

24 maart 2020

Erasmus Universiteit Rotterdam

Mohamed Oulhaizoum
332305
Public Administration
Master: Policy & Politics

1^e lezer: dr, H. Klaassen
2^e lezer: dr, J.L.M. Hakvoort



De keten is zo sterk als de zwakste schakel

Een kwalitatief onderzoek naar de wijze van organiseren en
mananagen van ketensamenwerking binnen de kleine asielketen
(COA, IND en DT&V)



Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie, die ik geschreven heb ter afronding van de opleiding Public Administration.

Dit onderzoek heeft als doel om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop ketensamenwerking binnen de kleine asielketen (COA, IND en DT&V) rondom de afhandeling van fluctuerende stromen kan zorgen voor een soepele in-, door-, en uitstroom van asielzoekers zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan, en ten einde te komen tot aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren als het gaat om het managen en organiseren van ketensamenwerking binnen de context van het asielsysteem.

Langs deze weg wil ik een aantal mensen bedanken. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider dhr. H. Klaassen bedanken voor de goede begeleiding en adviezen tijdens het schrijven van mijn scriptie. Na ieder gesprek kon ik weer vol moed en goede tips aan de slag. Daarnaast wil ik de heer Hakvoort dankzeggen voor de snelle wijze waarop hij waardevolle feedback op mijn scriptie heeft gegeven.

Verder wil ik het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers bedanken voor de wijze waarop ze mij hebben ontvangen. Zo mocht ik mee naar relevante bijeenkomsten en heb ik contacten gelegd met andere ketenpartners en het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de vorm van een werkstage.

In het bijzonder wil ik Claudia Heger als stagebegeleider en ‘sparringpartner’ bedanken voor de hulp en samenwerking.

Tevens wil ik mijn respondenten vanuit het COA, IND, DT&V en Ministerie van Justitie en Veiligheid bedanken voor de medewerking aan het onderzoek en het kenbaar maken van meningen en ideeën met betrekking tot de samenwerking binnen de asielketen.

Ik wil u veel plezier wensen bij het lezen van deze scriptie.

Rotterdam, maart 2020

Mohamed Oulhaizoum

Samenvatting

Doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen over de wijze waarop ketensamenwerking binnen de kleine asielketen (COA, IND en DT&V), rondom de afhandeling van fluctuerende stromen er voor kan zorgen dat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan, en ten einde te komen tot aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren als het gaat om het managen en organiseren van ketensamenwerking binnen de context van het asielsysteem, waarbij getracht wordt te onderzoeken hoe de beleidsambities over ketensamenwerking in de top worden doorvertaald naar de onderste lagen van de organisaties. Concrete uitvoeringsvraagstukken vallen buiten het bereik van dit onderzoek. Dit onderzoek is maatschappelijk relevant vanwege de afspraken in het regeerakkoord over flexibilisering van het asielsysteem en de huidige problematiek met betrekking tot vertragingen van de asielbehandelingen en het volraken van de opvanglocaties. Zo wordt gesteld in het regeerakkoord dat als het gaat om de asielprocedure en terugkeer een integrale aanpak en samenwerking binnen de asielketen belangrijke voorwaarden zijn.

Dit onderzoek is kwalitatief van aard en heeft betrekking op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe de wijze van management van gedrag er volgens hen, binnen die context uit moet zien. Het onderzoek is uitgevoerd op drie niveaus. Zo is onderzocht of er sprake is van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en of de ambities worden gedragen door de rest van de organisaties. Vervolgens is er nagegaan in hoeverre de ketenpartners in staat zijn om de samenwerking te concretiseren in termen van ketenafspraken en de wijze waarop ketenfinanciering een structurele basis kan krijgen. Het uiteindelijke doel van de genoemde niveaus van ketensamenwerking is om te komen tot geharmoniseerde werkprocessen.

Uit de resultaten blijkt dat er sprake is van brede consensus tussen bestuurders over resultaatdoelen, maar er moeilijkheden zijn bij het verankeren van de veranderambities in de eigen organisatiedoelstelling. Zo heeft de IND moeite om te voldoen aan de productie eisen. COA worstelt op zijn beurt weer met de eigen vastgoedstrategie. Beide organisaties worden mogelijk overvraagd en hebben daardoor te weinig aandacht voor datgene wat elkaar bindt. Daarbij is de wil om in ketenprocessen te denken aanwezig, maar zorgen verschillen in belangen en structuuraspecten dat het lastig blijft om in de fase van structureren de gezamenlijkheid vast te houden. Men geeft aan soms niet in staat te zijn om de verschillende belangen met elkaar te verbinden, om op deze manier de samenwerking naar een hoger plan te tillen. Verschillen in locaties en modaliteiten zorgen voor verschillen in afwegingen en keuzes die gemaakt worden. Daarbij ontbreekt het aan 'financiële' incentive voor de IND om te investeren in kostenbesparingen bij het COA. Informatiedeling wordt bij uitstek genoemd als datgene wat het proces ophoudt of vertraagd. Er is ruimte voor het uitbreiden van gezamenlijke informatiesystemen.

