijke begeleiding. VWN is in aanmeldcentra, opvangcentra, IND-behandelkantoren en gemeenten actief bij de toelating, de opvang en de integratie van vluchtelingen door persoonlijke steun en begeleiding en belangenbehartiging. Duizenden vrijwilligers en honderden betaalde krachten van VWN begeleiden in het hele land asielzoekers bij hun asielprocedure en vluchtelingen bij hun integratie in de Nederlandse samenleving.

Op het terrein van maatschappelijke begeleiding is recentelijk officieel de doelgroep uitgebreid van vluchtelingen naar migranten in het algemeen. Na een jarenlange discussies over de uitbreiding van de doelgroep van VWN, is er in de Verenigingsraad van februari 2005 uiteindelijk besloten om de doelgroep van VWN op lokaal en regionaal niveau formeel uit te breiden met migranten. Uitgangspunt hierbij is dat VWN ook tot doel heeft zich in te zetten voor de integratie van migranten in Nederland. Het mandaat van VWN op lokaal en regionaal niveau is dus niet meer alleen vluchtelingen, maar in veel gevallen migranten in het algemeen. Op landelijk niveau blijft het mandaat echter gehandhaafd.

Het geven van begeleiding bij de asielprocedure en maatschappelijke begeleiding zijn twee kerntaken van VWN, die onder te verdelen zijn in respectievelijk centraal en decentraal werk. Het begeleiden van asielzoekers bij de asielprocedure wordt centraal werk genoemd en de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen (integratieactiviteiten) wordt decentraal werk

⁷ Non-refoulement beginsel is het verbod om iemand terug te sturen naar een land waar hij/zij vreest voor vervolging

genoemd. Twee andere kerntaken van VWN zijn wat algemener van aard: draagvlakbevordering en beleidsbeïnvloeding. De vier kerntaken van VWN zullen hieronder besproken worden.

Paragraaf 4.3.1: Begeleiding bij de asielprocedure

Alvorens de begeleiding bij de asielprocedure als kerntaak besproken wordt, is het raadzaam eerst de asielprocedure uit te leggen. De asielprocedure is bedoeld om vast te stellen wie vluchteling is en wie niet. Het aanmeldcentrum (AC) is de plaats waar bij de IND een asielaanvraag moet worden ingediend. In het AC vindt ook de eerste beoordeling van de asielaanvraag door een ambtenaar van de IND plaats. De procedure in het Aanmeldcentrum (AC-procedure) duurt maximaal 48 uur, verspreid over vijf werkdagen. Binnen 48 uur krijgt de asielzoeker duidelijkheid of hij wordt toegelaten tot de asielprocedure.

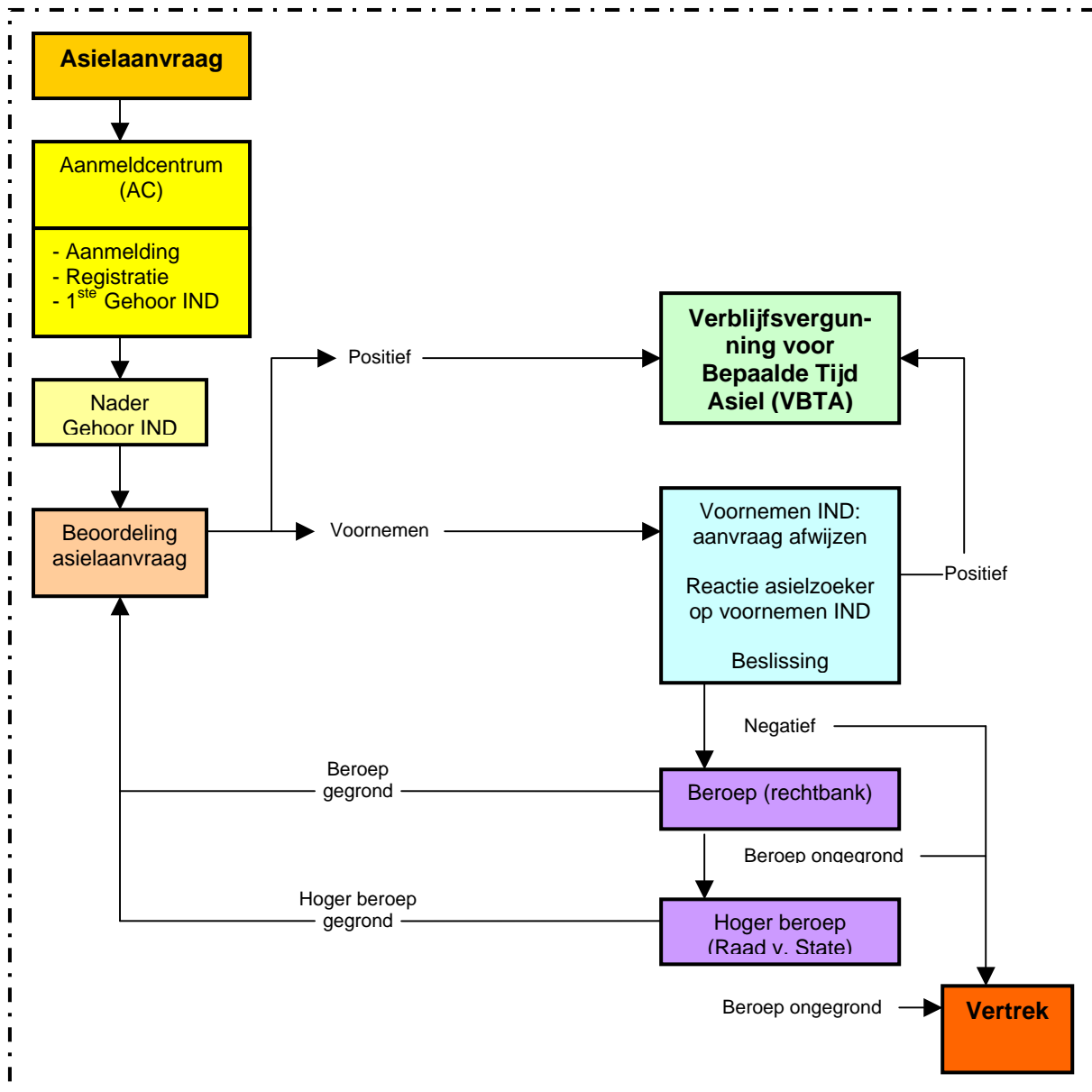
Zolang de AC-procedure loopt, verblijft de asielzoeker in het Aanmeldcentrum. De AC-procedure begint met een onderzoek naar identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker. Onderdeel van dit onderzoek is het Eerste Gehoor. Na het Eerste Gehoor wordt bekeken of de asielaanvraag zich leent voor verdere behandeling in het AC of dat er meer tijd nodig is voor het doen van onderzoek. In het eerste geval krijgt de asielzoeker een Nader Gehoor in het AC. Tijdens dit Nader Gehoor kan hij aan de IND-ambtenaar vertellen waarom hij asiel heeft aangevraagd. In het tweede geval, indien er dus meer tijd nodig is om de identiteit, nationaliteit en reisroute van de asielzoeker te onderzoeken, wordt een asielzoeker vanuit een AC doorverwezen naar een behandelkantoor voor het vervolg van de asielprocedure. Hij verblijft dan in een opvanglocatie (oriëntatiecentrum) van het COA en gaat op afspraak naar een behandelkantoor van de IND om middels een Nader Gehoor te vertellen waarom hij asiel aangevraagd heeft. Dit nadere onderzoek moet binnen zes maanden worden afgerond met een meervoudige beschikking. In die meervoudige beschikking wordt aangegeven of het asielverzoek wordt geaccepteerd of niet.

De asielaanvraag kent logischerwijs twee mogelijke uitkomsten: inwilliging of afwijzing van de asielaanvraag. Als een asielaanvraag wordt ingewilligd, dan mag een asielzoeker voorlopig in Nederland blijven. Een verblijfsvergunning asiel wordt in principe altijd voor bepaalde tijd, namelijk voor drie jaar, verstrekt. Iedereen die een vergunning voor bepaalde tijd asiel krijgt, kan een beroep doen op dezelfde voorzieningen. Er wordt dus nog maar één soort asielstatus verleend met één standaard voorzieningenpakket (VluchtelingenWerk Nederland, februari 2001). Wanneer de vergunning voor bepaalde tijd asiel (VBTA) verlopen is, kan een aanvraag ingediend worden om de vergunning om te zetten naar een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (VOTA). Deze aanvraag kan echter ook weer worden afgewezen.

Als een asielaanvraag wordt afgewezen, kan de asielzoeker tegen deze afwijzing in beroep gaan bij de vreemdelingenkamer van de rechtbank. Als dit beroep wordt afgewezen, kan de asielzoeker nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State. Als het hoger beroep wordt afgewezen, dan is de asielzoeker uitgeprocedeerd (Immigratie- en Naturalisatiedienst, 2005). Deze asielprocedure is gebaseerd op de Vreemdelingenwet 2000, die op 1 april 2001 in werking is getreden.

Indien de asielzoeker uitgeduceerd is, dan moet hij binnen 28 dagen Nederland verlaten en terugkeren naar het land van herkomst. De asielzoeker moet er in principe zelf voor zorgen dat hij tijdig Nederland verlaat. Als hij dat wil, kan de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) hem daarbij helpen. Als de asielzoeker niet mee wil werken aan zijn vertrek, kan hij door de Koninklijke Marechaussee, in samenwerking met de Vreemdelingenpolitie, het land worden uitgezet.

De asielprocedure ziet er schematisch als volgt uit:



Figuur 6: asielprocedure in Nederland, bron: VWN

Sinds de oprichting van de Raden voor Rechtsbijstand bestaat er een samenwerking met VWN tijdens de asielprocedure. De Raden zijn opdrachtgever van zowel VluchtelingenWerk Nederland als Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA). In elk opvangcentrum in Nederland zijn VWN en de SRA actief. De SRA geeft kosteloos juridisch advies en rechtsbijstand aan asielzoekers tijdens de asielprocedure.

Dit doet de SRA in samenwerking met de medewerkers van VWN die actief zijn in de centrale opvang. Begeleiders van VWN helpen de asielzoekers met het doorlopen van de asielprocedure, zowel in juridische als in sociaalmaatschappelijke zin. Zij geven asielzoekers voorlichting over de asielprocedure en wonen de gesprekken met de IND (het Eerste en het Nader Gehoor) regelmatig bij.

Dit doen zij allereerst om de belangen van de individuele cliënt tijdens de asielprocedure te behartigen, maar daarnaast ook om de zicht te houden op de uitvoeringspraktijk van instanties die betrokken zijn bij de behandeling van het asielverzoek. Tijdens de behandeling van de asielaanvraag analyseren begeleiders van VWN het vluchtverhaal en op basis van deze informatie adviseren zij de asielzoeker hoe verder te gaan met de procedure. Hierbij werken ze samen met advocaten van de SRA die asielzoekers juridisch bijstaan bij hun asielverzoek. Ook wanneer een asielverzoek is afgewezen, is bijstand van VWN in samenspraak met de SRA aan de orde: wat zijn de rechten en mogelijkheden nu? Als er positieve beslissing door de IND is genomen en een verblijfsstatus wordt toegekend, kan juridische begeleiding nodig zijn bij zaken als gezinshereniging en het verkrijgen van de nodige documenten en voorzieningen.

Via de helpdesk van het Landelijk Bureau en Vluchtweb⁸ wordt er informatieve ondersteuning verleend aan medewerkers van VWN en SRA die asielzoekers begeleiden in hun asielprocedure. Advocaten en juristen hebben een abonnement door middel van het verplichte lidmaatschap van de Werkgroep Vreemdelingen Recht (WVR). De Raden voor Rechtsbijstand betalen, via de bijdrage aan de Werkgroep Vreemdelingen Recht voor de SRA-juristen, een structurele bijdrage aan de helpdesk en Vluchtweb. Advocaten betalen een eigen lidmaatschapsbijdrage.

Paragraaf 4.3.2: Maatschappelijke begeleiding

Maatschappelijke begeleiding speelt zich op verschillende terreinen af: inkomen, huisvesting, gezondheid, opleiding, werk, vrije tijd, rechtspositie, sociaal leven, gezinshereniging, et cetera. Het kenmerk van de maatschappelijke begeleiding zoals die door VWN geboden wordt, is dat het al deze terreinen bestrijkt (integraal). Afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden en de fase van begeleiding kan het accent in de begeleiding op telkens een ander terrein liggen. Door deze integrale aanpak wil VWN met de maatschappelijke begeleiding van cliënten bereiken dat zij op alle maatschappelijke terreinen zo zelfstandig mogelijk kunnen functioneren in de Nederlandse samenleving.

Maatschappelijke begeleiding is met name gericht op de integratie van vluchtelingen in de lokale samenleving, zodra zij een verblijfsvergunning hebben gekregen (en dus geen asielzoeker meer zijn). VluchtelingenWerk helpt op allerlei manieren de vluchteling zijn weg te laten vinden in de Nederlandse samenleving en een nieuw bestaan hier op te bouwen. Voordat de maatschappelijke begeleiding als onderdeel van het inburgeringsprogramma onder de Wet Inburgering Nieuwkomers (1998) in werking trad, hield VWN zich al bezig met de persoonlijke begeleiding van vluchtelingen.

⁸ Vluchtweb is een speciale internetsite voor VluchtelingenWerkgroepen, de leden van de Werkgroep Rechtshulp Vluchtelingen (WRV) en de juristen van de Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA). Zij kunnen allerlei relevante en actuele informatie raadplegen via deze digitale databank

Omdat VWN dus al jarenlange ervaring had op dit terrein, is de trajectbegeleiding en maatschappelijke begeleiding door veel gemeenten in handen gelegd van VWN. In het kader van de WIN is het geven van maatschappelijk en trajectbegeleiding één van de belangrijkste kernactiviteiten van VWN geworden. Het schema inburgering volgens de WIN is hieronder weergegeven.



Figuur 7: Inburgeringstraject in Nederland, bron: VWN

Lokale Stichtingen VluchtelingenWerk verlenen in veel gemeenten ook aan migranten diensten in het kader van de maatschappelijke begeleiding. Gebleken is dat de werkwijze voor vluchtelingen namelijk ook voor traditionele migranten geschikt is. Over deze uitbreiding van de doelgroep zal later nog gesproken worden.

Paragraaf 4.3.3: Draagvlakbevordering

VluchtelingenWerk Nederland zet zich in voor het in stand houden en waar mogelijk vergroten van het maatschappelijk draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers door gerichte publiekscampagnes te voeren en door veelvuldig in de media aandacht te vragen voor de standpunten van de organisatie. Ook al is VWN de laatste jaren steeds meer voor migranten gaan werken, de kerntaken voor migranten beperken zich tot individuele dienstverlening en belangenbehartiging. Dit betekent dat VWN geen collectieve belangenbehartiging van migranten en geen draagvlakcampagnes voor migranten ontwikkelt en uitvoert. Hiermee zouden namelijk al voldoende andere organisaties bezig zijn en zou een dergelijke profilering op landelijk niveau een averechts effect kunnen hebben op de uitstraling van VWN als vluchtelingenorganisatie. VWN zet zich voor migranten dus alleen in voor individuele belangenbehartiging, draagvlakbevordering en dienstverlening, terwijl het zich voor vluchtelingen en asielzoekers inzet voor zowel individuele als collectieve belangenbehartiging, draagvlakbevordering en dienstverlening.

Verder tracht VWN het draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers te bevorderen door donateurs te werven die het werk van VluchtelingenWerk financieel willen ondersteunen en door vrijwilligers te werven die het werk van VluchtelingenWerk willen uitvoeren en uitdragen naar de samenleving. Door het directe en persoonlijke contact dat vrijwilligers van VluchtelingenWerk met vluchtelingen hebben, zorgen de vrijwilligers voor een brug tussen de vluchtelingen en de inwoners van een gemeente. Daarnaast vormt de groep vrijwilligers ook een schakel tussen de gemeente en vluchtelingen. Op die manier zorgen de vrijwilligers van VluchtelingenWerk voor draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers in de samenleving.

Paragraaf 4.3.4: Beleidsbeïnvloeding

VluchtelingenWerk Nederland zet zich in voor zowel de individuele als collectieve belangenbehartiging van vluchtelingen en asielzoekers. VluchtelingenWerk tracht het beleid te beïnvloeden door knelpunten in de uitvoering van wet- en regelgeving aan te kaarten, voorstellen te doen voor beter beleid, door de reageren op wetsvoorstellen en door de rechter te vragen om uitleg van wetgeving te toetsen, niet alleen op nationaal maar in toenemende mate ook op Europees niveau.

Paragraaf 4.3.5: Verdeling kerntaken

De vier bovengenoemde kerntaken zijn als volgt onderverdeeld. Het Landelijk Bureau houdt zich grotendeels bezig met draagvlakbevordering en beleidsbeïnvloeding. Deze taken wordt het derde lijnswerk genoemd. Het derde lijnswerk is dus een taak die wordt uitgeoefend door het Landelijk Bureau en deze taak heeft betrekking op verbreding van het draagvlak voor de problematiek van asielzoekers en vluchtelingen en op activiteiten in het kader van beleidsbeïnvloeding. Het tweede

lijnswerk valt tevens onder het Landelijk Bureau. De tweede lijn voorziet in de ondersteuning van uitvoerenden in de eerste lijn met informatie en advies en met opleidingen en trainingen. De tweede lijn betreft dus een steunfunctie. Het Landelijk Bureau adviseert en ondersteunt de VluchtelingenWerkgroepen (uitvoerenden in de eerste lijn) en ontwikkelt verschillende producten ten behoeve van het vluchtelingenwerk. Onder de eerste lijnsactiviteiten wordt verstaan: de directe begeleiding en ondersteuning van vluchtelingen en asielzoekers. Begeleiding bij de asielprocedure en maatschappelijke begeleiding zijn dus eerste lijnsactiviteiten. Deze activiteiten worden uitgevoerd door de regionale en lokale afdelingen van VWN, waarbij ze ondersteund worden door de tweede lijn (het Landelijk Bureau). Het Landelijk Bureau is dus een tweede en derde lijnsorganisatie en de VluchtelingenWerkgroepen zijn eerste lijnsorganisaties. De lijnen geven de aansturingstructuur van de organisatie weer.

De eerstelijns activiteiten zijn ook weer onder te verdelen in twee groepen, namelijk centraal en decentraal. De begeleiding bij de asielprocedure en de maatschappelijke begeleiding in de opvangcentra vallen onder de centrale werkzaamheden en de maatschappelijke begeleiding als onderdeel van de WIN in de gemeenten wordt onder de decentrale werkzaamheden geschaard. Kort gezegd worden alle activiteiten met betrekking tot asielzoekers centraal werk genoemd en alle activiteiten met betrekking tot vluchtelingen decentraal werk genoemd.

Paragraaf 4.4: Financiering VluchtelingenWerk Nederland

Om de bovengenoemde vier kernactiviteiten (oftewel het eerste, tweede en derde lijnswerk) te kunnen uitvoeren, verwerft VWN op een aantal manieren financiële middelen. VWN is één van de organisaties die financiële steun van de Nationale Postcode Loterij (NPL) ontvangt. Deze steun is van vitaal belang om op professionele wijze het werk te kunnen verrichten. De inkomsten uit de NPL zijn sinds 2003 gekoppeld aan het aantal cliënten dat VWN in de asielprocedure begeleidt. Daarnaast stelt de NPL de eis dat VWN voldoet aan het CBF-keurmerk. Met dit keurmerk dat afkomstig is van het Centraal Bureau Fondsenwerving wordt aangegeven dat tenminste 75% van de ingezamelde gelden naar de vooraf vastgestelde doelen van de organisatie gaat. Hierdoor worden mogelijkheden tot substitutie tussen budgetten beperkt. Er kan dus niet zomaar een wijziging worden aangebracht in de vooraf aangegeven besteding van het budget, subsidies mogen niet aangewend worden voor doelen die afwijken van de doelen waarvoor de subsidie beschikbaar is gesteld.

Het verkrijgen van het CBF-keurmerk is voor VWN van groot financieel belang, omdat het bezit van dit keurmerk door financiers als de NPL en de ministeries van Justitie en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) als voorwaarde gehanteerd worden voor het verstrekken van bijdragen. Uit de bijdragen van bovengenoemde financiers wordt 90% van het Landelijk Bureau en de ondersteuningsfunctie die zij biedt aan het groepennetwerk gefinancierd. Het ministerie van Justitie en het ministerie van VWS kennen subsidies toe voor de steunfunctie ten behoeve van de tweede- en derdelijnsactiviteiten van VWN. Het gedeelte dat VWS subsidieert betreft de decentrale opvang van vluchtelingen en het gedeelte dat Justitie subsidieert is bedoeld voor de opvang van asielzoekers in

de centrale en decentrale opvang. Daarnaast subsidieert Justitie ook nog de eerste lijnsactiviteiten van VWN in de centrale opvang.