Aanbevelingen op korte termijn zijn gericht op het faciliteren van informatiedeling door middel van blockchaintechnologie. Service level agreement maakt het mogelijk om te focussen op de prestaties en de kwaliteit van de service die uitvoeringsorganisaties minimaal moeten leveren. Op lange termijn zal moet worden onderzocht of alternatieve organisatievormen een waardig alternatief vormen voor de huidige structuur. Zo is het voorstel gedaan om de IND om te vormen naar een zelfstandig bestuursorgaan. Dit maakt dat de IND meer vrijheid heeft om de personeel strategie aan te passen op de opgaven uit het regeerakkoord. Investerings in de 'zachte' kant van samenwerken moeten ketenpartners dichterbij elkaar brengen, buiten de formele werkstructuren om.

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1. Introductie	5
1.1 Aanleiding	5
1.1.1 Vluchtelingencrisis 2014-2016.....	5
1.1.2 Asielbeleid.....	5
1.1.3 Afhankelijkheden en uitdagingen.....	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.2.1 Doel en vraagstelling.....	7
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.2.3 Maatschappelijke relevantie	9
1.2.4 Opzet van het onderzoek	9
1.3 Concretisering onderzoek.....	10
1.3.1 Migratieketen.....	10
1.3.2 Afbakening van het onderzoek.....	11
1.3.3 Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	16
2.1 Ketensamenwerking in de publieke context.....	16
2.2 Optimaliseren van ketenprocessen in een weerbarstige context.....	17
2.3 Voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking	18
2.4 Belemmeringen en stagnatie van ketensamenwerking.....	20
2.5 Causaal verband	21
2.6 Operationalisering	25
3. Methodologie.....	30
3.1 Kwalitatief onderzoek	30
3.2 De ontwerpcirkel	31
3.3 De etnografische cirkel.....	32
3.4 De analytische cirkel	33
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	34
4. Resultaten	36
4.1 Gezamenlijke doelbepaling	37
4.1.1 Ketenplan 2018-2022	37
4.1.2 Kwalitatieve resultaten	38
4.1.3 Belangrijkste bevindingen	40
4.2 Structureren van de samenwerking	41

4.2.1 Ketenjaarplan 2018.....	41
4.2.2 Kwalitatieve resultaten	42
4.2.3 Belangrijkste bevindingen	44
4.3 Praktische samenwerking	44
4.3.1 Geharmoniseerde werkprocessen	44
4.3.2 Kwalitatieve resultaten	45
4.3.3 Belangrijke bevindingen.....	49
5. Conclusies, discussie & aanbevelingen.....	50
5.1 Conclusies	50
5.1.1 Deelvragen.....	50
5.1.2 Centrale onderzoeksvraag	51
5.2 Discussie.....	52
5.2.1 Theoretische discussie	52
5.2.2 Onderzoekbeperkingen.....	53
5.2.4 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	54
5.3 Aanbevelingen.....	55
5.3.1 Supply chain management.....	55
5.3.2 Service level agreement.....	55
5.3.3 Herontwerp organisatiestructuur	56
5.3.4 Investeren in de ‘zachte’ kant van samenwerken	57
Bronvermelding.....	58
Bijlage 1 Respondenten lijst.....	60
Bijlage 2 Interviewprotocol.....	61
Bijlage 3 Gemiddelde scores indicatoren	62