Verder ontvangt VWN ook geld van donateurs. De duizenden donateurs ondersteunen VWN niet alleen financieel, maar zorgen ook voor draagvlak in de samenleving. Het Europees Vluchtelingen Fonds en andere fondsen steunen VWN in diverse specifieke projecten. De Raden voor Rechtsbijstand financieren het werk van VWN in de aanmeld- en opvangcentra, voor zover het de begeleiding van asielzoekers bij de asielprocedure betreft.

De overheidssubsidies en andere financiële middelen van de landelijke vereniging ten behoeve van de uitvoering van het werk van de vereniging in de regio's worden door de landelijke vereniging uitsluitend aan erkende afdelingen en regionale leden betaald. De erkende afdelingen en regionale leden hebben niet alleen recht op financiële, maar ook op informatieve en adviserende ondersteuning. Deze vormen van facilitering door de landelijke vereniging geven de band tussen de landelijke vereniging en haar leden weer. Niet-erkende afdelingen, de VluchtelingenWerkgroepen die niet deel hebben genomen aan het clusterproces, die geroyeerd zijn en zelfstandig verder zijn gegaan, ontvangen geen ondersteuning meer van het Landelijk Bureau (daarom worden deze VluchtelingenWerkorganisaties ook wel de 'witte vlekken in het land' genoemd).

Er bestaat een verschil tussen de inkomsten en uitgaven ten behoeve van de centrale en decentrale werkzaamheden. Financiering die bestemd is voor de centrale opvang (activiteiten in de opvangcentra), worden de centrale gelden genoemd. Deze gelden worden verdeeld via het Landelijk Bureau. Financiering die bestemd is voor de decentrale opvang (activiteiten in gemeenten), worden de decentrale gelden genoemd. Regionale en lokale afdelingen hebben voor een groot deel hun eigen financiële bronnen. Voor het begeleiden van vluchtelingen (en in sommige gevallen ook andere nieuwkomers) ontvangen de VluchtelingenWerkgroepen bedragen uit de inburgeringsgelden van gemeenten. Deze decentrale gelden vormen de belangrijkste bron van inkomsten voor de VluchtelingenWerkgroepen, hetgeen als gevolg heeft dat VluchtelingenWerkgroepen in feite meer afhankelijk van gemeenten zijn dan van het Landelijk Bureau, als het gaat om de financiering van decentrale werkzaamheden. Ook al bestaat er dus een financiële band tussen het Landelijk Bureau en de VluchtelingenWerkgroepen, sterk is deze niet te noemen.

De regionale en lokale afdelingen en de landelijke vereniging kennen ook een verdeling wat betreft fondsenwerving. Zo mag de landelijke vereniging geen beroep doen op gemeentelijke, provinciale of regionale fondsen en mogen afdelingen, regionale leden en lokale afdelingsleden dit wel. Daarentegen mogen deze afdelingen weer geen beroep doen op landelijke fondsen en/of loterijen en de Rijksoverheid en mag de landelijke vereniging hierop wel een beroep doen.

Paragraaf 4.5: Missie VluchtelingenWerk Nederland

Doelstellingen van een organisatie hangen samen met de missie van de organisatie. Een missie heeft een interne en een externe doelstelling. Intern dient de missie als instrument om het lange termijn beleid te formuleren en vormt het een leidraad voor het maken van keuzes. Extern moet een missie duidelijk maken wat een klant van de organisatie mag verwachten en op welke wijze een

organisatie haar beloften denkt waar te maken. Een missie is de 'raison d'être' van de organisatie, de reden waarom de organisatie bestaat. Het zegt in globale zin iets over de aard, omvang en reikwijdte van de dienstverlening en de betekenis van de organisatie voor de medewerkers en voor de omgeving. Naast een missie kennen de meeste organisaties ook een visie. In de visie geeft de organisatie aan hoe zij haar missie invulling geeft. Tenslotte zal een organisatie haar visie moeten omzetten naar meetbare doelstellingen.

Bij de instelling van de nieuwe Verenigingsraad in november 2002 werd het doel van de Vereniging en van haar afdelingen en leden opnieuw vastgesteld: "De vereniging heeft ten doel het zich op basis van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) inzetten voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie primair in Nederland, en voorts al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord". Dit doel vloeit voort uit de missie van VWN, namelijk het opkomen voor de rechten van vluchtelingen en hen helpen bij het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland. De missie van VWN geeft dus de inhoudelijke ideële doelen van de organisatie weer.

Paragraaf 4.6: Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de deelvragen 1 en 2 beantwoord. Wat is VluchtelingenWerk Nederland voor een organisatie? VWN is een onafhankelijke non-profitorganisatie die met behulp van duizenden vrijwilligers die ondersteund worden door vele betaalde krachten de belangen behartigt van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland, vanaf het moment van binnenkomst tot en met de integratie in de Nederlandse samenleving. VWN is een vereniging die bestaat uit lokale en regionale afdelingen die vooral informatief en adviserend, maar ook financieel ondersteund worden door een Landelijk Bureau. Dit Landelijk Bureau is de werkorganisatie van VWN. Het hoogste orgaan van de vereniging is echter de Verenigingsraad, waarvan de leden vanuit de regionale afdelingen afgevaardigden zijn.

Er mag na beantwoording van de eerste deelvraag geconcludeerd worden dat VWN een organisatie is met een ingewikkelde structuur. De VluchtelingenWerkgroepen zijn allemaal zelfstandige stichtingen die in een federatief verband op regionaal niveau met elkaar samenwerken. Daarnaast bestaan er ook regionale leden in de vorm van een stichting, waarbij de vroegere VluchtelingenWerkgroepen zichzelf hebben opgeheven en zijn gefuseerd in één stichting. De verschillende afdelingen vertonen weinig samenhang en eenheid en zijn vooral op een grote mate van autonomie en vrijheid gesteld. Zij laten zich niet door anderen bijsturen en zijn meer gefocust op hun eigen directe omgeving, dan op de omgeving van VWN als geheel. Zeker als het gaat om decentrale werkzaamheden. Toch moeten afgevaardigden vanuit de verschillende afdelingen op basis van consensus of in sommige gevallen op basis van een bepaalde meerderheidsregel de besluiten voor de gehele organisatie nemen. De beslissingsbevoegdheden zijn sterk gedecentraliseerd. Dit alles maakt het moeilijk om slagvaardig te kunnen reageren op ontwikkelingen in de omgeving.

Wat zijn de werkzaamheden en doelstellingen van VluchtelingenWerk Nederland? VWN kent vier kernactiviteiten die zijn verdeeld over het Landelijk Bureau, de regionale leden en lokale afdelingsleden. Begeleiding bij de asielprocedure valt onder centraal werk en is een eerste lijnsactiviteit. Maatschappelijke begeleiding bij de inburgering wordt decentraal werk genoemd en is tevens een eerste lijnsactiviteit. Beide kerntaken worden door de afdelingsleden, regionale leden en lokale afdelingsleden uitgeoefend, waarbij ze met name voor de begeleiding bij de asielprocedure allerlei vormen van ondersteuning ontvangen van de landelijke vereniging. De andere twee kernaken van VWN, draagvlakbevordering en beleidsbeïnvloeding zijn derde lijnsactiviteiten die door het Landelijk Bureau worden uitgeoefend. Middels deze vier kerntaken stelt VWN zich tot doel vluchtelingen en asielzoekers bescherming te bieden.

Hoofdstuk 5: Koppeling theorie en praktijk

Nu we hebben gelezen hoe VWN ontstaan is, wat voor een soort organisatie VWN is en wat haar kerntaken en haar missie zijn, kunnen we overgaan tot de koppeling van de theorie en de praktijk. De uitkomsten van het empirisch onderzoek, dat explorerend van aard is en door middel van zeventien semi-gestructureerde diepte-interviews uitgevoerd is, zullen gekoppeld worden aan de theorie die aan het begin van deze scriptie in hoofdstuk 2 behandeld is. Aan de hand van enkele onderwerpen die tijdens de interviews besproken zijn, wordt er gepoogd inzicht te krijgen in de invloed die ontwikkelingen in de omgeving van VWN op de organisatie heeft. Tevens zal er getracht worden inzicht te krijgen in de manier waarop VWN op deze ontwikkelingen inspeelt en of de organisatie hierdoor haar doelstellingen zo effectief en efficiënt mogelijk kan blijven verwezenlijken. Deze inzichten zullen gepresenteerd worden zoals die door de respondenten tijdens de interviews weergegeven zijn.

Paragraaf 5.1: De veranderde omgeving van VWN

Elke organisatie heeft haar eigen unieke omgeving, zo ook VWN. Organisaties en hun omgeving beïnvloeden elkaar voortdurend. Er bestaat een wisselwerking. De afgelopen jaren hebben er ontwikkelingen en gebeurtenissen in de omgeving van VWN plaatsgevonden die effect hebben gehad en nog steeds effect hebben op de organisatie. Deze ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben de context waarin VWN haar doelstellingen tracht te verwezenlijken, sterk doen veranderen. In de komende subparagrafen zal geanalyseerd worden in hoeverre de omgeving van VWN veranderd is en welke invloed dit op de organisatie heeft. Daarmee zullen de deelvragen 3 en 4 beantwoord worden.

Paragraaf 5.1.1: Verharding van het maatschappelijk en politiek klimaat

Er is al jaren sprake van een verharding van het maatschappelijk en daarmee ook van het politiek klimaat in Nederland. Deze verharding komt onder meer tot uitdrukking ten aanzien van allochtonen. Er is niet echt een omslagpunt aan te wijzen voor de verharding, maar een aantal gebeurtenissen en ontwikkelingen hebben wel de verharding van de maatschappij doen versnellen. Het eerste aspect dat als een katalysator heeft gewerkt voor de maatschappelijke verharding, zijn de aanslagen van 11 september 2001 op het World Trade Center in New York en op het Pentagon in Washington. Deze aanslagen hebben als het ware een nieuw tijdperk ingeluid. Ook in Nederland bracht die gebeurtenis een enorme schok met zich mee. De verhouding tussen autochtone Nederlanders en migranten kwam op scherp te staan.

De aandacht ging sindsdien steeds meer uit naar opsporing en bestrijding van terrorisme. Veiligheid werd een centraal thema in de verkiezingscampagne en ook bij de uitvoering en handhaving van de vreemdelingenwet- en regelgeving, gezien het feit dat de plegers van de

aanslagen als migrant naar de Verenigde Staten waren gekomen. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 is er dan ook een scala aan aanscherpende maatregelen voorgesteld dat ertoe heeft geleid dat de binnenkomst van asielzoekers is bemoeilijkt en dat de rechtspositie van asielzoekers heeft aangetast (Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, 2002).

Het is duidelijk dat het voor VWN moeilijker is geworden om asielzoekers zo goed mogelijk bij te staan in de asielprocedure, als er steeds meer argwaan en angst ontstaat tegenover asielzoekers en als de bereidheid afneemt om bescherming te verlenen aan vluchtelingen. De grensbewaking van Europese landen werd als gevolg van de aanslagen van 11 september 2001 versterkt en steeds vaker wordt sinds 11 september 2001 een link gelegd tussen asielzoekers en potentiële terroristen die zich mogelijk onder hen zouden bevinden. Men is bang voor meer terroristische aanslagen, waardoor de controles aan de grens strenger worden en asielzoekers en vluchtelingen met een Arabische achtergrond al snel 'verdacht' worden. Als reactie hierop heeft de UNHCR gewaarschuwd dat bestrijding van terrorisme niet mag leiden tot stigmatisering van asielzoekers en tot restrictieve maatregelen op asielbeleid (VluchtelingenWerk Nederland, Jaarverslag 2001).

Tijdens alle interviews is ook naar voren gekomen dat sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 het werk van VWN moeilijker is geworden. Vrijwilligers en betaalde krachten van VWN hebben sterk het gevoel gekregen dat zij continu verantwoording af moeten leggen over het werk dat zij verrichten. Vaak worden zij er zelfs van beschuldigd dat zij ervoor zorgen dat 'er zo veel buitenlanders in Nederland zijn'.

De terreuraanslagen van 11 september 2001 hebben een tijdperk ingeluid waarin ook de opkomst van Pim Fortuyn geplaatst kan worden. De schok van 11 september 2001 heeft Pim Fortuyn enorm in de kaart gespeeld. Pim Fortuyn heeft in een periode dat men zich minder veilig ging voelen en in zijn vrijheid aangetast voelde door de terroristische aanslagen in New York en Washington het maatschappelijk debat over integratie in Nederland een andere wending gegeven. Hij hamerde op de, wat hij noemde, mislukte integratie van allochtonen en hij sprak over "gelukszoekers die vermomd als asielzoekers Nederland proberen binnen te komen". Deze uitspraken hebben, met de nasleep van de aanslagen van 11 september 2001 in ieders achterhoofd, duidelijk weerklank gevonden in de samenleving, gezien de populariteit van Pim Fortuyn en diens partij Lijst Pim Fortuyn (LPF). Ook andere politieke partijen gingen daardoor de integratieproblematiek, het minderhedenbeleid en het daarmee onlosmakelijke asielbeleid als inzet gebruiken voor de verkiezingen van mei 2002. De verkiezingen van mei 2002 draaiden om vreemdelingenbeleid en veiligheid.

De gemeentelijke en landelijke verkiezingen in maart en mei van het jaar 2002, de opkomst van de Lijst Pim Fortuyn en de moord op Pim Fortuyn maakten dus dat de verhoudingen nog meer op scherp kwamen te staan. VWN werd steeds meer geconfronteerd met een aanzienlijke verharding van het maatschappelijke en politieke klimaat tegenover asielzoekers en vluchtelingen. Het draagvlak voor de opvang van asielzoekers in Nederland leek af te nemen. Politici gaven de burger het gevoel dat Nederland vol of 'te druk' was. De Leidse onderzoekers die het draagvlak voor de opvang van asielzoekers in Nederland hebben onderzocht constateren in hun boek "*De Opvang van Asielzoekers*" dat dergelijke politieke uitspraken op landelijk niveau het maatschappelijk draagvlak ook daadwerkelijk doen afbrokkelen (Meloën e.a., 1998). Ook Pim Fortuyn en de manier waarop politiek en media na zijn

optreden zijn gaan handelen, werden tijdens alle interviews aangegeven als ontwikkelingen die het maatschappelijk en politiek klimaat hebben doen verharderen en het beeld dat het brede publiek van vluchtelingen en asielzoekers hebben doen veranderen.

Tevens werd tijdens interviews de moord op filmmaker Theo van Gogh op 2 november 2004 als een droevige gebeurtenis genoemd die de reeds bestaande negatieve beeldvorming rondom allochtonen heeft versterkt. Aangezien er tegenwoordig nauwelijks meer onderscheid wordt gemaakt tussen allochtonen, migranten, moslims, vluchtelingen en asielzoekers, maar deze verschillende groepen al snel onder één noemer, namelijk 'buitenlanders', worden geschaard, heeft de moord op Theo van Gogh de spanningen tussen de autochtone en de allochtone bevolking verder doen oplopen. Het draagvlak voor de toelating, opvang en integratie van vluchtelingen en asielzoekers is daardoor nog kleiner geworden.

Alle bovengenoemde gebeurtenissen samen hebben een omslag veroorzaakt, waarbij een confronterende en polariserende toonzetting richting allochtonen geldt. Dit komt ook in de media, het politieke debat en beleid tot uiting. Het draagvlak voor de opvang, toelating en integratie van asielzoekers en vluchtelingen en daarmee het draagvlak voor de activiteiten van VWN is afgebrokkeld. Op het terrein van draagvlakvergroting zal dus door VWN extra inspanning geleverd moeten worden. Er is immers weinig resultaat te verwachten van beleidsbeïnvloeding en lobby als niet gelijktijdig het brede publiek een ander beeld van asielzoekers en vluchtelingen krijgt.

Paragraaf 5.1.2: Streng toelatings- en terugkeerbeleid en krimp

Een feit dat van belang is geweest voor met name de centrale opvangactiviteiten, maar in grote mate ook voor de decentrale opvangactiviteiten van VWN is dat door het tweede Paarse kabinet een nieuwe Vreemdelingenwet is ontworpen die op 1 april 2001 in werking is getreden. Daarnaast heeft het toelatings- en terugkeerbeleid zoals dat gevoerd is door het kabinet Balkenende I en nu gevoerd wordt door het kabinet Balkenende II ook een enorm effect op de kernactiviteiten van VWN. Beide factoren hebben een enorme terugloop van de asielzoekers- en vluchtelingeninstroom veroorzaakt.

Het nationaal juridische kader van het vreemdelingenbeleid werd lange tijd gevormd door de Vreemdelingenwet van 1965. Op 1 januari 1994 werd een herziene Vreemdelingenwet van kracht. Doel van deze herziening was het aantal procedures rond toelating en uitzetting te beperken en de duur van procedures te verkorten. De vreemdelingrechtelijke procedures vanaf 1994 waren echter nog steeds groot in aantal en van lange duur. De Vreemdelingenwet bestond nog steeds uit een wirwar van regels en veel verschillende statussen voor vluchtelingen. Daarom heeft toenmalig staatssecretaris van Justitie, Job Cohen, besloten om de Vreemdelingenwet 1965, zoals herzien in 1994, in zijn geheel te vervangen.

De Vreemdelingenwet 2000 en de daarbij behorende Invoeringswet heeft een geheel nieuwe systematiek in het vreemdelingen- en vluchtelingenrecht geïntroduceerd, hetgeen zeer veel impact heeft op het toelatings- en terugkeerbeleid van Nederland. De Vreemdelingenwet 2000 onderscheidt asielzoekers en reguliere vreemdelingen. De tweede groep is niet in Nederland op grond van

asielbeleid. De Vreemdelingenwet 2000 zal voornamelijk behandeld worden met betrekking tot asielzoekers, en verder wordt er geen aandacht besteed aan reguliere vreemdelingen.

De Vreemdelingenwet 2000 heeft als doel de asielprocedure te versimpelen, door het aantal schakels in de bestaande procedure te verminderen en de wachttijden te verkorten, en het aantal statussen te reduceren. Binnen 48 uur krijgen asielzoekers duidelijkheid of ze worden toegelaten tot de asielprocedure. Het aantal asielaanvragen dat in het Aanmeldcentrum wordt afgewezen, is zeer groot. Als asielzoekers wel worden toegelaten tot de asielprocedure en ze in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning, dan kan dit er in eerste instantie maar één zijn: de vergunning voor bepaalde tijd asiel (VBTA). Dit is, zoals de naam al zegt, een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die, indien noodzakelijk bewezen, na drie jaar vervangen kan worden door een vergunning voor onbepaalde tijd asiel. Iedereen die een vergunning voor bepaalde tijd asiel krijgt, kan een beroep doen op dezelfde voorzieningen. Er wordt dus nog maar één soort asielstatus verleend met één standaard voorzieningenpakket.

Na de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in april 2001 is het vreemdelingenbeleid in Nederland veel restrictiever geworden. De nieuwe Vreemdelingenwet heeft een einde gemaakt aan de groei van het aantal asielzoekers dat zich in Nederland meldt en dat wordt toegelaten als vluchteling. Vanaf 2001 begon het aantal asielverzoeken substantieel te dalen, een trend die zich in de daaropvolgende jaren heeft voortgezet. Zo daalde in Nederland het aantal asielzoekers van bijna 27.000 in 1998 tot 9.800 in 2004. Nederland komt daarmee op de tiende plaats in de 25 lidstaten van de Europese Unie (Centraal Bureau voor Statistiek, 2005). Om een illustratie te geven van het aantal asielverzoeken dat de afgelopen decennia in Nederland is ingediend, staat in onderstaande tabel het aantal asielverzoeken in Nederland van 1985 tot en met 2003 weergegeven.

Tabel

Asielverzoeken in Nederland, 1986 – 2003

(x 1000)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
5,9	13,5	7,5	13,9	21,2	21,6	20,4	35,4	52,6	29,3	22,2	34,4	45,2	42,7	43,9	32,6	18,7	13,4

Figuur 8: aantal ingediende asielverzoeken in Nederland, bron: CBS, UNHCR

Het is weliswaar bijzonder moeilijk om de daling van het aantal asielzoekers in Nederland rechtstreeks toe te schrijven aan de Vreemdelingenwet 2000, gezien de voortdurende ontwikkelingen op het gebied van onder meer de asielinstroom, de organisatie van het werkveld en het nationale en internationale vreemdelingenbeleid, maar dat de invoering van deze wet impact heeft gehad op het werk van VWN mogen we wel aannemen. Hoewel sinds de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 het aantal asielverzoeken per jaar is gedaald, is men echter wel van mening dat het strakke beleid van de kabinetten Balkenende I en II en het Europese beleid ten aanzien van asielzoekers van grotere

invloed is (geweest) op het dalend aantal mensen dat nog naar Nederland komt om asiel aan te vragen en op het werk van VWN dan de Vreemdelingenwet zelf.