1. Introductie

1.1 Aanleiding

1.1.1 Vluchtelingencrisis 2014-2016

In de periode 2014-2016 werden de drie organisaties binnen de kleine keten (COA, IND, DT&V) geconfronteerd met een ongekeerde hoge instroom van asielzoekers. Zo waren er in de maand oktober van het jaar 2015 maar liefst 9.965 asielaanvragen ingediend. De totale asielinstroom in 2015 was met 59.100 het hoogste aantal ooit (EMN, 2018;ACVZ, 2017). Het was niet voor het eerst dat Nederland geconfronteerd werd met de komst van grote aantallen asielzoekers. De grootste stijging tot nu toe deed zich voor in 1994, toen als gevolg van de oorlog in Joegoslavië ruim 52.000 asielzoekers naar Nederland kwamen. De grote vluchtelingenstroom is vooral het gevolg geweest van de oorlog in Syrië. Eritrea was een ander herkomstland voor veel asielzoekers in Nederland rond deze periode. Het opvangsysteem zoals die toen bestond was onvoldoende flexibel. Het volraken van de opvanglocaties is niet alleen het gevolg geweest van het tekort aan opvangplaatsen, maar had ook deels te maken met het gebrek aan personeel bij andere actoren binnen de samenwerking zoals de Nationale Politie en de IND. Het gebrek aan personeel bij de IND zorgde er bijvoorbeeld voor dat de gemiddelde behandelduur van de aanvragen werd verlengd, hierdoor maakten asielzoekers weer langer gebruik van de opvang waardoor het asielsysteem dichtslabde. Tegelijkertijd liepen de wachttijden voor definitieve huisvesting in de gemeenten op, met als gevolg dat asielzoekers met een vergunning langer gebruik maakte van de opvang dan gebruikelijk is (EMN, 2018; ACVZ, 2017; Trouw, 2016).

De drie belangrijkste uitvoeringsorganisaties, Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het asielbeleid, zijn voor grote uitdagingen gesteld. Zo stelt de toenmalige staatssecretaris Dijkhof van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) dat “*of je nu werkt bij het COA, de IND, de DT&V, DGVZ, de KMar, de politie of de NCTV, iedereen ervaart elke dag opnieuw dat de grote stroom van asielzoekers ons voor grote uitdagingen stelt.*” Uitvoeringsorganisaties bleken onvoldoende voorbereid op een dergelijke instroom, met als gevolg dat het asielsysteem overbelast raakte. In 2016 trok Vluchtelingenwerk al aan de bel over de alarmerende situatie met betrekking tot het asielproces. “*Asielzoekers wachten lang in opvangcentra en raken gefrustreerd. De politiek acteert pas als ze denkt dat er iets aan de hand is.*” (Vluchtelingenwerk, 2018). Zo zouden de wachttijden van zes maanden bij gezinshereniging met maar liefst een half jaar zijn overschreden. Twee jaar verder was de situatie nog steeds niet verbeterd, sterker nog de wachttijd voor het eerste interview bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor kansrijke asielzoekers was inmiddels al opgelopen tot 1,5 jaar, met als gevolg dat de opvanglocaties bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) overvol raakten (EMN, 2018;Inspectie J&V, 2016; Vluchtelingenwerk, 2018). Ook bij DT&V, die verantwoordelijk zijn voor (vrijwillig) vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers, zijn de effecten van de hoge crisis te merken, alleen hebben zij pas veel later in het proces er mee te maken. Zij zijn echter sterk afhankelijk van onder andere de IND en het COA voor het bedwingen van dit vertragingseffect. De hoge wachttijden hebben niet alleen gevolgen voor het asielsysteem maar ook voor gemeenten. Asielzoekers verblijven langer in een azc en dit kan mogelijk van negatieve invloed zijn op het integratieproces.

1.1.2 Asielbeleid

Als gevolg van de vluchtelingencrisis in 2015 en 2016 is er in het huidige regeerakkoord dat gepresenteerd is in 2017 ruime aandacht voor het asielvraagstuk. In het regeerakkoord stelt het kabinet dat “*effectief en menswaardig migratie- en integratiebeleid op nationaal en Europees niveau*

noodzakelijk is.” Dit voornemen heeft betrekking op de aanpak van de oorzaken van vluchtelingenstromen, het verbeteren van opvang in de regio, het opvangen van vluchtelingen conform internationale verdragen en het tegengaan van irreguliere migratie (Regeerakkoord, 2017). Naast de internationale implicaties op het gebied van migratie zoals de Europese samenwerking, internationale verdragen en afspraken en bescherming van de Europese buitengrenzen, is er in het regeerakkoord ook aandacht voor de instroom van asielzoekers in Nederland. Zo wordt er gesteld dat Nederland *“blijvend flexibel (moet) kunnen reageren op schommelingen in de omvang en/of samenstelling van de instroom.”* Een flexibel asielsysteem is volgens de coalitiepartijen noodzakelijk. Zowel op maatschappelijk als financieel vlak moet de migratieketen effectiever zijn dan enkel het nemen van ad-hoc maatregelen. Als het gaat om de opvang, de asielprocedure en terugkeer, is een integrale aanpak waarbij samenwerking binnen de asielketen maar ook daarbuiten een belangrijke voorwaarde (Regeerakkoord, 2017; Migratieagenda 2018).

De wensen en ambities uit het regeerakkoord met betrekking tot flexibilisering van het asielsysteem krijgen onder andere zijn beslag in de integrale migratieagenda wat bestaat uit een zogenaamde ‘6-pijleragenda’, waarin de belangrijkste beleidsvoornemens uit het regeerakkoord met elkaar worden verbonden en verder uitgewerkt. Het programma flexibilisering asielketen en diverse deelprogramma’s zoals het deelprogramma ‘herontwerp asielproces’ is onderdeel van de integrale migratieagenda en werkt de ambities in het regeerakkoord verder uit, namelijk een *“Solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en in Nederland.”* Het uiteindelijke doel van dit programma is om te komen tot een flexibeler asielsysteem in Nederland. Het programma bestaat uit de volgende onderdelen: herontwerp van het asielproces, gezamenlijke planning van het asielproces, de realisatie van een of meerdere Gemeenschappelijke Vreemdelingen-locaties (GVL), bestuurlijke samenwerking en flexibele opvang (Ketenplan 2018-2022).

De gemeenschappelijke doelstelling voor de asielketen wordt als volgt omschreven:

“Asielzoekers snel en zorgvuldig identificeren, opvangen en begeleiden, duidelijkheid geven over hun verblijf of laten terugkeren. Daarbij zullen signalen die wijzen op bedreiging van de nationale veiligheid vroegtijdig moeten worden herkend, snelle terugkeer van asielzoekers bevorderen die geen recht op verblijf hebben en een bijdrage leveren aan snelle integratie van asielzoekers die wel recht op verblijf hebben.”

Als het gaat om de urgentie voor het versterken van samenwerkingsverbanden wordt nadrukkelijk verwezen naar de recente vluchtelingencrisis en de lessen die zijn geleerd. Zo wordt gesteld dat het versterken van bestaande samenwerkingsverbanden noodzakelijk is.

“De roep om samenwerking werd nog versterkt toen het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam sterk toenam in het najaar van 2015. Het werd steeds duidelijker dat bij de komst van migranten naar Nederland veel partijen zijn betrokken. Nauwe samenwerking is nodig met lokale overheden, met het maatschappelijk middenveld, met andere departementen, met Europese lidstaten en met herkomstlanden van migranten.”

Kortom, een flexibel asielsysteem is noodzakelijk om in de toekomst beter bestand te zijn tegen onverwachte schokken als gevolg van plotselinge hoge instroom van asielzoekers.

1.1.3 Afhankelijkheden en uitdagingen

Het programma flexibilisering asielketen en diverse deelprogramma’s zoals het deelprogramma ‘herontwerp asielproces’ vloeit voort uit de integrale migratieagenda en werkt de ambities in het regeerakkoord verder uit. Bij een dergelijke vorm van programmatische samenwerking zijn zowel

eigenaar, opdrachtgever en uitvoeringsorganisaties van elkaar afhankelijk voor het gezamenlijk vorm geven van het samenwerkingsmodel. In het Ketenplan 2018 – 2022 wordt de doelstelling voor de grote migratieketen beschreven. Het beschrijft doelstellingen voor Asiel, Regulier, Toegang en grensbewaking, Toezicht en Terugkeer. Dit onderzoek beperkt zich tot het asielproces.

In het Ketenplan worden concrete opgaven beschreven voor de asielketen en wordt verwezen naar het programma flexibilisering asielketen. Verder wordt er verwezen naar het ‘informatie gestuurd’ werken. Zo wil het Topberaad de onderlinge informatie-uitwisseling optimaliseren (Ketenplan 2018 – 2022; Ketenjaarplan 2018). Wanneer het gaat om de doorvertaling van beleidsambities met betrekking tot de informatiedeling wordt vooral verwezen naar het delen van tijdige en juiste informatie op het gebied van doorlooptijden, behandelcapaciteit wat er voor moet zorgen dat uitvoeringsorganisaties op tijd aanpassingen kunnen doen in de eigen werkprocessen.

Bovenstaande beschrijft kort de belangrijkste afhankelijkheden en uitdagingen op het gebied van de samenwerking. Tegelijkertijd worden de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties zelf ook geconfronteerd met uitdagingen voor de toekomst. Zo heeft het COA de grootste afschaling achter de rug, en zal zich in de toekomst verder moeten ontwikkelen. De grootste uitdaging voor de IND heeft betrekking op de strategische personeelsplanning die zal moeten aansluiten op de opgave uit het regeerakkoord. DT&V krijgt later te maken met de na effecten van de hoge instroom crisis (Ketenjaarplan 2018).