De asielprocedure zal onder invloed van het Europese beleid zeer streng blijven. Op het terrein van asiel wil men in de Europese Unie snel komen tot één Europees asielbeleid. De factor "Brussel" wordt dus steeds belangrijker, de invloed die uit Brussel komt breidt zich steeds verder uit en wordt in toenemende mate dominant op het terrein van vluchtelingen en asiel. Voor asielzoekers is "Fort Europa" steeds minder bereikbaar aan het worden. VWN zal zich dan ook steeds meer op Brussel in plaats van op Den Haag moeten richten, wil zij het beleid beïnvloeden.

De politiek heeft zich door de maatschappelijke veranderingen en internationale gebeurtenissen (terroristische aanslagen van 11 september 2001, Europeanisering, de moord op Pim Fortuyn, de emotionele reactie van de Nederlandse bevolking hierop en de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 15 mei 2002) gesterkt gevoeld om het asiel- en integratiebeleid nog verder aan te scherpen. In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I werden harde afspraken gemaakt tussen CDA, LPF en VVD over het asiel- en migratiebeleid. Er is toen ook een speciale minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aangesteld, die verantwoordelijk is voor het asielbeleid. Na de val van het kabinet Balkenende I, binnen een jaar, leverden nieuwe verkiezingen het kabinet Balkenende II op, dat gevormd wordt door het CDA, de VVD en D66. Op dit moment is de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Rita Verdonk van de VVD.

Vandaag de dag wordt het terugkeerbeleid van illegale of ongedocumenteerde migranten door de politiek beschouwd als het sluitstuk van het vreemdelingenbeleid. Veel aandacht gaat uit naar de gefaciliteerde terugkeer van asielzoekers die uitgeprocedeerd zijn. Jarenlang is onder de Paarse kabinetten echter geen actief uitzettingsbeleid gevoerd. Hoewel de Vreemdelingenwet 2000 door Paars II is bedacht en ingevoerd en hoewel deze nieuwe wet de mogelijkheden gaf om een actief uitzettingsbeleid te voeren, werden uitgeprocedeerde asielzoekers niet onder dwang uitgezet, maar kregen alleen het bevel Nederland te verlaten. Veel van deze uitgeprocedeerde asielzoekers die dienden te vertrekken, zijn met onbekende bestemming (MOB) vertrokken. Dit betekent dat ze ofwel daadwerkelijk Nederland hebben verlaten, ofwel dat ze in de illegaliteit zijn ondergedoken.

In het hoofdlijnenakkoord van Balkenende II wordt daarentegen gesproken over een hardere aanpak van het terugkeerbeleid. Dit kabinet heeft de overtuiging dat het terugkeerbeleid meer moet zijn dan een sluitstuk van een vreemdelingrechtelijke procedure. In de afgelopen jaren is al veel aandacht besteed aan maatregelen om de instroom van asielzoekers te beperken. Het kabinet Balkenende II wilde daarnaast dus ook een lijst maatregelen introduceren voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid (Autonoom Centrum, 2004). Het politiek kader voor verscherpte maatregelen werd al in 2002 opgezet met het aantreden van het kabinet Balkenende I, na de rumoerige ontwikkelingen rond de moord op Pim Fortuyn. Sindsdien heeft het kabinet Balkenende II de lijn alleen nog maar verder doorgetrokken. Zo kondigde Rita Verdonk, huidige Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, in 2003 aan dat de komende drie jaar 26.000 asielzoekers, die hun asielverzoek nog onder de oude Vreemdelingenwet (dat wil zeggen voor 1 april 2001) hebben ingediend, Nederland uitgezet zullen worden. Slechts 2200 mensen kregen van haar op basis van een

'Eenmalige Regeling' uiteindelijk toch een verblijfsvergunning en circa 220 kregen een verblijfsvergunning als gevolg van de beoordeling 'schrijnende situatie'.

Het nieuwe terugkeerbeleid heeft tevens de introductie van nieuwe vormen van asielopvang met zich meegebracht. Dit nieuwe opvangmodel is op 3 januari 2005 in werking getreden. De opvanglocaties zijn opgesplitst in twee verschillende categorieën: oriëntatielocaties en terugkeerlocaties. In een oriëntatielocatie worden asielzoekers opgevangen die nog in afwachting zijn op de beslissing van de IND op hun eerste asielaanvraag of die een positieve beschikking van de IND hebben gekregen. Asielzoekers in de oriëntatielocaties en in de bestaande asielzoekerscentra (AZC's) die een negatief besluit van de IND op hun eerste asielaanvraag hebben ontvangen of die uitgeprocedeerd zijn, worden vervolgens overgeplaatst naar een terugkeerlocatie. Dit type opvangcentrum richt zich op voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst (Terugkeernota, 2003). Asielzoekers die vanaf 1 januari 2005 asiel aanvragen, worden conform het nieuwe model opgevangen. Om de overgang in organisatorisch en financieel opzicht effectief en efficiënt te laten verlopen, worden de asielzoekers die zich in de huidige opvanglocaties bevinden niet actief verplaatst, maar zij kunnen door natuurlijk verloop en door met krimp samenhangende verplaatsingen doorstromen naar de locatie die in overeenstemming is met de fase (d.w.z. de oriëntatie-, inburgerings- of terugkeerfase) waarin zij zich bevinden (Ministerie van Justitie, 2005). In de oriëntatielocaties zal het COA haar activiteiten gaan uitbreiden. Het COA zal in de oriëntatielocaties namelijk ook actief gaan worden op het terrein van inburgering en integratie. VWN krijgt het COA dus als concurrent op dit terrein.

Daarnaast worden veel opvangcentra van het COA gesloten. Als gevolg van een dalend aantal op te vangen asielzoekers en de daaraan gerelateerde verlaging van het opvangbudget, is het COA genoodzaakt een groot aantal opvangcentra te sluiten. Het COA gaat als reactie hierop integratie- en inburgeringstaken op haar nemen. Omdat VluchtelingenWerk actief is in opvangcentra, betekent dit dat deze krimp ook grote gevolgen heeft voor VluchtelingenWerk.

De Vreemdelingenwet 2000 en het huidige regeringsbeleid hebben dus onder andere als effect dat het aantal binnenkomende asielzoekers drastisch afneemt. Krimp wordt in alle interviews als belangrijkste bedreiging voor VWN genoemd. Het gaat op het terrein van rechtsbescherming steeds minder om inhoud en steeds meer om beheersing van aantallen. Voor VWN betekent dit naast een onacceptabele inperking van het recht op bescherming in toenemende mate een daling van het aantal cliënten van VWN op het gebied van rechtsbescherming, daarmee samenhangend een daling van de werkzaamheden voor deze cliënten die door VWN geboden wordt en een vermindering van de financiering voor deze werkzaamheden. Deze dalingen en het feit dat VWN op het terrein van inburgering en integratie met het COA moet gaan concurreren, leiden tot de vraag hoe de activiteiten in het kader van de asielprocedure zo efficiënt en effectief mogelijk georganiseerd kunnen worden. Dat krimp hierbij onvermijdelijk is, spreekt voor zich.

Paragraaf 5.1.3: Wijziging van het inburgeringsbeleid

Ten eerste is van belang om vast te stellen dat door de grote afname van het aantal asielzoekers er tevens een grote afname van het aantal vluchtelingen-inburgeraars zal plaatsvinden. Daarnaast zal het aantal niet-vluchtelingen dat verplicht is om in te burgeren ook (zij het in mindere mate) afnemen, omdat de eisen die gesteld worden aan gezinsvorming en gezinshereniging aanzienlijk strenger zijn geworden. Aanmerkelijk minder inburgeraars zullen zich bij gemeenten en dus bij VWN melden. Niet alleen de centrale opvang zal dus moeten krimpen, maar ook de decentrale opvang zal geconfronteerd worden met krimp. Krimp is echter niet het enige waar de decentrale groepen mee te maken zullen krijgen. Er vinden meer ontwikkelingen plaats, die van grote invloed zijn op de werkzaamheden van de decentrale groepen.

Zo is er door het kabinet Balkenende II een wetsvoorstel voor een nieuw inburgeringsprogramma ingediend, dat (indien de Tweede en Eerste Kamer zich positief over het verplichte inburgeringsexamen uitspreken) vanaf 2006 in werking zal moeten treden. In dit nieuwe stelsel is de inburgeraar (net als onder het oude stelsel) verplicht tot inburgering, maar heeft nu zelf de keuze hoe de kennis en vaardigheden, die nodig zijn om een inburgeringsexamen af te leggen, worden verworven. Gemeenten hoeven in het nieuwe inburgeringsstelsel niet meer verplicht bij ROC's inburgeringscursussen in te kopen, maar kunnen ook bij andere educatieve instellingen dan ROC's deze cursussen inkopen. Het kabinet hecht belang aan het vrijgeven van het cursusaanbod, zodat meerdere opleiders cursussen voor nieuwkomers kunnen aanbieden. In het nieuwe inburgeringsstelsel zal tevens marktwerking worden gerealiseerd. Het gaat dan met name om het vergroten van de keuzevrijheid van de inburgeraar bij de inkoop van inburgeringscursussen en het realiseren van een goede prijs/kwaliteitverhouding. De marktwerking zou er toe kunnen leiden dat de prijzen van inburgeringscursussen dalen. De inburgering zal reeds in het land van herkomst moeten starten. Dit geldt echter niet voor vluchtelingen en asielzoekers. Wel geldt dat ook voor vluchtelingen het behalen van een inburgeringsexamen een voorwaarde is voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Ook zullen nieuwkomers voortaan zelf de kosten van de inburgeringscursus moeten dragen en kunnen zij slechts na het behalen van het inburgeringsexamen een gedeeltelijke vergoeding van de kosten terug vorderen (Contourennota, "Herziening van het inburgeringsstelsel"). Voor vluchtelingen blijft er waarschijnlijk wel een vorm van gefinancierde begeleiding over. Gemeenten kunnen inburgeringsplichtigen, die de inburgeringscursus zelf niet kunnen betalen en gebruik maken van kredietverlening, dwingen in te kopen bij een door de overheid erkende instelling.

De wijziging van de WIN wordt in alle interviews als tweede belangrijke bedreiging voor VWN genoemd. De nieuwe verantwoordelijkheid bij de inburgering kan er namelijk toe leiden dat het bestaande aanbod van maatschappelijke begeleiding zoals dat door VWN geboden wordt, in gevaar komt. Het landelijk netwerk van VluchtelingenWerk heeft in bijna alle gemeenten een betekenisvolle rol bij het uitvoeren van maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen en in sommige gevallen ook bij het uitvoeren van de trajectbegeleiding. Ook bij de inburgering van andere nieuwkomers (niet-

vluchtelingen) en oudkomers⁹ worden veel (decentrale) VluchtelingenWerkorganisaties betrokken. De keuze om niet-vluchtelingen nieuwkomers te ondersteunen is veelal bepaald door het subsidiebeleid van de lokale overheden. Gemeenten wilden de uitvoering van het inburgeringsbeleid niet versnipperen over te veel organisaties. Het werken voor een bredere doelgroep was daarnaast echter ook een keuze van de VluchtelingenWerkgroepen zelf, omdat gezien de teruglopende vluchtelingeninstroom een verbreding van de doelgroep de financiële positie van de VluchtelingenWerkgroepen veilig gesteld werd. In een groot aantal regio's zijn de plaatselijke VluchtelingenWerkgroepen namelijk voor circa 80% afhankelijk van de WIN gelden, zeker daar waar het takenpakket ook de begeleiding van migranten-nieuwkomers inhoudt (Schilders e.a., 2004).

Het voorstel van de regering om de maatschappelijke begeleiding als onderdeel van de WIN te schrappen en daarmee de WIN-gelden die aan de gemeenten uitgekeerd worden te verminderen gecombineerd met andere grootschalige bezuinigingen (door sterk dalende bijdragen vanuit het gemeentefonds zullen veel gemeenten moeten bezuinigen op welzijnsactiviteiten en dus waarschijnlijk ook hun bijdrage aan VWN verminderen) brengt een groot afbreukrisico met zich mee voor de financiële positie van VWN en daarmee voor het huidige aanbod van maatschappelijke begeleiding door VWN. Daarnaast zal VWN op het terrein van inburgering en integratie in toenemende mate moeten concurreren met andere (welzijns)instellingen, omdat cliënten immers zelf bepalen waar zij diensten willen afnemen, indien het nieuwe inburgeringsprogramma zoals voorgesteld in werking treedt. Aanbieders (waaronder VluchtelingenWerkgroepen) zullen zich op grond van (de kwaliteit van) hun product moeten verkopen. Onder druk van openbare aanbestedingen, resultaatgerichte overheden en een toename van instellingen die dezelfde diensten zullen gaan aanbieden, zal de concurrentie toenemen. Dit vergt van VWN een andere, meer concurrerende en marktgerichte werkwijze.

Paragraaf 5.1.4: Bezuinigingen en marktconforme verhoudingen

Een laatst genoemde verandering zijn bezuinigingen en verzakelijking. De overheidssturing in veel sectoren is veranderd. De centrale overheid schept steeds vaker alleen de kaders voor beleid en laat de uitvoering over aan de lokale overheid. De lokale overheden die steeds minder geld vanuit het Rijk ontvangen, gaan op veel fronten bezuinigingen doorvoeren. Daarnaast treedt er een verzakelijking op het gebied van gemeentelijke financiering op. Terwijl de overheid vroeger het voortbestaan van de organisatie leek te garanderen, staan nu efficiëntie en effectiviteit voorop. Algemene budgetten worden gekort of vervangen door financiering op output, financiering op projectbasis of op basis van contracten. Organisaties moeten steeds meer concurreren voor het verkrijgen van financiële middelen.

Ook binnen de sector waar VWN werkzaam is, is een trend van verzakelijking op het gebied van financiering waarneembaar. Aanbesteding en financiering vinden in toenemende mate plaats binnen marktconforme verhoudingen. Door de financiers van VWN wordt er daarom in toenemende

⁹ Oudkomers zijn migranten die al langere tijd in Nederland verblijven, maar nog steeds de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen.

mate nadruk gelegd op output en verantwoording middels outputfinanciering en prestatiecontracten. De verantwoording over de besteding van ontvangen financiële middelen moet steeds zorgvuldiger en gedetailleerder geschieden (Schilders e.a., 2004). Niet alleen overheden stellen deze eisen, ook de NPL eist gedetailleerde verantwoording over de besteding van de bedragen die door deze organisatie gedoneerd worden. Zo heeft de NPL de uitkering aan VWN voor 40% afhankelijk gemaakt van het aantal cliënten dat VWN per jaar bedient en moet VWN aan de eisen voldoen die worden gesteld aan het verkrijgen en het behouden van het CBF-keurmerk. Daarnaast wil de NPL dat VWN ook innovatieve activiteiten op het terrein van integratie in Nederland en op het terrein van bescherming en belangenbehartiging van vluchtelingen buiten Nederland gaat uitvoeren.

Van het regionale en lokale VluchtelingenWerk wordt bovendien verwacht dat zij op het terrein van inburgering en integratie in toenemende mate concurreert met andere (welzijns)instellingen. Steeds meer instellingen zullen naar verwachting 'in dezelfde vijver gaan vissen'. Dit vraagt om een sterke organisatie die de benodigde capaciteiten en (financiële) middelen moet hebben om aan de verzakelijking en toenemende concurrentie het hoofd te kunnen bieden.

Een sterke verzakelijking en een sterkere commerciële grondslag zijn moeilijk te verenigen met het werken met vrijwilligers. De verzakelijking heeft voor vrijwilligers tot gevolg dat zij in toenemende mate zich moeten bezighouden met het afleggen van verantwoording en met een zorgvuldige en gedetailleerde registratie. Het werken met vrijwilligers wordt door iedereen binnen VWN beschouwd als de kracht van de organisatie. Maar de eisen die aan het vrijwilligerswerk worden gesteld maken het wel moeilijker om met vrijwilligers te blijven werken.

Verscherpte subsidie-eisen, een overheid op afstand en toenemende concurrentie vergroten de financiële onzekerheid over de toekomst van VWN. De exclusieve positie verkregen door permanente overheidssteun en steun van de NPL is geleidelijk aan het afbrokkelen. Er zijn aanzienlijke aanpassingen noodzakelijk in activiteiten/producten om de concurrentie met andere aanbieders op het terrein van integratie en inburgering aan te kunnen, er is een aanpassing nodig in de bedrijfsvoering om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld aan de effectiviteit, efficiency en verantwoording, en de inzet van vrijwilligers zal wellicht moeten worden herzien. Kortom, tegen de toenemende eisen die VWN opgelegd worden, dient verweer geboden te worden.

Het antwoord op deelvraag 3, "Welke veranderingen hebben plaatsgevonden en/of vinden plaats in de omgeving van VluchtelingenWerk Nederland?", kan nu als volgt geformuleerd worden: het maatschappelijk en politiek klimaat in Nederland is verhard, er is een verscherpt toelatings- en terugkeerbeleid ingevoerd, de nieuwe Wet Inburgering Nieuwkomers zal waarschijnlijk geïntroduceerd worden, er wordt flink bezuinigd in de sector waarin VWN werkzaam is en er worden meer marktconforme eisen gesteld aan de organisatie. Het stellen van meer marktconforme eisen betekent dat er een trend naar vrije aanbesteding van inburgeringstrajecten waarneembaar is. Als gevolg daarvan schakelen overheden steeds meer over op een systeem van outputfinanciering. Deze ontwikkelingen dwingen VWN tot meer transparantie in de dienstverlening en verantwoording van de besteding van ontvangen subsidies.

De consequenties van deze veranderingen, het antwoord op deelvraag 4, zijn de volgende: het aantal cliënten daalt sterk op het terrein van de centrale en, weliswaar met enkele vertraging, ook op het terrein van de decentrale activiteiten. VWN wordt geconfronteerd met een enorme krimp van haar cliëntenbestand. De nieuwe verantwoordelijkheid bij de inburgering voor vluchtelingen en migranten dreigt een einde te maken aan de gefinancierde persoonlijke begeleiding zoals deze tot nu toe door VWN geboden werd. De lokale inkomsten zullen verminderen, maar ook de landelijke inkomsten uit subsidies zullen door bezuinigingen, beleid en een kleiner aantal cliënten verminderen. Daarnaast zullen de inkomsten uit de NPL als gevolg van de krimp ook nog dalen. De consequentie hiervan is dat de organisatie zelf ook zal moeten krimpen en efficiënter en effectiever haar middelen zal moeten inzetten. Niet alleen financiële steun neemt af, maar ook het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de werkzaamheden van de organisatie wordt minder. Als er nog maar zo weinig vluchtelingen en asielzoekers zijn, waarvoor is de organisatie VWN dan nog nodig, zullen mensen zich steeds meer gaan afvragen. Een laatste consequentie is dat VWN steeds zakelijker en professioneler zal moeten worden. Financiers van VWN willen dat de besteding van de door hen beschikbare middelen gedetailleerd en zorgvuldig verantwoord wordt, ze verwachten van VWN een efficiëntere en effectievere bedrijfsvoering, hetgeen van VWN een marktgerichte instelling vraagt.

Paragraaf 5.2: Contingentietheorie en structuur van VluchtelingenWerk Nederland

Zoals in het theoretisch kader van deze scriptie reeds is verkondigd, is het uitgangspunt van de contingentietheorie dat er geen optimale manier van organiseren bestaat, maar dat de effectiviteit van een organisatie afhankelijk is van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de organisatiestructuur en de omgeving. Nu de veranderde omgeving van VWN in kaart is gebracht, kan er aan de hand van deze omgevingskenmerken getoetst worden welke structuur passend zou zijn voor de organisatie VWN.

Paragraaf 5.2.1: Omgevingskenmerken VWN en organisatiestructuur

De omgeving van VWN wordt gekenmerkt door het onregelmatige, onrustige en onvoorspelbare karakter van ontwikkelingen die in deze omgeving plaatsvinden. Veranderingen volgen elkaar in een steeds sneller tempo op en omdat VWN sterk afhankelijk is van derden (met name van de politiek, die om de vier jaar van kleur en beleid kan wisselen), is het vaak onvoorspelbaar hoe de omgeving van VWN zich verder zal ontwikkelen. Volgens de contingentietheorie zal VWN in zo een dynamische omgeving een organische en flexibele structuur moeten hebben.