Op grond van bovenstaande kan gesteld worden dat uitvoeringsorganisaties van elkaar afhankelijk zijn voor de realisatie van beleidsambities op het gebied van ketensamenwerking binnen de context van het asielproces. De IND is door gebrek aan (goed opgeleid) personeel niet altijd in staat is gebleken om binnen 8 dagen te beslissen over de asielaanvraag. Hierdoor kunnen mogelijk vertragingen of wachttijden ontstaan. COA is daarbij afhankelijk van de IND als het gaat om tijdige en juiste informatie, zodat het COA op tijd wordt geconfronteerd met mogelijke productie- en of capaciteitsproblemen. Zo zijn besluitvormingsprocessen bij de IND, vooral op het gebied van personeelszaken, van invloed op de wijze waarop het COA zijn werkprocessen zal inrichten. DT&V bevindt zich aan het einde van het proces, en wordt mogelijk veel later geconfronteerd met eventuele capaciteitsproblemen. DT&V is daarom in sterke mate afhankelijk van de IND voor dossierinformatie om een dergelijk vertragingseffect te bedwingen. DT&V is afhankelijk van het COA als het gaat om de begeleiding van overlast gevende groepen.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doel en vraagstelling

Al in de aanleiding is aangegeven dat vanuit het nieuwe kabinet de wens is uitgesproken om tot een effectieve en menswaardige uitvoering van het migratiebeleid te komen. De ketenpartners (COA, IND & DT&V) streven gezamenlijk naar een soepel asielproces, waarbij sneller en beter kan worden ingespeeld op veranderingen in de instroom, waardoor er minder knelpunten in het totale proces ontstaan. Een integrale aanpak waarbij er sprake is van intensieve samenwerking tussen ketenpartners en op elkaar afgestemde processen is daarbij noodzakelijk. Verder zal het besef moeten ontstaan dat de organisaties binnen de ‘kleine keten’, afhankelijk zijn van degene die voorafgaand in het proces activiteiten heeft verricht, voor het bereiken van dit doel. Verantwoordelijkheden die verdeeld zijn over de verschillende organisaties (COA, IND & DT&V), moeten aan elkaar worden verbonden tot een sluitend en werkend geheel.

Van belang voor de kwaliteit van het gehele asielproces is dat de werkprocessen niet worden ingericht vanuit de afzonderlijke doelstellingen van de organisaties, maar vanuit de keten als geheel. Al eerder is

gewezen op de lessen uit het verleden, en de wens om de onderlinge afstemming tussen ketenpartners te verbeteren. Met betrekking tot het programma flexibilisering asielketen zijn zowel eigenaar, opdrachtgever en uitvoeringsorganisaties van elkaar afhankelijk voor het gezamenlijk vorm geven van het samenwerkingsmodel. Dit onderzoek tracht onderdeel uit te maken van deze zoektocht. Het kan daarmee gezien worden als een verkenning van de manier van organiseren en managen van ketensamenwerking binnen de weerbarstige context van het asielsysteem. Het onderzoek moet uiteindelijk uitmonden in een aantal aanbevelingen gericht aan de ketenpartners.

Op grond van bovenstaande is de volgende doelstelling geformuleerd:

Inzicht verkrijgen over de wijze waarop ketensamenwerking binnen de kleine asielketen (COA, IND en DT&V) rondom de afhandeling van fluctuerende stromen kan zorgen voor een soepele in-, door- en uitstroom van asielzoekers zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan, en ten einde te komen tot aanbevelingen die een bijdrage kunnen leveren als het gaat om het managen en organiseren van ketensamenwerking binnen de context van het asielsysteem.

Op grond van bovenstaande doelstelling is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

Op welke wijze kan ketensamenwerking er voor zorgen dat er effectief kan worden ingespeeld op veranderingen in de instroom van asielzoekers zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan?

In het kader van structurering van het onderzoek, zal er gebruik worden gemaakt van deelvragen bij het beantwoorden van de centrale vraagstelling. Immers is de centrale vraag van dit onderzoek niet in enkele zinnen te beantwoorden.

Deelvraag 1: Is er sprake van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en in hoeverre worden de ambities gedragen door de rest van de organisaties?

Deze deelvraag moet inzicht geven in de wijze waarop ketensamenwerking tot uiting komt op bestuurlijk niveau. Resultaatdoelen hebben betrekking op het eindresultaat. Dit moet tevens inzicht geven in de wijze waarop ketensamenwerking wordt vormgegeven vanuit strategisch niveau. Op dit niveau zal de focus liggen op opdrachtgever, eigenaar en bestuur of directie van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij zal ook worden gekeken in hoeverre beleidsambities worden gedragen door de rest van de organisatie en of deze genoeg aangrijpingspunten bieden voor managers en controllers om de samenwerkingsambities te concretiseren. (strategie)

Deelvraag 2: In hoeverre zijn ketenpartners in staat om de samenwerking te structureren in termen van ketenafspraken en ketenfinanciering?