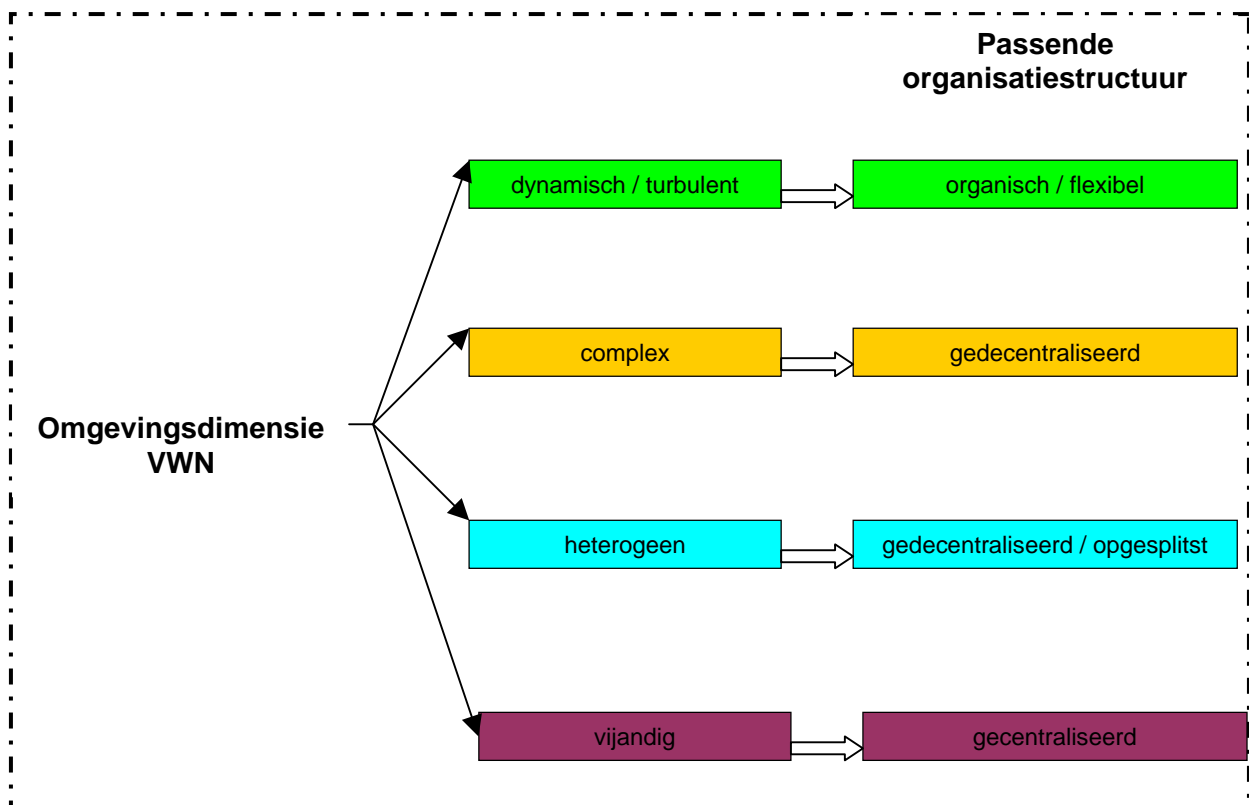
De omgeving van VWN is niet simpel, maar juist zeer complex, omdat de omgeving per VluchtelingenWerkafdeling verschillend is. Elke VluchtelingenWerkafdeling heeft met haar eigen directe werkomgeving te maken, waardoor de omgeving van VWN niet direct kenbaar en begrijpelijk is. Omdat VWN met een complexe omgeving te maken heeft en daarom niet alles vanuit één punt kan

worden beslist, dient de organisatie een decentrale structuur aan te nemen, waarbij de beslissingsbevoegdheden op meerdere plaatsen in de organisatiestructuur zijn neergelegd.

Een omgeving kan homogeen of heterogeen zijn. De omgeving van VWN is heterogeen, omdat die uiteenvalt in diverse deelomgevingen. De omgeving is niet eenvormig en zeer gefragmenteerd, omdat VWN diverse kerntaken op verschillende niveaus uitoefent en hiermee meerdere doelgroepen bedient. Er zijn werkzaamheden die uitgeoefend worden voor asielzoekers, voor vluchtelingen en ook voor niet-vluchtelingen, op lokaal, regionaal en nationaal niveau. In de contingentietheorie gaat men ervan uit dat VWN zich vanwege haar heterogene omgeving op zal splitsen in gespecialiseerde eenheden die op de specifieke deelomgevingen georiënteerd zijn.

De omgeving kan een organisatie gunstig gezind zijn of juist vijandig tegenover de organisatie staan. De houding van de omgeving van VWN is vijandig, omdat externe stakeholders de organisatie onder druk zetten, door een harder beleid te voeren, subsidiëring te verminderen en strengere en marktconforme eisen te stellen. Deze stakeholders hebben bovendien een sterke positie, omdat VWN grotendeels afhankelijk van financiële steun en draagvlak van deze stakeholders, dus de druk die zij uitoefenen, heeft ook daadwerkelijk impact op de organisatie. De vijandigheid van de omgeving ten aanzien van VWN zou volgens de contingentietheorie de organisatie ertoe dwingen om (tijdelijk) te centraliseren. De beslissingsbevoegdheden zullen dan geconcentreerd worden, zodat er snel en daadkrachtig opgetreden kan worden.

Als we nu de bovenstaande omgevingsdimensies die kenmerkend zijn voor VWN in het schema, zoals weergegeven in figuur 1, neerzetten dan krijgen we een overzichtelijk beeld van hoe de organisatiestructuur van VWN volgens de contingentietheorie zou moeten zijn.



Figuur 9: contingentietheorie toegepast op omgevingsdimensies VWN

VWN dient, wil de organisatie effectief blijven functioneren, ervoor te zorgen dat er congruentie bestaat tussen de organisatiestructuur en de omgevingskenmerken. In bovenstaand schema is weergegeven dat de omgeving van VWN gekenmerkt wordt door een grote mate van dynamiek, complexiteit, heterogeniteit en vijandigheid.

Volgens de contingentietheorie dient de organisatiestructuur van VWN flexibel en vanwege de complexiteit en heterogeniteit gedecentraliseerd te zijn, maar vanwege de vijandige omgeving ook weer gecentraliseerd te zijn. VWN is werkzaam in een complexe en heterogene omgeving, waardoor het onmogelijk is om alles vanuit één punt te beslissen. VWN heeft daarom de beslissingsbevoegdheden op meerdere plaatsen in de organisatiestructuur neergelegd, namelijk bij de 29 regionale afdelingen. Echter, omdat de omgeving van VWN uit zeer veel verschillende stakeholders bestaat die in toenemende mate druk uitoefenen op de organisatie, heeft VWN er op dit moment behoefte aan om de beslissingsbevoegdheden meer te concentreren, zodat er sneller en daadkrachtiger opgetreden kan worden. De huidige organisatiestructuur is te star en te gecompliceerd om snel en slagvaardig te kunnen anticiperen op ontwikkelingen in de omgeving.

Paragraaf 5.2.2: Sterke kanten VluchtelingenWerk Nederland

De contingentietheorie verkondigt dat de geschiktheid van de organisatiestructuur afhankelijk is van de omgevingskenmerken. Het management van een organisatie moet ervoor zorgen dat de organisatie en de omgeving op elkaar afgestemd dienen te zijn. Daarbij is het uiteraard van belang dat de sterke punten van de organisatie behouden blijven en de zwakke punten van de organisatie zoveel mogelijk geëlimineerd worden. Alvorens op het voornemen tot een structuurwijziging en schaalvergroting in te gaan, zullen daarom in deze en de komende subparagraaf eerst de sterke en zwakke kanten van VWN beschreven worden.

Zeer sterke punten van VWN die door alle respondenten worden genoemd en die ook naar voren komen in rapporten die geschreven zijn over VWN, zijn (in willekeurige volgorde) het landelijk dekkend netwerk, de lokale inbedding en het werken met vrijwilligers. VWN is een maatschappelijke beweging die doordat ze werkt met lokale vrijwilligers in heel Nederland in nagenoeg elke gemeente aanwezig is. Lokale inbedding betekent dat VWN plaatselijke invloed kan uitoefenen, dat er zicht is op de dagelijkse uitvoeringspraktijk, dat de organisatie laagdrempelig en daardoor benaderbaar en zichtbaar is. Men weet VWN te vinden. Het werken met vrijwilligers vergroot het draagvlak in de samenleving, drukt de kostprijs van dienstverlening en daardoor kan er veel tijd en energie gestoken worden in vraaggerichte, persoonlijke begeleiding van cliënten. In bijna alle gemeenten is wel een VluchtelingenWerkgroep aanwezig, wat betekent dat VWN dicht bij gemeenten en dicht bij haar cliënten staat. Door het landelijk dekkend netwerk, de lokale inbedding en het werken met vrijwilligers beschikt VWN over een grote achterban en een groot draagvlak in de samenleving. Vanwege de grote achterban en het grote draagvlak wordt VWN serieus genomen en wordt er geluisterd naar de organisatie. VWN heeft over het algemeen dan ook een goed imago in haar omgeving.

Een ander sterk punt van VWN is de missie. VWN is in alle fasen van verblijf werkzaam, de organisatie biedt begeleiding en behartigt belangen vanaf de binnenkomst van asielzoekers tot en met de maatschappelijke participatie van vluchtelingen. Alle werknemers van VWN ondersteunen deze missie, waardoor de gedrevenheid en betrokkenheid van werknemers groot is. Men gaat er echt voor om de missie na te streven, men heeft hart voor de zaak en toont veel bereidheid. VWN vindt dan ook steeds weer nieuwe wegen om zich in te kunnen blijven zetten voor asielzoekers en vluchtelingen.

Een laatste sterk punt van VWN is de informatievoorziening. Met name de externe partners van VWN beschouwen de publicaties en de informatieverstrekking door VWN als sterke producten. VWN beschikt over veel informatie, kennis, deskundigheid en ervaring op het terrein van asiel- en vluchtelingenbeleid.

Paragraaf 5.2.3: Zwakke kanten van VluchtelingenWerk Nederland

Enkele sterke punten van VWN die hierboven weergegeven zijn, vormen tegelijkertijd zwakke punten van de organisatie. Er zitten vaak twee kanten aan de medaille. Zo is het werken met vrijwilligers een sterk, maar in sommige gevallen ook een zwak punt van de organisatie. Het werken met vrijwilligers kan als gevolg hebben dat er een komen en gaan van werknemers is binnen VWN. Daardoor kan er een kennislek ontstaan. Werknemers die slechts voor korte tijd vrijwilliger voor VWN zijn, nemen kennis en ervaring mee op het moment dat zij de organisatie weer verlaten. Daarnaast is het vrijwilligerswerk vaak moeilijk te combineren met de toenemende verzakelijking en professionalisering. Deze trends stellen kwalitatieve eisen aan het werk, waaraan vrijwilligers soms moeilijk kunnen voldoen. Het werken met vrijwilligers wordt echter wel veel meer als een sterk dan als een zwak punt aangegeven en veel respondenten zijn ervan overtuigd dat vrijwilligers zeer goed in staat zijn te functioneren in een professionele, zakelijke instelling zolang ze maar goed begeleid worden.

De lokale inbedding vormt zowel een sterk als een zwak punt. Door de sterke lokale inbedding kan VWN lokaal maatwerk leveren, plaatselijk invloed uitoefenen en heeft de organisatie zicht op de dagelijkse praktijk, maar de verdeeldheid binnen de organisatie is daardoor groot. Een evident zwak punt van VWN is dan ook de diversiteit en verdeeldheid waardoor de organisatie gekenmerkt wordt. Dit wordt veroorzaakt door de complexe organisatiestructuur, de cultuur en de lokale inbedding. Door het ontbreken van een heldere lijnstructuur, hiërarchische relaties c.q. eenheid van aansturen, is voor elke stap of onderdeel van de besluitvorming een bepaalde meerderheidsregel of unanimité vereist, waardoor er veel tijd, energie en geld verloren gaat aan het bereiken van afstemming tussen de verschillende afdelingen en het vormen van eenheid en samenhang binnen de organisatie. De verschillende deelbelangen van de leden wegen vaak zwaarder dan de gemeenschappelijke belangen. Iedere VluchtelingenWerkafdeling heeft te maken met en is afhankelijk van haar eigen specifieke directe werkomgeving, waardoor de situatie waarin een VluchtelingenWerkafdeling zich bevindt, de eisen die door de directe werkomgeving aan de VluchtelingenWerkafdeling gesteld worden, de middelen die door de directe werkomgeving aan de VluchtelingenWerkafdeling beschikbaar worden gesteld en waarvan de afdeling afhankelijk is en de behoeften die een

VluchtelingenWerkafdeling heeft, per afdeling verschillend zijn. De VluchtelingenWerkafdelingen zitten erg vast in hun eigen omgeving, waardoor het moeilijk zonet ondoenlijk is om de organisatie vanuit één punt aan te sturen en waardoor de organisatie niet in staat is om zich als één krachtig geheel naar buiten toe te profileren.

De organisatiestructuur is te complex en de verdeeldheid tussen de verschillende afdelingen van de organisatie is te groot om slagvaardig en als één geheel te kunnen reageren op veranderingen in de omgeving. VWN reageert wel op veranderingen in de omgeving en probeert wel om steeds een stapje voor te zijn, maar iedere afdeling reageert op haar eigen manier. Het anticiperen op ontwikkelingen in de omgeving geschiedt vaak zeer ad hoc, impulsgericht en ongestructureerd. De organisatie vindt het lastig om prioriteiten te stellen.

VWN is een organisatie die sterk afhankelijk is van haar omgeving voor financiële, maar ook voor morele steun (maatschappelijk en politiek draagvlak). Daardoor is het zeer moeilijk om ontwikkelingen een stapje voor te zijn, omdat de organisatie afhankelijk is van wat derden beslissen of doen. VWN wil graag zelf een koers bepalen en probeert dit ook, maar zit zelf vaak niet aan het roer, waardoor het lastig kan zijn om de koers zelf te kunnen bepalen.

Paragraaf 5.2.4: Voornemen tot schaalvergroting en structuurwijziging

De effectiviteit van een organisatie is afhankelijk van de mate waarin er congruentie bestaat tussen de organisatie en de omgeving. Nu de omgeving van VWN veranderd is, dient VWN er dus voor te zorgen dat de organisatie en de omgeving opnieuw op elkaar afgestemd worden, waarbij de sterke punten behouden blijven en de zwakke punten zo veel mogelijk geëlimineerd worden.

De organisatiestructuur wordt door alle respondenten als een evident zwak punt van de organisatie gezien. Er wordt een kloof ervaren tussen het landelijk en het lokaal niveau, een “wij versus zij” houding. Er bestaat een waterscheiding tussen de centrale en decentrale groepen. Er is een verschil tussen grote en kleine VluchtelingenWerkgroepen en in welke gemeente en/of regio ze actief zijn. Omdat alle lokale stichtingen zelfstandig en autonoom zijn en hiërarchische relaties ontbreken, is eenheid van aansturing niet mogelijk.

Door de organisatiestructuur wordt VWN niet alleen gekenmerkt door interne verdeeldheid, maar verloopt de communicatie ook moeizaam en de besluitvorming zeer traag. Er bestaan te veel tussenstations, de lijnen zijn te lang. Besluiten die de gehele organisatie aangaan, moeten op basis van consensus of een bepaalde meerderheidsregel door de afgevaardigden van de regionale afdelingen in de Verenigingsraad genomen worden. Het probleem dat hierbij speelt, is dat de diversiteit, verdeeldheid en de autonomie van de lokale achterban tijdens de besluitvorming sterk naar voren komt. De afgevaardigden, die allen te maken hebben met hun eigen achterban, kunnen het vaak niet met elkaar eens worden en indien ze na lange tijd en veel overleg toch overeenstemming kunnen bereiken, dan is het besluit dat genomen wordt niet altijd het meest optimale besluit voor de vereniging als geheel, vanwege de consensuscultuur (Hagoort Management en Onderwijs, 2005). De directie en het bestuur van de vereniging zitten niet in de positie om besluiten er doorheen te drukken

en/of veranderingen op te leggen omdat niet zij, maar de Verenigingsraad het hoogste orgaan van de vereniging is.

De besluitvorming is dus zeer complex en verloopt zeer stroperig en traag, terwijl de toenemende dynamiek, complexiteit en vijandigheid van de omgeving van VWN de organisatie juist steeds meer dwingt tot snel en daadkrachtig optreden. Veranderingen in de omgeving die elkaar in een steeds hoger tempo opvolgen en de onzekerheid die dat met zich meebrengt, vragen om een grotere flexibiliteit en vermogen tot aanpassing van de gehele organisatie. Het probleem is nu juist dat VWN aan deze twee eisen niet voldoet.

De respondenten erkennen dus allemaal dat de organisatiestructuur te ingewikkeld is en dat de besluitvorming daardoor te traag is. Ook geven de respondenten aan dat huidige omvang van de organisatie in de toekomst te groot zal zijn en zien zij een grote urgentie om intensief te gaan samenwerken. Iedereen heeft in principe een sterke wil om tot een slagvaardige organisatie te komen. Als gevolg van de krimp van het cliëntenbestand en bezuinigingen, zal schaalvergroting noodzakelijk zijn.

Wegens de noodzaak tot schaalvergroting en de noodzaak tot vereenvoudiging van de besluitvormingsstructuur, heeft het bestuur van de vereniging, die de Algemene Leden Vergadering voorziet, op advies van het Landelijk Bureau aan de Verenigingsraad voorgesteld om de structuur van de organisatie te wijzigen, opdat het aanpassingsvermogen van VWN vergroot wordt en de organisatie in staat wordt gesteld om flexibeler en slagvaardiger te opereren. Naast een wijziging van de structuur heeft het bestuur tevens voorgesteld om de schaal te vergroten. Door de structuurwijziging en schaalvergroting dient de eenheid en samenhang vergroot te worden en de profilering naar buiten toe verbeterd te worden. Het Landelijk Bureau is van mening dat, wil VWN een centrale positie in de samenleving kunnen blijven innemen om haar werk ten dienste van haar doelgroep optimaal te kunnen uitvoeren, er één landelijke en sterke organisatie met vitale afdelingen noodzakelijk is. Het bestuur heeft daarom aan de Verenigingsraad voorgesteld om alle lokale stichtingen VluchtelingenWerk op te heffen (dus niet de werkzaamheden, maar alleen de stichtingen als juridische vorm) en te laten fuseren in twaalf provinciale stichtingen. Het Landelijk Bureau wil dat VWN zo georganiseerd wordt, dat er sprake zal zijn van een minimale bureaucratie, korte lijnen, minder aanspreekpunten en een eenduidige uitvoering van activiteiten. Met een dergelijke organisatievorm zou er dan slagvaardiger gereageerd kunnen worden op de turbulente, complexe omgeving.

Eenzijds zal de organisatiestructuur gecentraliseerd worden. De beslissingsbevoegdheden zullen immers niet meer bij 29, maar bij 12 afgevaardigden neergelegd worden. Twaalf afgevaardigden zullen namens de provinciale stichtingen in de Verenigingsraad zitting hebben en de besluiten voor de gehele vereniging nemen. De besluitvorming zal sneller verlopen, omdat men minder tijd, energie en geld kwijt zal zijn aan het bereiken van afstemming en overeenstemming. In de nieuwe structuur zal er geen sprake meer zijn van federatieve verbanden, waardoor er geen zelfstandige lokale stichtingen meer onder deze twaalf provinciale stichtingen zullen opereren. Daardoor zijn de lijnen waarlangs gecommuniceerd en aangestuurd wordt korter, hetgeen de communicatie zal doen verbeteren. Het Landelijk Bureau is ervan overtuigd dat met twaalf vitale

provinciale stichtingen de organisatie sneller en slagvaardiger zal kunnen reageren dan met de 217 lokale zelfstandige stichtingen die er nu nog zijn.

Anderzijds zal de organisatiestructuur ook gedecentraliseerd worden. Bij de 12 provinciale stichtingen wil het Landelijk Bureau namelijk meer kracht (in de zin van financiële middelen en verantwoordelijkheden) neerleggen, opdat deze stichtingen vitaal (levensvatbaar) genoeg zijn om in de toekomst de doelstellingen van de VWN te kunnen blijven verwezenlijken. Eenheid en samenhang worden gecreëerd door een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de organisatie als geheel. Dit kan alleen bewerkstelligd worden als de macht verdeeld wordt over het Landelijk Bureau én de twaalf provinciale stichtingen.

Door de structuur van de organisatie te wijzigen en de schaal te vergroten, wil het Landelijk Bureau een evident zwak punt van de organisatie, namelijk de enorme verdeeldheid en diversiteit, afzwakken. Het Landelijk Bureau wil eenheid met ruimte voor diversiteit creëren en samenhang en interactie vergroten. Iedere VluchtelingenWerkafdeling is nu nog te veel gericht op haar eigen directe omgeving en de ontwikkelingen die zich daarin voordoen. Elk onderdeel van VWN beschouwt zichzelf als middelpunt en deelbelangen spelen daardoor vaak een belangrijker rol dan gemeenschappelijke belangen. Er wordt daardoor landelijk gezien zeer verschillend gereageerd op veranderingen in de omgeving. Het reactieproces verloopt ad hoc en enigszins anarchistisch. VWN heeft moeite om als een gezamenlijke vereniging op een gestructureerde wijze snel te reageren op veranderingen in haar omgeving, omdat de organisatie gekenmerkt wordt door verdeeldheid, diversiteit, een ingewikkelde besluitvormingsstructuur en een gebrek aan eenduidige aansturing. Door twaalf provinciale stichtingen te vormen zal de organisatie sneller, efficiënter, effectiever, eensgezinder en beter herkenbaar zijn, is de mening van het Landelijk Bureau.

Een ander zwak punt, het feit dat VluchtelingenWerkafdelingen in sterke mate financieel afhankelijk zijn van gemeenten, wil het Landelijk Bureau voor zover het mogelijk is ook afzwakken. Voorheen bood het Landelijk Bureau geen financiële ondersteuning voor integratie-activiteiten voor vluchtelingen. Dit geld was puur afkomstig van gemeenten. Omdat de inkomsten uit de WIN-gelden echter sterk verminderd zullen worden, heeft het Landelijk Bureau besloten om zelf geld voor integratie-activiteiten uit te keren aan de twaalf provinciale stichtingen. In de eerste plaats is deze financiële ondersteuning bedoeld om de twaalf provinciale stichtingen vitaler en krachtiger te maken. In de tweede plaats kan het Landelijk Bureau door geld beschikbaar te stellen ook makkelijker de twaalf stichtingen aansturen.

Zoals eerder gezegd, is het van belang dat de sterke punten van de organisatie juist behouden blijven. Het Landelijk Bureau tracht bij de reorganisatie de sterke punten te behouden door zogenaamd 'intelligent te krimpen'. Iedere respondent is het erover eens dat krimp onvermijdelijk zal zijn binnen VWN. Door de enorme terugloop van het aantal cliënten zal de organisatie niet in staat zijn haar huidige omvang te behouden. Het Landelijk Bureau tracht met het voorstel voor de structuurwijziging en schaalvergroting zodanig af te slanken dat de kracht van de organisatie overeind blijft. Dit wil zeggen dat VWN zal moeten afslanken, maar wel met behoud van een zichtbare, herkenbare positie, met behoud van draagvlak, met behoud van de motivatie van werknemers en met

behoud van samenhang. Uitgangspunt bij de reorganisatie is om de vereniging bij elkaar te houden en het landelijke netwerk, de lokale inbedding en het werken met vrijwilligers in stand te houden.

Paragraaf 5.2.5: Structuurwijziging volgens de contingentietheorie

We hebben het schema van de contingentietheorie toegepast op de omgevingskenmerken van VWN en het voorstel van het Landelijk Bureau, om VWN om te vormen van 29 regionale (grotendeels in federatief verband georganiseerde) afdelingen naar 12 provinciale stichtingen, toegelicht. Als we de uitgangspunten van de contingentietheorie en het voorstel voor de structuurwijziging nu naast elkaar leggen, dan zien we dat de voorgestelde structuurwijziging in principe in de lijn ligt van de contingentietheorie. De organisatiestructuur moet flexibeler en organischer zijn vanwege de toenemende dynamiek, zodat de organisatie sneller en slagvaardiger kan reageren. Enerzijds dient de organisatiestructuur gedecentraliseerd zijn vanwege de complexiteit en heterogeniteit, omdat deze omgevingsdimensies het immers onmogelijk maken om alles vanuit één punt te beslissen en aan te sturen. Anderzijds wordt de organisatie juist ook gedwongen om (al dan niet tijdelijk) te centraliseren, vanwege de vijandigheid van de omgeving. De externe omgeving oefent druk uit op de organisatie, waardoor de behoefte versterkt wordt om de beslissingsbevoegdheden te concentreren, zodat de organisatie daadkrachtiger kan optreden.

Het feit dat de structuurwijziging en schaalvergroting zoals voorgesteld aan de Verenigingsraad in de lijn ligt van de contingentietheorie is echter niet voldoende grond om deze structuurwijziging en schaalvergroting dan ook maar direct door te voeren. De contingentietheorie houdt namelijk geen rekening met het behoud van de sterke kanten en het afzwakken van de zwakke kanten van een organisatie. De reorganisatie dient wel gepaard te gaan met het behoud van het landelijk dekkend netwerk, de lokale inbedding en het werken met vrijwilligers. Bovendien is de wens dat er zo veel mogelijk groepen mee zullen gaan in de fusie naar twaalf provinciale stichtingen. Daar komt bij dat het technisch gezien niet eens mogelijk is om zo maar een structuurwijziging door te voeren, omdat het uiteindelijke besluit hierover bij de Verenigingsraad ligt. Het bestuur moet aan de Verenigingsraad, en die op haar beurt aan haar eigen achterban, duidelijk maken wat het uiteindelijke doel is van de reorganisatie. Een theoretisch bewijs leveren en verkondigen dat krimp nu eenmaal onvermijdelijk is, zal daarbij zeker niet voldoende zijn. Als men met een organisatie een nieuwe koers in wil slaan, dan dient men er rekening mee te houden in hoeverre de mensen in de organisatie in staat zijn en bereid zijn om deze nieuwe koers in te slaan en te realiseren.

Paragraaf 5.3: Draagvlak voor reorganisatie

Veranderen van organisaties verloopt niet altijd even goed. Bij de noodzaak om in organisaties veranderingen tot stand te brengen, is het van belang dat er een helder beeld bestaat over het veranderingsvermogen enerzijds en de veranderingsbereidheid anderzijds. Veranderingsbereidheid is sterk afhankelijk van de mentaliteit die in de organisatie aanwezig is op het moment dat men besluit tot verandering. Daarbij speelt de cultuur van de organisatie een grote rol. In de volgende paragraaf zal daarom de cultuur van VWN omschreven worden.

Paragraaf 5.3.1: Cultuur van VluchtelingenWerk Nederland

De structuur van een organisatie schept de randvoorwaarden waarbinnen de organisatie functioneert, de cultuur van een organisatie verwijst naar datgene wat er daadwerkelijk gebeurt. Het begrip cultuur verwijst naar de gevestigde manieren van denken en doen in een organisatie. Het verwijst zowel naar de wijze waarop mensen in een organisatie handelen, als naar de waarden en normen, ideeën en opvattingen, sentimenten en emoties die aan dat handelen ten grondslag liggen (Rosenthal e.a., 1996).

De cultuur van een organisatie kan doorgaans niet 'vanaf papier' beschreven worden. Cultuur is immers niet grijpbaar, is niet formeel vastgelegd. De structuur van een organisatie kan formeel worden vastgelegd in een organogram, zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, maar dit geldt niet voor de cultuur van een organisatie. Daarom zal de cultuur van VWN beschreven worden aan de hand van de interviews die met verschillende stakeholders op verschillende niveaus van VWN gehouden zijn.

Op de vraag hoe de cultuur van VWN omschreven kan worden, kwamen vier antwoorden duidelijk naar voren: divers, gemotiveerd en gedreven, en informeel. De cultuur van VWN is enorm divers, omdat er met veel verschillende mensen gewerkt wordt en omdat de cultuur per afdeling weer anders is. De cultuur wordt grotendeels bepaald door het feit dat er veel met vrijwilligers gewerkt wordt. Vrijwilligers hebben zeer verschillende achtergronden en brengen daardoor uiteenlopende waarden, ideeën, opvattingen, sentimenten en motivaties met zich mee. Het werken met vrijwilligers 'in allerlei soorten en maten' zorgt voor pluriformiteit. Daarnaast heeft de cultuur van de directe omgeving (de lokale gemeenschap) van een afdeling van VWN ook invloed op cultuur van de organisatie. De cultuur is dus ook per afdeling verschillend, omdat de directe omgeving per afdeling verschillend is. Een ieder bij VWN is geneigd om zichzelf als middelpunt te zien en de organisatie en omgeving vanuit zijn/haar eigen perspectief te benaderen. Ook de omvang van een VluchtelingenWerkafdeling en de werkzaamheden die het verricht, hebben invloed op de cultuur van de afdeling. Kortom, het is moeilijk om te spreken van één cultuur binnen VWN, omdat de organisatie gekenmerkt wordt door verdeeldheid.

Het feit dat iedereen de missie van de organisatie onderstreept, kan worden beschouwd als het bindend element in de cultuur van VWN. Er is sprake van een hoge mate van identificatie met de werkzaamheden. Medewerkers (zowel betaald als onbetaald) van VWN doen hun werk vanuit een

betrokkenheid bij hun vak en de missie van hun organisatie. Ze zijn erg gedreven, gemotiveerd en trouw. Dit heeft te maken met idealisme. De meeste medewerkers van VWN hebben er bewust voor gekozen om zich (betaald of onbetaald) voor VWN in te zetten vanwege een idealistisch streven. De sterke mate van betrokkenheid en het idealisme brengen ook met zich mee dat werknemers van VWN uiterst kritisch zijn naar elkaar toe. Maar dit heeft ook te maken met het zijn van een strijdorganisatie. De strijd die VWN naar buiten toe voert, slaat namelijk soms naar binnen toe. Naast het feit dat iedereen de missie van de organisatie ondersteunt, is een bindend element dat er op dit moment een sterk gevoel heerst van "met z'n allen tegen het onrechtvaardige asielbeleid". Dit gevoel wordt door iedereen van VWN gedeeld.

Omdat de activiteiten van VWN voor een groot deel worden uitgevoerd door vrijwilligers, is de cultuur over het algemeen informeel. De cultuur wordt echter wel steeds zakelijker, rationeler en professioneler, maar dit schijnt voor alle grote welzijnsorganisaties te gelden en niet specifiek voor VWN. VWN is een platte, horizontale organisatie met weinig hiërarchische lagen. Een grote mate van autonomie en vrijheid wordt dan ook van belang geacht door de medewerkers van VWN. Daardoor willen VluchtelingenWerkafdelingen vaak niet gedwongen worden tot iets wat ze niet willen. Ze weten vaak zelf wat goed is voor hun eigen afdeling. De vraag wat kenmerkend is voor de cultuur van VWN werd dan ook meerdere malen beantwoord met 'eigenzinnig'. VluchtelingenWerkafdelingen willen geen beleid van bovenaf opgelegd krijgen, ze willen zelf bepalen wat van belang is voor hun eigen organisatie. Er wordt wel gesproken van een zogenaamde Calimero-houding, dat wil zeggen dat bij verschillende afdelingen van VWN het gevoel leeft dat ze klein zijn en niet gehoord worden en dat hen continu iets tekort gedaan zou worden. Daarom strijden ze zo voor behoud van hun eigen werkzaamheden. De VluchtelingenWerkafdelingen voelen zich wel 'moreel verbonden' met de landelijke vereniging, maar dat betekent dus niet dat ze zich de les laten lezen door de landelijke vereniging. Er kan in die zin wel gesproken worden van een zekere eilandencultuur. VluchtelingenWerkafdelingen hebben vooral aandacht voor externe ontwikkelingen in hun eigen directe omgeving. Een VluchtelingenWerkafdeling is in het algemeen naar binnen gericht en heeft de neiging zichzelf als het middelpunt van de wereld te beschouwen. Met name de grote centrale en decentrale VluchtelingenWerkgroepen stellen hun autonome positie in de relatie met het Landelijk Bureau voorop. Zij vinden dat het Landelijk Bureau te veel hiërarchisch opereert en hun autonomie te weinig erkent (de Beuk, 2002).

Paragraaf 5.3.2: Veranderingsbereidheid en veranderingsvermogen

De autonomie, vrijheid, zelfstandigheid en eigenzinnigheid maken vaak dat bij de medewerkers van VluchtelingenWerk, met name op lokaal niveau, de kans op weerstand tegen veranderingen groot is, althans tegen veranderingen die van bovenaf opgelegd worden. Veel VluchtelingenWerkafdelingen laten zich niet zo veel gelegen liggen aan de wensen van het Landelijk Bureau. De veranderingsbereidheid van VluchtelingenWerkafdelingen is op zich groot, maar vaak minder groot als het gaat om veranderingen die van het Landelijk Bureau afkomstig zijn. Bij

veranderingen die bottom-up plaatsvinden is de bereidheid dus groter dan bij veranderingen die top-down plaatsvinden. Hiermee zal rekening gehouden moeten worden, wil de reorganisatie slagen.

Omdat VluchtelingenWerkafdelingen zelfstandig en autonoom zijn, willen ze de vrijheid hebben en nemen ze vaak die vrijheid ook om zelf te anticiperen op ontwikkelingen waarmee ze in hun eigen directe werkomgeving geconfronteerd worden. Deze VluchtelingenWerkafdelingen zijn van mening dat ze geen tijd hebben om te wachten op een gezamenlijke oplossing, omdat de omgeving eist dat er nu ingespeeld wordt (“het is nu of nooit, willen we een organisatie van betekenis blijven”) of omdat ze niet geloven in de oplossingen die door het Landelijk Bureau aangedragen worden en waarover door de Verenigingsraad een besluit moet worden genomen.

Andere, met name de wat kleinere, VluchtelingenWerkafdelingen nemen eerder een afwachtende houding aan. Sommigen onder hen zijn enigszins vermoeid geraakt van alle veranderingen die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden en steken liever hun kop in het zand. Anderen hebben last van koud watervrees en willen eerst meer duidelijkheid over wat, waarom en hoe er nu precies veranderd moet gaan worden, alvorens ze actie gaan ondernemen.

Voor het veranderingsvermogen van VWN geldt dat de afdelingen van VWN afzonderlijk een groter veranderingsvermogen hebben dan de organisatie als geheel heeft. Dit wordt veroorzaakt door de besluitvormingsstructuur. In de Verenigingsraad worden besluiten over het algemeen genomen op basis van consensus. Alle afgevaardigden van de regionale afdelingen moeten het eerst met elkaar eens zien te worden, voordat er besluiten genomen worden. Enerzijds is men van mening dat dit de discussie inhoudelijk interessant maakt, maar anderzijds erkent men ook dat er wel eens wat meer met de vuist op tafel zou mogen worden geslagen. Door de consensuscultuur kan de organisatie niet erg slagvaardig opereren. Het kan soms eindeloos duren eer er knopen worden doorgehakt.

Het veranderingsvermogen is niet alleen afhankelijk van de besluitvormingsstructuur, maar ook financiële mogelijkheden bepalen veel van wat er mogelijk is en van de termijn waarop dit kan. VWN is financieel zeer afhankelijk van derden, hetgeen als gevolg heeft dat het veranderingsvermogen van de organisatie tevens afhankelijk kan zijn van derden. VWN zou wel voor willen lopen op ontwikkelingen, maar dit lukt vaak niet omdat zij vanwege haar afhankelijke positie gedwongen achter de feiten aan moet lopen. VWN is afhankelijk van wat anderen beslissen of doen, waardoor de organisatie eerder re-actief dan pro-actief reageert.

Gegeven een bepaald vermogen en een bepaalde bereidheid tot veranderen, hangt de problematiek van het veranderen ook sterk af van het soort verandering. De structuurwijziging en schaalvergroting die het Landelijk Bureau graag zou willen doorvoeren, is een verandering die krimp met zich meebrengt. Een dergelijke verandering, zeker als die gepaard gaat met ontslag van personeel, zal moeilijker door te voeren zijn dan een verandering die gepaard gaat met groei. Bovendien zal er veel weerstand zijn tegen krimp, omdat medewerkers van VWN hun werk doen vanuit een betrokkenheid bij hun vak en de missie van hun organisatie. Door de hoge mate van identificatie met de werkzaamheden en de enorme gedrevenheid die medewerkers van VWN hebben, zullen zij hun werk niet snel op willen geven. Daarom is het extra belangrijk dat het Landelijk Bureau aan iedereen volstrekte duidelijkheid geeft over het veranderingsdoel. Er moet een brede bewustwording van de noodzaak van de voorgestelde structuurwijziging en schaalvergroting in de

organisatie gegeneerd worden. Anders is de kans groot dat er onbegrip zal ontstaan en er weerstand zal worden geboden tegen de voorstellen van het Landelijk Bureau.

Paragraaf 5.3.3: Inzet management VWN bij het veranderingsproces

Bij de noodzaak om in organisaties veranderingen tot stand te brengen, is het dus van belang dat er een helder beeld ontstaat over het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid. Het management van de landelijke vereniging is zich bewust van de veranderingsbereidheid en het veranderingsvermogen van VWN. Daarom probeert het management voorzichtig het veranderingsproces in gang te zetten en aan te sturen. Er worden voldoende inspraakmogelijkheden voor de betrokkenen geboden en aan de afgevaardigden en hun achterban wordt in principe genoeg ruimte geboden om een eigen invulling te geven aan de veranderingsaanpak.

Het uitgangspunt van de reorganisatie is om de vereniging bij elkaar te houden. Coherentie is een belangrijk streven. Het management beseft zich dat het niet te hard voor de muziek moet uitlopen, omdat het anders draagvlak van het regionale en lokale groepennetwerk zal verliezen en het risico in dat geval heel groot zal zijn dat de vereniging juist uit elkaar zal vallen. Op het moment dat regionale en lokale afdelingen van VWN het tempo van veranderingen niet meer bij kunnen houden, zal er immers onbegrip en weerstand ontstaan. Daarentegen mag het ook niet zo zijn dat het tempo van de langzaamste bepalend zal zijn, want de veranderde omgeving eist wel dat VWN op zeer korte termijn haar verenigingsvorm zal moeten aanpassen.

Het management van VWN wil graag komen tot twaalf gefuseerde provinciale, vitale stichtingen, waarbij zo veel mogelijk groepen mee zullen gaan in dit reorganisatieproces. Omdat er veel waarde gehecht wordt aan de sterke punten van de organisatie, namelijk aan lokale inbedding, landelijke dekking en het werken met vrijwilligers, is het belangrijk dat zo veel mogelijk groepen meegaan met de vorming van twaalf provinciale stichtingen. De kracht van VWN is immers dat haar werkzaamheden door vrijwilligers zeer gedecentraliseerd uitgevoerd worden. In bijna alle gemeenten is wel een VluchtelingenWerkgroep aanwezig, wat betekent dat VWN dicht bij gemeenten en dicht bij haar cliënten staat. Als er VluchtelingenWerkgroepen zullen verdwijnen of op zullen gaan in een bredere welzijnsinstelling, dan ontstaan er zogenaamde 'witte vlekken' in het land. Dit betekent dat in het landelijk dekkend netwerk van VWN gaten zullen komen te ontstaan. In die delen van het land waar geen VluchtelingenWerkgroep meer actief is, zal de persoonlijke begeleiding van vluchtelingen bij hun integratie en maatschappelijke participatie moeilijk zo niet onmogelijk worden. Bovendien zullen in die delen van het land geen vrijwilligers meer actief zijn voor VWN, waardoor VWN minder zichtbaar zal worden, hetgeen het draagvlak voor VWN verder kan doen afbrokkelen. VWN heeft dus baat bij een zichtbare positie. Eenheid, samenhang en een landelijke dekking vormen daarbij een randvoorwaarde.

Het Landelijk Bureau wil daarom een zo groot mogelijk draagvlak voor de structuurwijziging en schaalvergroting creëren, waarbij zo weinig mogelijk witte vlekken zullen ontstaan en de sterke kanten van VWN behouden zullen blijven. Het management is zich er echter ook van bewust dat er haast geboden is. Gezien de toenemende dynamiek in de omgeving van VWN, dient het

aanpassingsvermogen en de schaal van het werkterrein op korte termijn vergroot te worden, opdat de organisatie slagvaardig kan opereren. Het management beseft zich ook dat VWN niet alles in stand zou kunnen houden vanwege krimp en bezuinigingen. Krimp zal geaccepteerd moeten worden, maar VWN dient wel zodanig te krimpen dat de kracht van VWN gehandhaafd blijft en VWN in staat blijft om in de toekomst haar missie na te streven.

Paragraaf 5.3.4: Reacties stakeholders op het reorganisatievoorstel

Er is uitgelegd waarom het management van VWN, de directie en het bestuur van de landelijke vereniging en het Landelijk Bureau, wil komen tot twaalf gefuseerde provinciale, vitale stichtingen en wat het management hierbij van belang acht. Het management is van mening dat er niet gekozen moet worden voor de continuïteit van de verschillende afdelingen, maar voor de continuïteit van de gehele vereniging. Het management wil een gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid creëren. Het veranderingsdoel is om het landelijk en lokaal niveau dichterbij elkaar te brengen door kortere lijnen te creëren, opdat VWN effectiever, efficiënter, eensgezinder en meer herkenbaar zal zijn. Het management is zich ervan bewust dat er in het veranderingsproces rekening gehouden zal moeten worden met en ruimte geboden zal moeten worden voor verschillende snelheden. Daarom zal het management accepteren dat de leden van de vereniging gefaseerd tot de twaalf provinciale stichtingen zullen toetreden, maar er zal wel een deadline gesteld moeten worden. Het tempo van de langzaamste mag namelijk niet leidend zijn, want anders zal VWN sowieso niet meer in staat zijn om in de toekomst haar missie na te streven.