Deelvraag 2 heeft betrekking op de wijze waarop het middenkader van de samenwerking tracht de samenwerkingsambities te concretiseren in duidelijke afspraken en structurele vormen van ketenfinanciering. Ketenafspraken en of- opdrachten moeten zo concreet mogelijk zijn en dekkend voor alle ketenpartners. Deze fase moet uitmonden in een structuur van wederzijdse verantwoordelijkheid en moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte. Er zal daarbij worden gekeken in hoeverre men in staat is om te komen tot structurering van de samenwerking en welke belemmeringen of frustraties er worden genoemd. (tactiek)

Deelvraag 3: In hoeverre is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen tussen ketenpartners?

Deelvraag 1 en 2 richten zich op de zogenaamde besturende processen van ketensamenwerking. Dit zijn alle activiteiten gericht op het uitvoeren van beleid door middel van plannen, evaluatie en bijsturing. Deelvraag 3 richt zich op de resultaten van de besturende processen en de wijze waarop gezamenlijke processen worden geoperationaliseerd. In hoeverre gebeurt dit in harmonie met elkaar, en is men voldoende op de hoogte van elkaars werkprocessen. Of heeft men onvoldoende zicht in elkaars werkprocessen en blijven knelpunten daardoor te lang onduidelijk of worden te laat opgemerkt. (operationeel) Beantwoording van bovenstaande deelvragen moet in zijn totaliteit leiden tot het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek probeert op bescheiden manier een bijdrage te leveren aan de wetenschap door bestaande inzichten over ketensamenwerking in de publieke sector te toetsen in de realiteit. Er is in de afgelopen decennia veel onderzoek gedaan naar samenwerking in het publiek domein vanuit verschillende invalshoeken. In het openbaar bestuur, zowel in Nederland als het buitenland, is er een belangrijke beweging op gang die zich focust op versterken van samenwerkingsverbanden tussen verschillende publieke organisaties, maatschappelijke instanties en private organisaties. Deze vorm van samenwerking wordt binnen het Nederlands openbaar bestuur ook wel ketensamenwerking genoemd, en in termen van ICT wordt er vaak verwezen naar het begrip keteninformatie. Het ketenconcept is daarmee een alomvattend begrip geworden. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de fasenmodel van Van Delden (2009), aangevuld met inzichten uit de theorie van collaborative governance van Ansell & Gash en Systeemdynamica. Het boek van Van Delden is het resultaat van promotieonderzoek naar samenwerking in de publieke dienstverlening. Ansell & Gash (2008) hebben een model ontwikkeld waarin veelvoorkomende factoren en condities voor effectieve samenwerking zijn opgenomen. De theorie rond systeemdynamica geeft inzicht in de dynamiek binnen complexe systemen. De praktijk waar de asielketen mee wordt geconfronteerd is weerbarstig en vormt daarmee een interessant onderzoeksobject. Door bestaande inzichten uit de wetenschappelijke literatuur te toetsen aan de werkelijkheid, kunnen er mogelijk nieuwe inzichten worden gevonden waar andere onderzoekers op kunnen voortbouwen.

1.2.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant vanwege de afspraken in het regeerakkoord over flexibilisering van het asielsysteem en de huidige problematiek met betrekking tot vertraging van de asielbehandeling en het volraken van de opvanglocaties (zie 1.1.3 Afhankelijkheden en uitdagingen). Zo wordt gesteld in het regeerakkoord dat zowel op maatschappelijk als financieel vlak de migratieketen effectiever moet zijn *'dan enkel het nemen van ad-hoc maatregelen.'* Als het gaat om de opvang, de asielprocedure en terugkeer, is een *'integrale aanpak'* en samenwerking binnen de asielketen een belangrijke voorwaarde. De plannen in het regeerakkoord krijgen tevens hun beslag in diverse plannen, zoals het Ketenplan en Ketenjaarplan (zie 1.1.2 Asielbeleid). Verder zijn er diverse ideeën geformuleerd (zie programma flexibilisering asielketen) over het flexibel maken van de asielketen, maar is er nog veel uitwerking op dat terrein nodig. De praktijk is immers weerbarstig. Dit onderzoek kan daarom mogelijk meer inzicht geven in de verschillende kaders van belemmeringen en succesfactoren die mogelijk richting kunnen geven aan het samenwerkingsproces binnen de kleine asielketen. Het kan daarmee fungeren als input voor de verdere ontwikkeling van ideeën over flexibilisering van de asielketen.