Maar wat is nu de mening van de interne stakeholders over het reorganisatievoorstel? Hoe staan de verschillende VluchtelingenWerkafdelingen tegenover de structuurwijziging en schaalvergroting? Het draagvlak hiervoor is immers van groot belang. VluchtelingenWerkafdelingen erkennen allemaal dat de organisatiestructuur zeer gecompliceerd is, dat de besluitvorming daardoor te traag en stroperig verloopt waardoor de vereniging als geheel niet in staat is om snel en slagvaardig op veranderingen in de omgeving in te spelen. Daarnaast beseffen ze dat de omvang van de vereniging in de toekomst te groot zal zijn en dat intensieve samenwerking urgent is. Iedereen heeft een sterke wil om tot een slagvaardige organisatie te komen. Bij schaalvergroting moet het uitgangspunt voor een ieder zijn hoe de lokale zichtbaarheid en de inzet van vrijwilligers gehandhaafd kan blijven. Het lokaal verankerde werk door vrijwilligers dient verzekerd te worden. Er is dus een aantal punten waarover iedereen het binnen de vereniging eens is. Maar ondanks deze eensgezindheid lopen de meningen ver uiteen over hoe de schaal vergroot kan worden met behoud van deze sterke kanten van VWN, over hoe de besluitvormingsstructuur vereenvoudigd kan worden en over hoe de vereniging er in de toekomst uit zal zien en wat haar werkzaamheden zullen zijn. Iedereen is het erover eens wat er gehandhaafd dient te worden, maar niet over hoe dat dan gerealiseerd moet worden. De verschillende reacties van de respondenten zullen hieronder weergegeven worden. Omdat de reacties van de respondenten niet goed te categoriseren zijn, is ervoor gekozen om ze niet te categoriseren. Hierdoor komt naar voren hoe ongestructureerd, divers

en verdeeld de meningen van respondenten over het reorganisatievoorstel van het management VWN zijn.

Laten we voorop stellen dat het volgens alle respondenten voor iedereen duidelijk is dat schaalvergroting wegens krimp noodzakelijk is om te kunnen blijven voortbestaan en dat de besluitvormingsstructuur te gecompliceerd is om snel en slagvaardig op ontwikkelingen in de omgeving te anticiperen. De krachten moeten gebundeld worden. Door schaalvergroting en intensievere samenwerking kan VWN de concurrentie beter aan en wordt de financiële positie van de organisatie verbeterd.

Zes van de zeventien ondervraagden zijn echter van mening dat schaalvergroting niet opgelegd kan worden, en dat het besef dat er iets moet veranderen vanuit het regionale en lokale netwerk moet komen. Het Landelijk Bureau dient er rekening mee te houden dat iedere lokale VluchtelingenWerkgroep nu nog zelfstandig is en heel lang een eigen leven heeft geleid, waardoor veranderingen niet zo maar opgelegd kunnen worden. Als veranderingen gedwongen plaatsvinden, dan zal de weerstand te groot worden. Het Landelijk Bureau zou zich volgens hen niet bezig moeten houden met organisatiestructuren en organisatievormen, maar met sturing op inhoud. De discussie is nu veel te sterk gericht op structuur, terwijl de nadruk zou moeten liggen op de vraag hoe schaalvergroting gerealiseerd kan worden, terwijl lokale inbedding en lokale zichtbaarheid, het landelijk dekkend netwerk en de inzet van vrijwilligers gehandhaafd kunnen blijven. We moeten er met z'n allen voor zorgen dat de sterke punten van VWN hoe dan ook niet aangetast worden. Het Landelijk Bureau zou beter moeten luisteren naar het lokale en regionale niveau en eens moeten nagaan hoe VluchtelingenWerkorganisaties die werkzaam zijn in de praktijk tegen schaalvergroting en herstructurering aankijken en wat zij van belang vinden.

Drie van hen, met name grote VluchtelingenWerkgroepen die werkzaam zijn in het westen van Nederland, hebben daarbij een sterk vertrouwen in een natuurlijk verloop, in het aanpassingsvermogen van een VluchtelingenWerkgroep aan haar eigen directe werkomgeving. VluchtelingenWerkgroepen moeten daarom zelf beslissen of, hoe en wanneer te fuseren. Deze drie respondenten zijn ervan overtuigd dat het Landelijk Bureau zich in het geheel niet met dit soort zaken zou moeten bemoeien en dat indien het Landelijk Bureau wijzigingen er doorheen wil drukken en een veranderingsproces van bovenaf op wil leggen, er sowieso VluchtelingenWerkgroepen zullen afhaken. En als het merendeel van de VluchtelingenWerkgroepen niet mee zal gaan in het fusieproces, dan is het kansloos. De lokale structuur dient in tact gehouden te worden en eventuele fusies tussen VluchtelingenWerkgroepen dienen aan een natuurlijk verloop overgelaten te worden. Daarnaast bestaat volgens deze respondenten het risico dat VWN lokaal de boot zal missen als er in grote gefuseerde provinciale verbanden gewerkt gaat worden. Men vreest dat het dichtbij de cliënt staan in tegenspraak zal zijn met grote regionale of provinciale stichtingen.

Vier respondenten vinden het juist goed dat het Landelijk Bureau druk zet achter de besluitvorming. Het is nu of nooit en dat moet voor iedereen duidelijk zijn. Er moeten nu knopen doorgehakt worden, voor het te laat is. VWN heeft niet de tijd om te wachten tot iedereen het met elkaar eens is, daarvoor is de tijd te kostbaar. Het Landelijk Bureau zou best wel wat meer vaart achter de besluitvorming mogen zetten, en zou niet bang moeten zijn om sommige

VluchtelingenWerkgroepen voor het hoofd te stoten. Er moet geaccepteerd worden dat sommige groepen niet mee zullen gaan in het proces van herstructurering en dat er onvermijdelijk gaten in het landelijk netwerk zullen ontstaan.

Drie van deze vier respondenten geven duidelijk aan dat op dit moment het gat tussen groepen die zelf initiatieven gaan nemen en groepen die een meer afwachtende houding aannemen erg groot aan het worden is. Het Landelijk Bureau had volgens hen daarom eerder duidelijk moeten maken waarom een reorganisatie noodzakelijk wordt geacht en had het veranderingsproces eerder in gang moeten zetten. Op dit moment voelen sommige VluchtelingenWerkgroepen zich in het nauw gedreven, omdat ze nog niets ondernomen hadden en nu ineens van alles moeten. Daarentegen zijn andere groepen al lang aan de slag gegaan, en hebben een flinke voorsprong op de groepen die een meer afwachtende houding hebben gehad. Als het Landelijk Bureau eerder had aangestuurd op schaalvergroting en herstructurering en het uiteindelijke doel ervan eerder en beter had duidelijk gemaakt, dan was er niet een kloof ontstaan tussen groepen die nog niet begonnen waren met anticiperen op ontwikkelingen en groepen die juist al heel lang bezig zijn met anticiperen op ontwikkelingen. Het Landelijk Bureau wil eenheid en samenhang bewerkstelligen, terwijl de diversiteit en verdeeldheid nu alleen nog maar verder toenemen.

Tenslotte vragen vijf respondenten zich sterk af of de vorming van twaalf provinciale stichtingen wel drastisch genoeg zal zijn. Wellicht moet de schaal nog verder vergroot worden. Drie van hen, waaronder twee externe stakeholders en één VluchtelingenWerkgroep die zichzelf sinds 1 juli 2005 opgeheven heeft, zijn van mening dat VWN niet bezig moet zijn om kwantitatief maar juist kwalitatief op hetzelfde niveau te blijven. De schaal moet in verhouding staan tot het aantal cliënten. VWN moet niet vasthouden aan een schaal die niet realistisch is. Het moet niet gaan om omvang, maar om de vraag hoe belangen van vluchtelingen en asielzoekers optimaal behartigd kunnen worden. VWN moet realistisch zijn en de consequenties van een zeer sterke daling van het aantal cliënten onder ogen durven zien. Het uitgangspunt zou enkel en alleen de cliënt moeten zijn. Bij krimp dient VWN er wel voor te waken dat er geen kennis, ervaring, deskundigheid en informatie verloren gaat.

Tijdens de Verenigingsraad van 8 juni 2005 waar uitgebreid over het bestuursvoorstel gesproken is, kwam duidelijk het besef naar voren dat men moet toewerken naar intensieve samenwerking en er meer samenhang en eenheid nodig is. De zorg van een ieder is echter wat er op lokaal niveau over zal blijven van VWN. De verankering van het lokale werk moet verzekerd worden en die zekerheid ontbreekt nu, in de ogen van velen. Daarnaast wordt de mening zeer breed gedeeld dat samenwerking van onderop moet komen en er geen draagvlak is voor gedwongen fusies. Als er geforceerd wordt, zo waarschuwden enkele afgevaardigden tijdens de vergadering van de Verenigingsraad, dan zal er veel weerstand komen.

Alle VluchtelingenWerkafdelingen hebben een sterke wil om tot een slagvaardige organisatie te komen en zien een grote urgentie in schaalvergroting en intensievere samenwerking. Maar over de vraag hoe men tot een slagvaardige organisatie, schaalvergroting en intensievere samenwerking moet komen, lopen de opinies dus te ver uiteen om eenduidige besluitvorming mogelijk te maken.

Paragraaf 5.4: VluchtelingenWerk Nederland en strategisch management

Strategisch management gaat over het omgaan met interne en externe ontwikkelingen. Zoals in het theoretisch kader aangegeven, spelen daarbij drie dimensies een rol: inhoudelijke koersbepaling, procesregie en metabesturing. Op welke dimensie het accent zou moeten liggen, is afhankelijk van de strategische ontwikkelingen en van de organisatiecontext. Daarom is een nadere verkenning van de strategische ontwikkelingen in het licht van de organisatie context nodig om te komen tot een typering van de probleemsituatie waarin de organisatie VWN zich bevindt. De specifieke probleemsituatie waarin VWN zich bevindt is namelijk van grote invloed op de aanpak van strategisch management. Belangrijke kenmerken van de probleemsituatie zijn:

- 1.) Voorspelbaarheid van de toekomst;
- 2.) Verkrijgbaarheid van informatie;
- 3.) Impact van de stakeholders;
- 4.) Beheersbaarheid.

Als we nu de situatietekenen die typerend zijn voor VWN vaststellen en invullen in het schema dat staat weergegeven op pagina 21, dan kunnen we aan de hand daarvan bepalen in welk soort probleemsituatie VWN zich bevindt en op welke dimensie VWN het accent bij strategisch management zou moeten leggen.

Paragraaf 5.4.1: Situatietekenen VluchtelingenWerk Nederland

De voorspelbaarheid van de toekomst is een situatietekenmerk dat de bestaanszekerheid van de organisatie raakt. De consequenties van de veranderde omgeving voor VWN kunnen op dit moment weliswaar ingeschat worden (zoals in de beantwoording van deelvraag 4 gedaan is), maar de veranderlijke omgeving van VWN brengt wel grote onzekerheden met zich mee. De toekomst van VWN is in enige mate onvoorspelbaar, omdat de organisatie afhankelijk is van wat anderen beslissen of doen. Voor VWN is het veelal niet mogelijk om zelf aan het roer te zitten en de koers van de organisatie te bepalen, omdat het sterk afhankelijk van haar veranderlijke omgeving is.

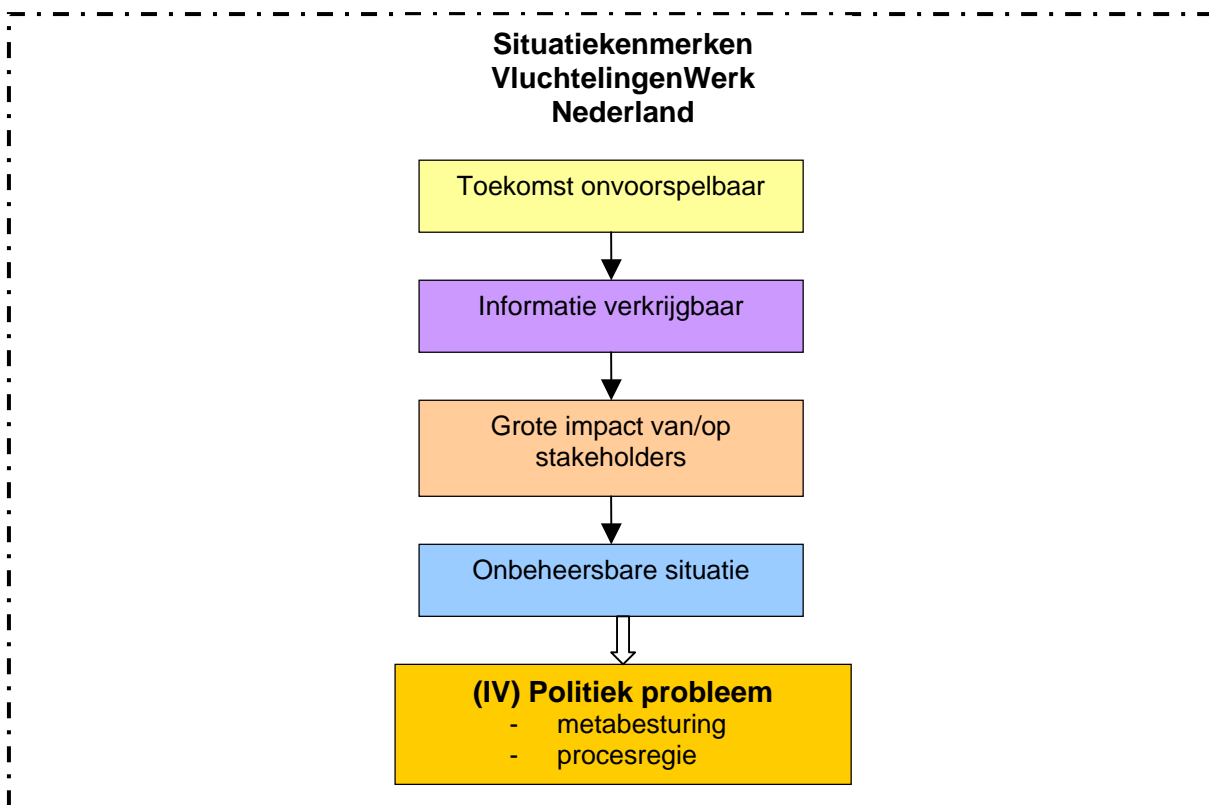
Een volgend situatietekenmerk, de verkrijgbaarheid van informatie, verwijst naar de hoeveelheid informatie waarover VWN al dan niet beschikt. Een kerntaak van VWN is beleidsbeïnvloeding, en om deze taak goed uit te kunnen oefenen, heeft de organisatie in de loop der tijd redelijk goede contacten met de politiek opgebouwd. Ook al is de politiek zeer veranderlijk, VWN kan door haar contacten met de politiek wel voldoende informatie verkrijgen. VWN is voldoende op de hoogte van welk soort beleid er gevormd wordt, omdat de organisatie invloed tracht uit te oefenen op de beleidsvorming en daarom redelijk dichtbij het beleidsvormingsproces betrokken is.

Het derde situatietekenmerk is de impact van en op stakeholders. Veranderingen van organisaties kunnen stakeholders meer of minder raken. De herstructurering en schaalvergroting die het management van de landelijke vereniging graag zou willen doorvoeren, vormen een zeer gevoelig

item waar de VluchtelingenWerkafdelingen intensief bij betrokken willen worden, omdat deze veranderingen hen raken. De impact van het voornemen tot herstructurering en schaalvergroting is groot voor VluchtelingenWerkafdelingen, waardoor zij betrokken willen worden en invloed willen uitoefenen. De impact van stakeholders is tevens groot, omdat het management van de landelijke vereniging zo veel mogelijk verenigingsleden wil betrekken in het fusieproces. Het succes van de reorganisatie is in zekere mate afhankelijk van hoeveel verenigingsleden het plan steunen, van hoeveel draagvlak er onder de verenigingsleden is voor de reorganisatie. De impact van en op interne stakeholders is dus groot. De impact van externe stakeholders is tevens groot, omdat VWN van verschillende vormen van steun (financiële, morele, politieke steun) van externe stakeholders afhankelijk is.

Een laatste situatiekenmerk dat typerend is voor VWN heeft betrekking op de mate waarin het voor de organisatie mogelijk is om op dezelfde voet door te gaan. De situatie waarin VWN zich bevindt is onbeheersbaar te noemen. De organisatie kan niet op dezelfde voet doorgaan. De dynamische, complexe en vijandige omgeving eist van de organisatie dat zij zich zodanig aanpast dat haar flexibiliteit en slagvaardigheid vergroot wordt. Daarnaast is de situatie ook onbeheersbaar, omdat er een sterke afhankelijkheid is van interne stakeholders in combinatie met een zwak leiderschap. De Verenigingsraad reageert op dit moment zeer verdeeld op de plannen voor herstructurering en schaalvergroting, en lijkt niet in staat om op korte termijn knopen door te hakken terwijl de situatie in toenemende mate onbeheersbaar wordt.

De bovenstaande kenmerken kunnen nu ingevuld worden in het schema van Joldersma e.a., dat in figuur 2 is weergegeven.



Figuur 10: theorie strategisch management non-profit organisaties toegepast op situatiekenmerken VWN

Paragraaf 5.4.2: Draagvlak, consensus en commitment

Op basis van de vier situatiekenmerken die typerend zijn voor VWN, kan geconcludeerd worden dat VWN geconfronteerd wordt met een politiek probleem. In een dergelijke probleemsituatie lijken de voorwaarden voor het komen tot consensus en het handelen daarnaar afwezig. De inhoudelijke koersbepaling raakt in een dergelijke probleemsituatie op de achtergrond, omdat het belangrijker is dat er consensus tussen de stakeholders over de koers ontstaat dan wat de koers precies zal zijn (Joldersma e.a., 2003).

Toegepast op de specifieke situatie waarin VWN zich nu bevindt, zien we inderdaad dat de voorwaarden om te komen tot consensus en het handelen daarnaar afwezig lijken te zijn. Het bestuur heeft een voorstel aan de Verenigingsraad voorgelegd, waarin het aangeeft dat voor de toekomst van de vereniging een ontwikkeling naar een veel kleiner aantal van 12 gefuseerde provinciale stichtingen een noodzakelijke randvoorwaarde is. De opinies hierover binnen de Regionale Afdelingen zijn echter zeer divers, waardoor eenduidige besluitvorming op dit punt niet mogelijk is en dus ook nog niet plaats gevonden heeft. Er is op dit moment nog onvoldoende draagvlak voor het reorganisatievoorstel van het bestuur. En op het moment dat besluitvorming plaatsvindt, terwijl er onvoldoende draagvlak bestaat, dan is het risico groot dat VWN haar landelijke dekking kwijtraakt. Het uitgangspunt van de reorganisatie is nu juist dat de vereniging bij elkaar gehouden wordt en dat de landelijke dekking zo veel mogelijk intact gehouden wordt. Het bestuur moet daarom pogen het gedrag van de verenigingsleden af te stemmen op de koers van de organisatie. Hoe kan het bestuur dit realiseren? Daarvoor is een combinatie van procesregie en metabesturing nodig, zoals reeds in het bovenstaand schema staat weergegeven.

Paragraaf 5.5: Procesregie in combinatie met metabesturing

Om overeenstemming te bereiken, is procesregie noodzakelijk volgens de theorie van strategisch management voor non-profitorganisaties. Het is wenselijk dat er steeds rekening wordt gehouden met de stakeholders, oftewel de leden van de vereniging VWN. Het bestuur wil dat er een duidelijke verbondenheid van de Regionale Afdelingen is met het principebesluit dat herstructurering van de vereniging en schaalvergroting binnen de veranderde context noodzakelijk is. Er dient voldoende draagvlak gecreëerd te worden. Draagvlak richt zich op het verkrijgen van steun, consensus en commitment. Het bestuur van VWN wil toewerken naar een flexibele, slagvaardige, eensgezinde en herkenbare organisatie die kan voldoen aan de eisen die de externe omgeving aan VWN stelt. VWN is op dit moment nog te versplinterd en verdeeld om eensgezind, flexibel en slagvaardig te kunnen reageren op de complexe, dynamische en vijandige omgeving. Er gaat veel tijd, energie en geld verloren aan het bereiken van afstemming tussen de verschillende afdelingen en aan het vormen van eenheid en samenhang binnen de organisatie. Om overeenstemming te bereiken en commitment, eenheid en samenhang te creëren, zal procesregie alleen niet voldoende zijn. Om de vereniging bij elkaar te houden, is een combinatie van procesregie en metabesturing noodzakelijk. Eerst zal procesregie en vervolgens metabesturing behandeld worden.

Paragraaf 5.5.1: Procesregie en regiestijl

Procesregie richt zich op het managen van stakeholders. Koersbepaling wordt hier gezien in het licht van het creëren van draagvlak en het bereiken van consensus. Bij procesregie zijn verschillende regiestijlen mogelijk. Regiestijlen zijn te onderscheiden naar twee dimensies: directe versus indirecte beïnvloeding en eenzijdige versus meerzijdige beïnvloeding. Het onderscheid direct versus indirect verwijst naar de mate waarin de regievoerder het gedrag van de stakeholders meer of minder dwingend in een bepaalde richting probeert te sturen. Het onderscheid eenzijdig versus meerzijdig verwijst naar de mate van wederzijdse beïnvloeding. Wanneer welke stijl van procesregie moet worden gekozen, is afhankelijk van de machtspositie van de regievoerder en de richting waarin hij de stakeholders wil beïnvloeden (Joldersma e.a., 2003).

Het bestuur van VWN, dat de Verenigingsraad voorziet, kan als de regievoerder beschouwd worden. De machtspositie van het bestuur is relatief zwak, omdat de Verenigingsraad het hoogste orgaan is en de uiteindelijke besluiten neemt. Bij een relatief zwakke machtspositie past een meerzijdige beïnvloeding, waarbij de regievoerder open staat voor sturing door stakeholders. Door stakeholders veel invloed te geven en niet eenzijdig veranderingen op te leggen, is de kans groter dat zij mee willen werken en geen tot weinig weerstand zullen bieden.

Behalve machtsverhoudingen is de mate waarin de regievoerder en stakeholders op één lijn liggen en hun percepties met elkaar overeenkomen ook relevant. De percepties van het bestuur komen niet erg overeen met de percepties van de afgevaardigden van de Verenigingsraad en hun achterban. Wanneer deze verschillen groot zijn, is een directe stijl van procesregie nodig. Een directe aanpak heeft de voorkeur, omdat er grote behoefte bestaat om de verenigingsleden aan de organisatie te binden.

Het bestuur van VWN streeft ernaar een eensgezinde, slagvaardige organisatie te vormen met twaalf provinciale afdelingen, waarbij het landelijk dekkend netwerk in stand wordt gehouden. Om dit te bewerkstelligen dienen er zo zoveel mogelijk verenigingsleden dit streven van het bestuur te ondersteunen. Een meerzijdige en directe stijl van procesregie, waarbij het accent ligt op samenwerking, onderhandeling en contractering, verdient in een dergelijk geval de voorkeur. De regievoerder, het bestuur van VWN, zal moeten proberen de afgevaardigden van de Verenigingsraad en hun achterban te binden, maar dient tegelijkertijd open te staan voor de inbreng van deze stakeholders.

De stakeholders van VWN, waarmee dus telkens de regionale en lokale VluchtelingenWerkorganisaties oftewel de verenigingsleden bedoeld worden, zijn stakeholders met redelijk veel macht, omdat zij de toekomst van de organisatie kunnen beïnvloeden. Als de verenigingsleden weerstand gaan bieden en dreigen hun lidmaatschap van de vereniging op te zeggen, dan heeft dit immers grote gevolgen voor de coherentie van VWN en het landelijk dekkend netwerk van VWN. Met name de grote decentrale groepen zijn in financieel opzicht niet sterk afhankelijk van de vereniging, waardoor zij hun lidmaatschap op kunnen zeggen zonder daarbij per definitie hun eigen afdeling in moeilijkheden te brengen. Met name deze stakeholders kunnen een grote bedreiging gaan vormen, indien er niet genoeg draagvlak voor de reorganisatieplannen van het management van VWN gecreëerd wordt.

Paragraaf 5.5.2: Metabesturing

In de vorige paragrafen is geconcludeerd dat VWN geconfronteerd wordt met een probleemsituatie die zich het best laat typeren als politiek probleem. Bij een dergelijke probleemsituatie is een combinatie van procesregie en metabesturing passend, aldus de theorie van strategisch management voor non-profitorganisaties. Procesregie en de hierbij passende regiestijl is in de vorige paragraaf reeds behandeld. Er is gesteld dat het bestuur van VWN als regievoerder dient te kiezen voor een directe, meerzijdige stijl van procesregie, waarbij geprobeerd wordt het commitment van de stakeholders te verwerven door deze aan zich te binden. De regionale en lokale VluchtelingenWerkorganisaties (stakeholders) zijn echter moeilijk bestuurbaar vanwege hun autonome, zelfstandige posities, de cultuur van de organisatie en omdat hun meningen over herstructurering en schaalvergroting sterk van elkaar verschillen. Daar komt bij dat de regievoerder, het bestuur van de vereniging, over te weinig besturingsvermogen beschikt. Daarom is procesregie alleen niet voldoende.

Het gaat er om dat de organisatie wordt aanpast aan de externe realiteit, waarbij flexibiliteit en slagvaardigheid voorwaarden zijn om de doelstellingen van de organisatie te kunnen blijven verwezenlijken en herkenbaar te blijven voor vluchtelingen en asielzoekers, financiers, overheden en overige externe stakeholders. Het uitgangspunt van de reorganisatie is dat de vereniging bij elkaar gehouden wordt en dat de landelijke dekking zo veel mogelijk intact gehouden wordt. Er moeten zo veel mogelijk VluchtelingenWerkafdelingen meegaan in het toewerken naar een flexibele, slagvaardige, eensgezinde en herkenbare organisatie. Procesregie gaat over een tijdelijke constructie voor strategisch management, namelijk om ervoor te zorgen dat er genoeg draagvlak ontstaat voor een herstructurering van de vereniging en een schaalvergroting op korte termijn. Metabesturing kijkt naar permanente structuren en processen voor het nemen van strategische besluiten. Het wijzigen van de verenigingsstructuur en daarmee ook van de besluitvormingsstructuur is op zichzelf dus een vorm van metabesturing. Om dit te bewerkstelligen kan worden teruggevallen op de directe, meerzijdige regiestijl van procesregie.

Het betreft een ingewikkelde constructie, deze combinatie van procesregie en metabesturing. Enerzijds moet er namelijk een regiestijl toegepast worden, waarbij de bestaande relaties met stakeholders benut worden en anderzijds dient de regiestijl toegepast te worden met als doelstelling om deze relaties met stakeholders te veranderen. Het draagvlak voor de herstructurering moet onder 29 afgevaardigden van de Verenigingsraad en hun zelfstandige, autonome achterban gecreëerd worden, terwijl het bestuur toe wil werken naar 12 afgevaardigden die geen zelfstandige, autonome achterban meer zullen hebben. Bestaande relaties moeten worden benut om diezelfde relaties te veranderen.

Paragraaf 5.5.3: Zelfsturing

Er is reeds een aantal keer vastgesteld dat het creëren van een flexibele, slagvaardige, eensgezinde en herkenbare organisatie die kan voldoen aan de eisen die de omgeving aan haar stelt en die in staat blijft om haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken, alleen mogelijk is als iedereen (of in ieder geval het overgrote deel van de werknemers van VWN) ervan overtuigd is dat men gezamenlijk die richting op moet gaan. Eenheid en samenhang kunnen met behulp van procesregie gecreëerd worden, maar een vorm van metabesturing zal hierbij ook nodig zijn. Metabesturing gaat niet zozeer over tijdelijke constructies van strategisch management, maar kijkt naar de permanente structuren en processen voor het nemen van strategische besluiten. Naast de cultuur, maken de huidige verenigingsstructuur en verdeling van beslissingsbevoegdheden dat de organisatie VWN gekenmerkt wordt door interne verdeeldheid en diversiteit. Door deze de structuur en daarmee de verdeling van beslissingsbevoegdheden te veranderen, kan de interne verdeeldheid en diversiteit verminderd worden en zal eenheid en samenhang door middel van procesregie eenvoudiger en beter gerealiseerd kunnen worden. Op dit moment is het zo dat door de verenigingsstructuur eenheid en samenhang nauwelijks van de grond kunnen komen, hoe effectief een directe, meerzijdige stijl van procesregie ook gevoerd zal worden. Omdat de huidige verenigingsstructuur belemmerend werkt, is ook metabesturing nodig.

Om dergelijke veranderingen in de organisatiecontext te realiseren, zijn twee basisvormen voor metabesturing te onderscheiden: zelfsturing en externe aansturing. Bij zelfsturing probeert de organisatie zelf haar context te veranderen. Bij externe aansturing wordt verandering van de organisatiecontext van buitenaf min of meer afgedwongen (door een externe stakeholder). Bij VWN heeft men gekozen voor zelfsturing, de organisatie heeft zelf het initiatief tot veranderen genomen. Een vereiste voor zelfsturing is krachtig leiderschap. De positie van het bestuur van VWN dient sterk te zijn, anders zal het niet lukken het bestaande organisatieparadigma te doorbreken en verandering van de organisatiecontext te bewerkstelligen. Een tweede eis is dat de organisatie over voldoende tijd beschikt. Grote veranderingen kunnen via zelfsturing alleen geleidelijk tot stand worden gebracht. Voor grote veranderingen is tijd nodig en VWN beschikt niet over heel veel tijd.

Voor VWN zal zelfsturing zeer moeizaam zijn. Krachtig leiderschap ontbreekt in deze organisatie en tijd voor geleidelijke veranderingen is er ook niet. Het bestuur en het Landelijk Bureau willen druk zetten achter de besluitvorming. Zij willen dat de organisatie op korte termijn omgevormd wordt tot één sterke en landelijke organisatie met twaalf gefuseerde provinciale afdelingen die vitaal zijn. Uit interviews en het verloop van de Verenigingsraad op 8 juni 2005 is gebleken dat nagenoeg iedereen het erover eens is dat schaalvergroting, intensievere samenwerking en een krachtige profilering naar buiten toe noodzakelijk zijn en dat de verenigingsstructuur het moeilijk zo niet onmogelijk maakt om snel en slagvaardig als één geheel te anticiperen op ontwikkelingen in de omgeving. Op deze punten bestaat een eenduidig oordeel. Het bestuur en het Landelijk Bureau hebben het veranderingsproces echter te laat in gang gezet en het veranderingsdoel niet voldoende duidelijk weten te maken, waardoor hun reorganisatievoorstel als een top-down besluit wordt ervaren waartegen veel weerstand bestaat. Er is te veel ingezet op de structuurwijziging sec, terwijl de

verenigingsleden van mening zijn dat het bestuur en het Landelijk Bureau zich niet bezig zouden moeten houden met structuurwijzigingen en organisatievormen, maar met sturing op inhoud.

Paragraaf 5.6: Conclusie

In dit hoofdstuk is de probleemsituatie waarin VWN zich bevindt geanalyseerd. In de asielketen staat bij alle partners de dienstverlening onder druk en heeft men te maken met grote krimp van activiteiten. De krimp heeft ook voor VWN gevolgen. VWN wordt geconfronteerd met een enorme krimp van haar cliëntenbestand, en niet alleen de financiële steun neemt af, maar ook het maatschappelijk en politiek draagvlak voor haar werkzaamheden. Daarnaast worden er door financiers in toenemende mate marktconforme eisen aan VWN gesteld. De inhoud en organisatie van het werk dat VWN uitvoert, is dus onderhevig aan snelle veranderingen, waardoor de organisatie gedwongen wordt anders te gaan werken. Het is noodzakelijk dat VWN, wil de organisatie in de toekomst ook bestaansrecht hebben, als één sterke, landelijke en slagvaardige organisatie met vitale afdelingen gaat opereren.

Met behulp van de contingentietheorie is er duidelijk gemaakt welke organisatiestructuur geschikt zou zijn voor VWN. Omdat de omgeving van VWN dynamisch, complex, heterogeen en vijandig is, zou de organisatiestructuur enerzijds gecentraliseerd en anderzijds gedecentraliseerd moeten zijn. Het management van VWN heeft een dergelijke organisatiestructuur voorgesteld aan de regionale afdelingen en lokale groepen. Het management wil de beslissingsbevoegdheden bij twaalf provinciale stichtingen neerleggen (in plaats van bij 29 regionale afdelingen), maar wil tegelijkertijd meer kracht en verantwoordelijkheid bij deze twaalf stichtingen neerleggen, opdat ze vitaal genoeg zijn om de doelstellingen van VWN te kunnen blijven verwezenlijken. Het uitgangspunt van deze herstructurering en schaalvergroting is om de vereniging bij elkaar te houden. Dit blijkt echter een zeer moeilijke opgave te zijn, omdat de meningen over de voorgestelde plannen tamelijk uiteen lopen. Er blijkt nog niet voldoende draagvlak bij het regionale en lokale groepennetwerk aanwezig te zijn. Om voldoende draagvlak en commitment, eenheid en samenhang te creëren, is een combinatie van procesregie en metabesturing nodig. Door de organisatiestructuur en de verdeling van beslissingsbevoegdheden te vereenvoudigen (een vorm van metabesturing), kan de interne verdeeldheid en diversiteit binnen VWN verminderd worden en zal eenheid en samenhang door middel van procesregie gerealiseerd kunnen worden. Echter, veel tijd is hiervoor niet meer beschikbaar. De ontwikkelingen in de omgeving eisen immers dat VWN als één sterke landelijke en vitale organisatie nu anticipeert.

Hoofdstuk 6: Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk zal de centrale onderzoeksvraag, die in het begin van dit onderzoek weergegeven is, beantwoord worden. Naast de conclusies van dit onderzoek zullen er enkele aanbevelingen gedaan worden.

Paragraaf 6.1: Beantwoording centrale onderzoeksvraag en conclusies

VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de UVRM met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie. VWN bestaat uit zeer veel verschillende onderdelen die onderling weinig samenhang en eenheid vertonen. Iedere afdeling van VWN beschouwt zichzelf als middelpunt en is zeer gesteld op een grote mate van autonomie en vrijheid. De gecompliceerde organisatiestructuur en het hiermee gepaard gaande ingewikkelde besluitvormingsproces, maken dat het voor VWN moeilijk is om slagvaardig te kunnen reageren op ontwikkelingen die zich in haar omgeving voordoen. De omgeving van VWN die steeds dynamischer, complexer en vijandiger wordt, eist nu juist een organisatie die in staat is om snel, flexibel en daadkrachtig te reageren op ontwikkelingen in de omgeving.

Uit het bovenstaande is de centrale vraagstelling van dit onderzoek voortgevloeid. De centrale vraagstelling van dit onderzoek luidt namelijk: "Hoe reageert VluchtelingenWerk Nederland op haar veranderde omgeving en in welke mate stelt deze reactie de organisatie in staat haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken?". Er is een aantal keer in deze scriptie gesteld dat een organisatie zich dient aan te passen aan de veranderde omgeving, maar dat organisaties tevens kunnen trachten om de omgeving zich te laten aanpassen. Het antwoord op het eerste deel van de centrale vraagstelling, is dat VWN op haar veranderde omgeving reageert door haar organisatiestructuur aan te passen, maar ook door zich op een uitgebreidere doelgroep te richten en nieuwe werkterreinen op te zoeken. Het is dus niet alleen zo dat de omgeving invloed uitoefent op VWN, maar dat VWN andersom ook invloed uitoefent op haar omgeving.

Er is in paragraaf 5.1 aangetoond dat de omgeving van VWN dynamischer, complexer, meer heterogeen en vijandig geworden is. Bij een omgeving die door dergelijke eigenschappen gekenmerkt wordt, past volgens de contingentietheorie een flexibele en organische organisatiestructuur die enerzijds gecentraliseerd en anderzijds gedecentraliseerd is. Hierbij is van belang dat de sterke kanten van de organisatie zo veel mogelijk behouden / versterkt worden en de zwakke kanten zo veel mogelijk geëlimineerd worden. Het management van VWN, dat wil zeggen het bestuur van de landelijke vereniging en de directie van het Landelijk Bureau, heeft aan de Verenigingsraad een voorstel gedaan om, gezien de veranderde omgeving, de structuur van VWN aan te passen. Om het aanpassingsvermogen van VWN te vergroten en de organisatie in staat te stellen flexibeler en slagvaardiger te anticiperen op ontwikkelingen in de omgeving, heeft het management van VWN voorgesteld om alle lokale groepen VluchtelingenWerk te laten fuseren in twaalf provinciale

stichtingen. In plaats van de huidige 29 afgevaardigden zullen er 12 afgevaardigden namens de provinciale stichtingen in de Verenigingsraad zitting hebben, waardoor de besluitvorming sneller zal kunnen verlopen en de communicatie verbeterd zal kunnen worden. De te vormen twaalf provinciale stichtingen zullen meer financiële middelen en verantwoordelijkheden krijgen, waardoor ze vitaal en krachtig genoeg zullen zijn om de doelstellingen van VWN te kunnen verwezenlijken. Door de organisatiestructuur op deze manier aan te passen, zullen naar verwachting de enorme verdeeldheid, diversiteit en financiële afhankelijkheid van gemeenten als evident zwakke punten van VWN afgezwakt worden en zullen het landelijk dekkend netwerk, de lokale inbedding, het werken met vrijwilligers, een zichtbare en herkenbare positie, de gedrevenheid van medewerkers, samenhang en draagvlak als sterke punten van VWN naar verwachting behouden dan wel versterkt worden.

Naast dit voornemen tot een reactie op de veranderde omgeving, heeft VWN besloten om haar doelgroep op lokaal en regionaal niveau wat betreft de maatschappelijke begeleiding uit te breiden naar migranten in het algemeen. Dit wil zeggen dat naast vluchtelingen tevens niet-vluchtelingen in het kader van de WIN begeleid kunnen worden door medewerkers van VWN. Door deze vorm van dienstverlening ook aan niet-vluchtelingen migranten aan te bieden, hoopt men met de inkomsten die hieruit voortvloeien de belangenbehartiging van vluchtelingen en asielzoekers optimaal te kunnen blijven uitvoeren.

Er is in paragraaf 5.2.5 aangegeven dat volgens de contingentietheorie de voorgestelde structuurwijziging een juiste keuze is. Enerzijds dient de organisatiestructuur gedecentraliseerd te zijn vanwege de complexiteit en heterogeniteit, omdat deze omgevingsdimensies het onmogelijk maken om alles vanuit één punt te beslissen en aan te sturen. Anderzijds wordt de organisatie ook gedwongen om te centraliseren, vanwege de toenemende vijandigheid van de omgeving. Er is behoefte aan een concentratie van beslissingsbevoegdheden, omdat een dynamische en vijandige omgeving om daadkrachtig optreden vraagt. Er kan geconcludeerd worden dat de structuurwijziging in wezen een juiste manier van reageren is. Deze reactie kan de organisatie immers in staat stellen om haar doelstellingen in de toekomst te kunnen blijven verwezenlijken. Wat echter van uitermate groot belang hierbij is en wat absoluut niet over het hoofd mag worden gezien, is in hoeverre de mensen in de organisatie in staat en bereid zijn om deze nieuwe koers in te slaan en te realiseren. Als het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van medewerkers niet groot zijn en zij niet voldoende overtuigd zijn van het nut van deze reorganisatie, dan zal de herstructurering van VWN, ondanks het gegeven dat de structuurwijziging in haar kern een juiste manier van reageren op de veranderde omgeving is, niet het verwachte succes opleveren.

Als het veranderingsdoel niet duidelijk is en/of een verandering als "door de strot geduwd" ervaren wordt, dan is de kans groot dat er onbegrip zal ontstaan en er weerstand geboden zal worden tegen een verandering. Zo geldt dit ook voor VWN. Eind 2002 is een reorganisatieproces afgerond, waarbij er 29 regionale afdelingen gevormd zijn. Deze 29 regionale afdelingen functioneren dus pas sinds twee jaar en er staat al een volgende reorganisatie te wachten, waarbij er 12 provinciale afdelingen gevormd moeten worden en er geen ruimte meer zal zijn voor het bestaan van lokale stichtingen. Lokale inbedding en het werken met vrijwilligers op lokaal niveau worden als de sterkste punten van VWN beschouwd en juist op deze punten blijkt veel verwarring en onzekerheid te bestaan.

Hierdoor is onvrede en onbegrip ontstaan over de herstructurering zoals voorgesteld door het management van VWN, hetgeen zich uit in het feit dat er tot nu toe nog geen eenduidige besluitvorming heeft kunnen plaatsvinden over de herstructurering van VWN. Ondertussen dringt de tijd wel en tracht het management van VWN uit alle macht een zo groot mogelijk draagvlak voor het herstructureringsvoorstel te creëren. Dit is echter moeilijk, omdat krachtig leiderschap binnen VWN ontbreekt.