1.2.4 Opzet van het onderzoek

Om een gedegen antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling, is het onderzoek onderverdeeld in verschillende onderzoeksfasen. In de eerste fase staat de theoretisering van de onderzoeksvraag centraal. Dit moet zorgen voor een sterke wetenschappelijke basis en inkadering van

het onderzoek. Daarbij zal vooral gekeken worden welke factoren van invloed zijn op een succesvol verloop van ketensamenwerking volgens bestaande wetenschappelijke literatuur. De theoretische verkenning moet leiden tot een verzameling van relevante concepten, die aan elkaar gekoppeld worden in een causaal verband en daarmee een visuele weergave geeft van de verwachte relatie tussen onderzoek variabelen. Deze zullen vervolgens worden geoperationaliseerd in concrete indicatoren.

In de volgende fase van het onderzoek is er ruimte voor het verzamelen van gegevens verkregen uit semigestructureerde interviews. Dit onderzoek is kwalitatief van aard, aangevuld met andere onderzoeksmethoden. Zo zal er gebruik worden gemaakt van semigestructureerde interviews, aangevuld met documentenonderzoek. Het doen van interviews past bij het kwalitatieve karakter van dit onderzoek. Kwalitatieve onderzoek benadering heeft onder andere betrekking op de wijze waarop mensen *“betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe de wijze van management van gedrag er volgens hen, binnen die context uit moet zien.”* Door het bijwonen van keten overleggen en het inzien van gedocumenteerde correspondentie tussen ketenpartners kan nieuwe kennis worden opgedaan. Deze kennis kan weer worden gebruikt om de abstracte concepten ontleend uit de theoretisering meetbaar te maken en concretiseren, zodat deze kunnen worden bevraagd in semigestructureerde interviews.

Het bereik van dit onderzoek blijft beperkt tot de zogenaamde ‘kleine keten’. Vanzelfsprekend maken de drie organisaties binnen de kleine asielketen (COA, IND en DT&V) onderdeel uit van het onderzoek. Echter maken de drie ketenpartners ook onderdeel uit van een bredere context dan enkel de ‘kleine keten’. Daarbij kan ketensamenwerking variëren van het houden van bestuurlijke overleggen, tot basale activiteiten zoals het uitlenen van een printer. In dit onderzoek zal er worden gekozen voor een invalshoek dat zich richt op het organiseren en managen van ketensamenwerking. Bij de werving en selectie van respondenten is daarom rekening gehouden met de volgende criteria:

- Respondent ondersteunt management bij het behalen van keten specifieke doelstellingen door het aansturen van overleggen, plannen en evalueren van ketenactiviteiten- en processen.
- Respondent ondersteunt directie, bestuur of management bij het besturen, organiseren en/ beheersen van de aan elkaar gekoppelde deelprocessen binnen de (kleine) asielketen.
- De respondent heeft een overkoepelende/ coördinerende functie, en staat in direct contact met de organisaties binnen de (kleine) asielketen.
- De respondent geeft informatie en adviezen aan directie en management en bereidt met hen het financiële beleid voor op alle niveaus: bestuur, management en uitvoering.

Vervolgens zal de theoretische bril worden toegepast en zullen de empirische bevindingen worden geanalyseerd aan de hand van relevante theoretische concepten. In de conclusie zal er getracht worden antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag met behulp van de deelvragen. Aansluitend hierop worden aanbevelingen gedaan aan de ketenpartners.

1.3 Concretisering onderzoek

1.3.1 Migratieketen

In 2010 werd het ministerie Vreemdelingenzaken en Integratie in een nieuwe vorm gegoten en onder gebracht onder de Minister voor Immigratie en Asiel. In 2012 vond Premier Rutte dat er geen plaats meer was voor een minister van Vreemdelingenzaken en Integratie en moest daardoor plaats maken voor een Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en een Minister voor Wonen en Rijksdienst. Sinds november 2012 vallen de uitvoeringsorganisaties van de asielketen IND, COA en DT&V onder de aansturing van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. De organisaties

binnen de *'kleine asielketen'* maken ook onderdeel uit van de grote vreemdelingenketen. Het gaat hierbij om de Vreemdelingen politie, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Buitenlandse Zaken en de ambassades, overheidsinstanties van herkomstlanden en gemeenten. Andere belangrijke partners van de asiel- en vreemdelingenketen zijn de Raad voor de Rechtspraak (RvdR), Raad van State (RvS), Openbaar Ministerie (OM) en non-gouvernementele organisaties (NGO's) als Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), Nidos en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) (Ketenplan, 2018).