Het antwoord op het tweede deel van de centrale onderzoeksvraag kan als volgt geformuleerd worden. De reactie die het management van VWN op de veranderde omgeving wil geven, is in essentie een reactie die de organisatie in staat stelt om haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken. Dit is echter wel in belangrijke mate afhankelijk van het veranderingsvermogen en de veranderingsbereidheid van de medewerkers van VWN. Als er namelijk niet genoeg draagvlak voor het reactievoorstel is op het moment dat er daadwerkelijk hierover besluitvorming zal plaatsvinden, dan is de kans groot dat er VluchtelingenWerkgroepen uit onvrede zullen tegenstemmen, zullen afhaken en hun eigen weg zullen gaan. De coherentie binnen de vereniging zal dan verminderen, terwijl het uitgangspunt nu juist is om de vereniging zo veel mogelijk bij elkaar te houden, samenhang en eenheid te vergroten en een herkenbare, zichtbare positie in te nemen. De conclusie van dit onderzoek is dat de reactie die VWN op haar veranderde omgeving wil geven, de organisatie in staat stelt om haar doelstellingen te kunnen blijven verwezenlijken, mits een zo groot mogelijk aantal verenigingsleden zich op korte termijn achter dit reactievoorstel geschaard heeft. Omdat de kracht van VWN ligt in haar landelijk dekkend netwerk, de lokale inbedding van haar werkzaamheden en het werken met vrijwilligers, heeft de herstructurering van VWN alleen succes als er zo veel mogelijk VluchtelingenWerkgroepen mee zullen gaan met de vorming van twaalf vitale stichtingen. Als er veel VluchtelingenWerkgroepen zullen afhaken omdat zij niet achter de voorgenomen herstructurering van VWN staan, dan zullen er gaten in het landelijk dekkend netwerk van VWN komen te ontstaan, waardoor de persoonlijke begeleiding en belangenbehartiging van asielzoekers en vluchtelingen niet meer optimaal uitgevoerd kunnen worden. VWN heeft veel baat bij een zichtbare en herkenbare positie, omdat de organisatie voor het verwezenlijken van haar doelstellingen nu eenmaal zeer afhankelijk is van allerlei vormen van steun en draagvlak. Als een organisatie niet meer goed zichtbaar en herkenbaar is, zullen steun en draagvlak afbrokkelen. Eenheid, samenhang en een landelijke dekking vormen belangrijke randvoorwaarden voor een zichtbare en herkenbare positie en daarom is het ook van groot belang dat de vereniging bij elkaar gehouden wordt. Er is echter niet veel tijd meer beschikbaar om draagvlak te creëren onder de verenigingsleden. De dynamische, complexe omgeving van VWN eist namelijk wel dat de organisatie op korte termijn congruentie vertoont met de veranderde omgeving. Het management van VWN zal daarom moeten accepteren dat niet iedereen mee zal gaan in het toewerken naar twaalf provinciale stichtingen. Het tempo van de langzaamste mag en kan niet leidend zijn.

Uit interviews is gebleken dat de opinies van de verschillende VluchtelingenWerkafdelingen over het herstructureringsvoorstel zeer uiteenlopen. De grootste kritiek bestaat er uit dat de herstructurering als een top-down besluit ervaren wordt en dat het bestuur en de directie te veel ingezet hebben op structuurwijziging sec en zich meer bezig zouden moeten houden met sturing op

inhoud. De respondenten zijn van mening dat verandering van onderop moet komen en niet van bovenaf opgelegd moet worden. Er zou beter geluisterd moeten worden naar de werkvloer, naar de werknemers die in de praktijk werkzaam zijn. Daarnaast zijn er geluiden dat het bestuur en de directie eerder een bewustwordingsproces in gang hadden moeten zetten. Er had in een vroeger stadium aangegeven moeten worden met welke veranderingen VWN geconfronteerd wordt, wat voor impact deze veranderingen op de organisatie zullen hebben en hoe er ingespeeld zou kunnen worden op deze ontwikkelingen. Nu is er weinig tijd meer beschikbaar, waardoor sommige, met name grote VluchtelingenWerkgroepen zelf al actie gaan ondernemen, terwijl andere, met name kleinere VluchtelingenWerkgroepen zich in het nauw gedreven voelen en nagenoeg elke opgelegde verandering als een bedreiging zien. Enkelen vragen zich ook af of de voorgenomen schaalvergroting wel drastisch genoeg zal zijn. De vorming van 29 regionale afdelingen die twee jaar geleden is afgerond, bleek immers ook niet ver genoeg te zijn gegaan. Wie kan de garantie bieden dat er korte termijn niet wederom een reorganisatie plaats zal moeten vinden? Pas als er zekerheid en duidelijkheid geboden is, zal er voldoende draagvlak zijn om de voorgestelde herstructurering en schaalvergroting met succes door te voeren en zal VWN dé organisatie kunnen blijven die opkomt voor de rechten van vluchtelingen en asielzoekers en die erkende vluchtelingen helpt bij het opbouwen van een nieuw bestaan in Nederland.

Paragraaf 6.2: Aanbevelingen

Als je goed luistert naar de kritiek van de verschillende VluchtelingenWerkafdelingen bestaat er grote overeenstemming over het feit dat de huidige organisatiestructuur te gecompliceerd is en dat schaalvergroting wegens krimp noodzakelijk zal zijn. Er wordt dus voldoende aanleiding gezien voor een wijziging van de organisatiestructuur en schaalvergroting. Desalniettemin heeft er nog geen eenduidige besluitvorming kunnen plaatsvinden. Onzekerheid, onrust, onduidelijkheid en onbegrip zorgen ervoor dat er weerstand tegen de plannen van het management van VWN bestaat. Het risico is dat veel VluchtelingenWerkafdelingen zich tegen de reorganisatieplannen van het management van VWN gaan keren, en dan niet tegen de inhoud van deze plannen maar tegen de manier waarop de plannen doorgevoerd worden. Dit kan verduidelijkt worden met een vergelijkend voorbeeld.

Op 29 oktober 2004 is in Rome door de regeringsleiders en staatshoofden van de Europese Unie de Europese Grondwet ondertekend. Deze Grondwet kan echter pas in werking treden als ook de parlementen van alle EU-lidstaten het document goedgekeurd hebben. Sommige landen, waaronder Frankrijk en Nederland, hebben besloten om hier een referendum aan vooraf te laten gaan. In Nederland heeft een meerderheid van de kiezers zich in een raadplegend referendum uitgesproken tegen de Europese Grondwet. Ook in Frankrijk sprak een meerderheid zich enkele dagen daarvoor hiertegen uit. Na de verwerping van de Europese Grondwet door Frankrijk en Nederland hebben de Europese leiders besloten om een periode van bezinning en debat in te lassen, om vervolgens in het voorjaar van 2006 te bespreken of het überhaupt nog zin heeft om met de Europese Grondwet door te gaan. Waarom heeft een meerderheid van de Nederlandse bevolking tegen de invoering van een Europese Grondwet gestemd? De argumenten achter de tegenstem

waren onder meer dat Nederland te veel betaalt aan de Europese Unie, dat het onduidelijk was wat de Europese Grondwet inhoudt en wat men eraan zal hebben. Ook onbehagen over het kabinet Balkenende en de rol van ministers tijdens de campagne voor de Europese Grondwet speelden mee.

Waar het hier om gaat, is dat er niet tegengestemd werd op basis van de inhoud van de Europese Grondwet, maar dat eerder niet-inhoudelijk factoren een rol speelden. Als er niet genoeg draagvlak gecreëerd wordt voor de herstructureringsplannen van het management van VWN en het doel ervan niet duidelijk gecommuniceerd wordt, dan bestaat het risico dat VluchtelingenWerkafdelingen zich, net als de Nederlandse kiezers tijdens het referendum over de Europese Grondwet, tegen deze plannen zullen keren, niet vanwege de inhoud maar vanwege het gevoel dat er iets van bovenaf opgelegd wordt. Procesregie is daarom voor VWN een onmisbare vorm van strategisch management in het anticiperen op de snelle veranderingen in de omgeving van VWN.

VWN kiest op dit moment nog steeds voor de spagaatpositie van zowel een onafhankelijke belangenbehartigingsorganisatie als een gesubsidieerde dienstverleningsorganisatie. Zo'n 25 jaar geleden stond een ideële belangenbehartigingsorganisatie voor ogen, waar men lid van werd omdat men het ideaal onderschreef. Nu zijn er steeds meer betaalde krachten die een groot aantal activiteiten uitvoeren die niet alleen aan het ideaal (de missie) gerelateerd zijn, maar veelal aan de vraag naar dienstverlening door de overheid. De keuze om bij voorbeeld ook niet-vluchtelingen nieuwkomers te ondersteunen in het kader van de WIN, is immers veelal bepaald door het subsidiebeleid van lokale overheden. Men wilde de uitvoering van het inburgeringsbeleid niet versnipperen over te veel organisaties. Het werken voor een bredere doelgroep is voor veel VluchtelingenWerkorganisaties essentieel geworden voor hun voortbestaan, zeker gezien de teruglopende (vluchtelingen)instroom. VWN had, nu een herbezinning over de toekomst toch noodzakelijk was gezien de sterk veranderde omgeving, naar mijn mening beter een keuze kunnen maken tussen beide posities. Dit heeft de organisatie niet gedaan, men heeft als het ware de kool en de geit willen sparen. Het risico bestaat echter dat beide posities slechts half ingevuld zullen gaan worden, omdat het moeilijk is om zowel onafhankelijk als gesubsidieerd te zijn. Het krampachtig willen vasthouden aan beide posities, zou volgens mij op termijn ondoenlijk worden.

Ik zal hiervan een recent voorbeeld geven. VWN heeft de campagne van de 26.000 gezichten ondersteund. VWN is, overigens terecht vind ik, van mening dat het zeer onrechtvaardig is dat 26.000 uitgeprocedeerde asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet vallen, alsnog het land uitgezet worden en heeft als reactie hierop een campagne, die tegen dit uitzetbeleid van minister Verdonk gericht is, gesteund. Minister Verdonk dreigde toen de subsidies voor VWN stop te zetten, als VWN zich niet zou terugtrekken uit deze campagne. Dit voorbeeld geeft aan hoe problematisch de rol van VWN als zowel onafhankelijk belangenbehartiger als gesubsidieerde dienstverlener is. VWN dient, wil de organisatie haar doelstelling van het behartigen van belangen van vluchtelingen en asielzoekers optimaal kunnen blijven verwezenlijken, volgens mij te kiezen voor een daadwerkelijk onafhankelijke positie en zou geen gesubsidieerde uitvoerder van beleid meer moeten willen zijn. VWN zou nu de kans kunnen aangrijpen om zich te trekken op haar core-business, het opkomen voor de rechten van vluchtelingen en asielzoekers. Alleen dan wordt de organisatie echt in staat gesteld om haar functie van onafhankelijk belangenbehartiger optimaal uit te kunnen oefenen.

Literatuurlijst

- Autonomo Centrum (2004), 'Over de grens, verwijdering van vluchtelingen en migranten uit Nederland', 27 februari 2004, Amsterdam, <http://www.autonomocentrum.nl/overdegrens/14/>
- de Beuk, Organisatie-adviesbureau (2002), 'Rapportage klanttevredenheidsonderzoek VluchtelingenWerkgroepen'
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), 'Asielverzoeken in EU met een vijfde gedaald', Publicaties, Webmagazine, <http://www.cbs.nl> (18 april 2005)
- Child, J. (1972), 'Organizational Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice', Sociology
- Corduwener, J. (2004), 'In ieder dorp een VluchtelingenWerkgroep', *Contouren, Magazine VluchtelingenWerk Nederland*, nr. 3, zesde jaargang
- ten Doesschate, J.W. (1993), 'Asielbeleid en Belangen, Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968 – 1982', Verloren, Hilversum, pp. 196 – 197
- Draft, R.L. (2001), Samenvatting boek: 'Organisatietheorie- en Ontwerp', zesde editie, <http://www.students.cs.uu.nl> (30 maart 2005)
- Elderman, E. (2002), 'Oriëntatie in het vluchtelingenrecht', Nederlands Centrum voor Buitenlanders, Utrecht, 4^e herziene druk
- Fernhout, R. (1990), 'Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland', Kluwer, Deventer
- Florin, F. (1995), 'Onderweg naar bescherming, Een rondgang door het vluchtelingenbeleid', VluchtelingenWerk
- Florin F. (1997), 'Tot hier en verder: kroniek van dertig jaar VluchtelingenWerk', VluchtelingenWerk
- Geerdink, F. (2004), 'De eerste jaren', *Contouren, Magazine VluchtelingenWerk Nederland*, nr. 3, zesde jaargang

- van de Graaf, S., van den Herik, C. (2004), *'Handleiding Krimp voor VluchtelingenWerkorganisaties, Verstandig Omgaan met Krimp, Organisatorisch, Financieel en Sociaal'*, VluchtelingenWerk Nederland (Ontwikkeling & Advies), Amsterdam
- Hagoort Management en Onderwijs (2005), *'Vitale organisaties voor Vluchtelingen en andere Nieuwe Nederlanders: Een onderzoek naar bestaansvoorwaarden voor succesvolle organisaties voor VluchtelingenWerk'*, versie maart 2005, Wijk en Aalburg
- Hakvoort, J.L.M. (1996), *'Methoden en Technieken van Bestuurskundig Onderzoek'*, tweede gewijzigde druk, Eburon, Delft
- Immigratie- en Naturalisatiedienst, *'de Asielprocedure in Nederland – april 2001'*, <http://www.ind.nl/NL.inbedrijf> (26 maart 2005)
- Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken, Directoraat-Generaal (2003), *'Terugkeernota, maatregelen voor een effectievere uitvoering van het terugkeerbeleid'*, Den Haag, 21 november 2003
- Joldersma, F., Mouwen, C.A.M., Otto, M.M., Geurts, J.L.A. (2003), *'Strategisch Management voor Non-Profitorganisaties, Koersbepaling, procesregie en metabesturing'*, Koninklijke van Gorcum, Assen, 3^e druk
- Katholiek Pedagogisch Centrum (1995), *'Vluchtelingen – achtergronden en feiten'*
- Keuning, D., Eppink, D.J. (2004), *'Organisaties en Management, theorie en toepassing'*, Stenfert Kroese, Groningen, 8^e druk
- Kickert, W.J.M. (1998), *'Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten'*, Uitgeverij Samson, Alphen aan de Rijn
- Lawrence, P.R., Lorsch, J.W. (1967), *'Organizations and environment: Managing Differentiation and Integration'*, Boston, Harvard University
- Meloen, J., Wuertz, K., Buijs, F., Tromp, H. (1998), *'De opvang van asielzoekers'*, Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht
- Ministerie van Justitie (2001), *'Justitiebegroting 2002: Samenwerking in vreemdelingenketen essentieel'*, 18 september 2001

- Ministerie van Justitie (2005), '*Rapportage Vreemdelingenketen over de periode september – december 2004, tevens Jaarrapportage 2004*', februari 2005
- Morgan, G. (1992), "*Images of Organization*", Sage Publications
- het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten, NJCM (2002), '*NJCM commentaar betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag en de bestrijding van het terrorisme*'
- Rainey, Hal G. (1997), '*Understanding and Managing Public Organizations*', Second Edition, Jossey-Bass Publishers, San Francisco
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B., Bovens, M.A.P., 't Hart, P., van Twist, M.J.P. (1996), '*Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*', Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 5^e geheel herziene druk
- Samenwerkingsverband der Managementverenigingen Phoenix Uittrekselbank (2005), '*Samenvatting Organization Theory*', Hatch, <http://www.members.lycos.nl/vocasa4/hatch.pdf> (25 maart 2005)
- Schimmelpenninck, L.G. (1990), '*Management in overheidsorganisaties*'
- Schilders, N., Bender, J. (2004), '*Onderzoeksverslag, Evaluatie Clustervorming en Behoeftepeiling Ondersteuning*', VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam
- Smolders, M. (2004), 'Een nieuw fenomeen: asielzoekerscentra', *Contouren, Magazine VluchtelingenWerk Nederland*, nr. 3, zesde jaargang
- Snellen, I.T.M. (1987), '*Boeiend en geboeid. Ambities en Ambivalenties in de Bestuurskunde*', Samson, Alphen a/d Rijn
- Thompson, J.D. (1967), '*Organizations in Action*', Mc Graw-Hill, New York
- van den Berg, S., Keip, J. (april 2005), '*VluchtelingenWerk en het inburgeringsbeleid – onderzoek onder lokale bestuurders – VluchtelingenWerk Nederland*', Motivaction International B.V., Amsterdam
- Vereniging VluchtelingenWerk Brabant Noord Oost (mei 2004), '*De Toekomst, informatie voor de leden en een verzoek om medewerking*', Oss

- Voets, A. (1985), 'Asielzoekers in Nederland 1970 – 1982', *Vluchtelingen(Werk) en geschiedenis, Informatiepakket VluchtelingenWerk Nederland*, februari 2002
- VluchtelingenWerk Nederland (1999), '*Maatschappelijke Begeleiding in relatie tot de WIN*', afdeling Beleid, maart 1999
- VluchtelingenWerk Nederland (2001), '*Compact Special april 2001*'
- VluchtelingenWerk Nederland (2001), '*Jaarverslag 2001*', DrukZaken, Rotterdam
- VluchtelingenWerk Nederland (februari 2001), '*Werkdocument Vreemdelingenwet 2000*'
- VluchtelingenWerk Nederland (2002), '*Jaarverslag 2002*', Artoos drukkerij, Rijswijk
- VluchtelingenWerk Nederland (2003), '*Jaarverslag 2003*', Artoos drukkerij, Rijswijk
- VluchtelingenWerk Nederland (februari 2003), '*Doorlopende tekst Huishoudelijk Reglement van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland*'
- VluchtelingenWerk Nederland (februari 2003), '*Elementen van vluchtelingenbeleid*'
- VluchtelingenWerk Nederland (februari 2003), '*Toekomstvisie VluchtelingenWerk Nederland 2003 – 2007*'
- VluchtelingenWerk Nederland (mei 2003), '*VluchtelingenWerk Nederland op Koers*'
- VluchtelingenWerk Nederland (september 2003), '*Vluchtelingen en VluchtelingenWerk Nederland, Een kennismaking*', Artoos drukkerij, Rijswijk, 14^e geheel herziene druk
- VluchtelingenWerk Nederland (juni 2004), '*Notitie vervolg toekomstvisie: kansen en bedreigingen voor de vereniging*'
- VluchtelingenWerk Nederland (augustus 2004), '*Werkplan en Begroting 2005 VluchtelingenWerk Nederland*'
- VluchtelingenWerk Nederland (december 2004), '*Strategische keuzes VluchtelingenWerk Nederland*', versie 14
- Zuidgeest, N. (2004), 'Asielzoekers in lekkende tenten', *Contouren, Magazine VluchtelingenWerk Nederland*, nr. 3, zesde jaargang

Lijst geïnterviewde personen

- Mevr. Dekker, communicatie-adviseur Landelijk Bureau
- Dhr. Kraaijenoord, directiesecretaris en hoofd directiestaf Landelijk Bureau
- Dhr. Van der Steen, manager informatieve diensten Landelijk Bureau
- Mevr. Weiler, senior beleidsmedewerker Landelijk Bureau

- Dhr. Brave, regiomanager Vereniging VluchtelingenWerk Utrecht-West
- Dhr. Koedijk, adjunct-directeur Federatie VluchtelingenWerk Inburgeringsorganisatie Zuid-Holland zuid
- Dhr. Kool, regiomanager Federatie VluchtelingenWerk Amstel tot Zaan
- Mevr. Lauria, regiomanager Federatie VluchtelingenWerk IJssel-Vecht
- Dhr. Meijer, regiomanager Vereniging VluchtelingenWerk Provincie Groningen
- Mevr. Parson, regiomanager Federatie VluchtelingenWerk Noord-Holland noord / Kennemerland
- Dhr.de Vries, regiomanager Federatie Vluchtelingen en Nieuwkomers Gelderland-Zuid

- Dhr. Aquarius, ex-directeur Stichting VluchtelingenWerk Rijnmond
- Mevr. Flinterman, coördinator Stichting VluchtelingenWerk Maastricht
- Dhr. Kos, directeur Stichting VluchtelingenWerk Delflanden
- Mevr. Sarton, beleidsmedewerker Stichting Nieuwkomers en VluchtelingenWerk Tilburg

- Dhr. van Lieshout, interim-directeur Stichting Rechtsbijstand Asiel
- Dhr. Rensen, beleidsmedewerker minderhedenbeleid Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Rotterdam