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) vormt een belangrijke schakel binnen de asielketen. Het COA is immers verantwoordelijk voor de opvang, begeleiding en uitstroom (uit de opvang) van asielzoekers in Nederland (COA, 2018). Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) en valt onder de politieke verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. Als ZBO voert het Centraal Orgaan opvang asielzoekers een politieke taak uit vastgelegd in de Wet Centraal orgaan opvang asielzoekers. De primaire verantwoordelijkheid van het COA is het bieden van veilige huisvesting van asielzoekers en voldoende middelen voor bestaan. Daarnaast biedt het COA ook verschillende programma's gericht op de begeleiding en ontwikkeling van de bewoner. (COA, 2019).

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. De IND is een agentschap van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Namens de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voert de IND de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap uit. De werkzaamheden van de IND omvatten het beoordelen van aanvragen van mensen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Dit betreft niet alleen asielzoekers maar ook mensen die om andere redenen zich in Nederland willen vestigen bijvoorbeeld vanwege werk, studie of familiehereniging. Daarbij treedt de IND ook op als procesvertegenwoordiger en geeft uitleg aan de rechter over genomen beslissingen. De IND is in het bezit van kennis en expertise op het gebied van documenten, landen en internationale betrekkingen. Ten slotte heeft de IND als taak fraude signalen vroegtijdig te herkennen en analyseren, om misbruik van asielprocedures te voorkomen (IND, 2019).

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) is belast met de terugkeertaken in de asielketen. Samen met de ketenpartners streeft de DT&V ernaar dat asielzoekers met zo veel mogelijk perspectief terugkeren. Het uiteindelijke uitgangspunt is dat de asielzoeker de keuze moet krijgen om zelfstandig of met ondersteuning terug te keren. Daarbij is zorgvuldig handelen vereist met respect voor de waardigheid van de asielzoeker (DT&V, 2019).

1.3.2 Afbakening van het onderzoek

Voor het verdere verloop van dit onderzoek is het van belang om nader in te gaan op de wijze waarop het onderzoek is afgebakend en de verantwoording hier voor. Het is van belang om het onderzoek af te bakenen omdat het onderzoeksobject anders te groot wordt om te onderzoeken, en te veel verbanden moeten worden gelegd om tot een coherent geheel te komen. Verder wordt door een scherpe afbakening de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek verhoogd.

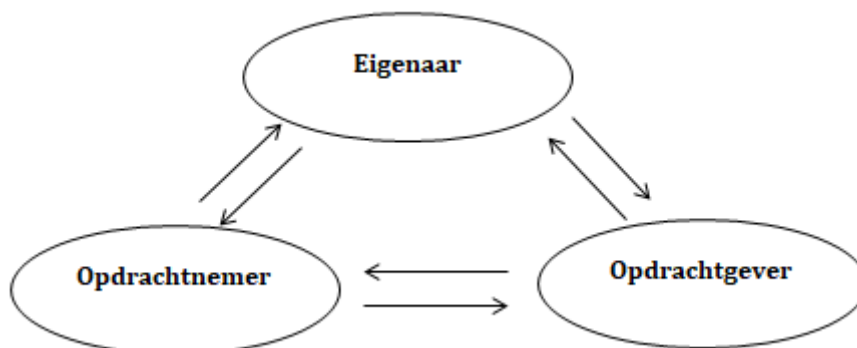
Ketensamenwerking kan zich manifesteren op verschillende niveaus. In dit onderzoek is gekozen voor de invalshoek van organiseren en managen van ketensamenwerking. Het onderzoek zal zich daarom vooral focussen op de wijze waarop ketensamenwerking wordt benaderd vanuit strategisch oogpunt en welke uitwerking dit heeft op tactisch en operationeel niveau. Strategisch niveau richt zich op de langere termijn (meestal 3 tot 5 jaar) waarbij het ontbreekt aan concrete maatstaven. Op dit niveau zijn het vooral de overheid en bestuurders die relevant zijn. Tactisch niveau richt zich meer op middellange termijn (meestal 1 tot 3 jaar). Op dit niveau ligt de focus op de inrichting van de organisatie.

Operationeel niveau gaat over de wijze waarop de structurering op tactisch niveau wordt geoperationaliseerd in concrete keten activiteiten en richt zich op een tijdspad van één of enkele dagen, weken of maanden. Ter benadrukking, zal dit onderzoek zich dus richten op de wijze van organiseren (strategisch) en managen (tactisch). De centrale onderzoeksvraag zal dus benaderd worden als een organisatievraagstuk. Waarbij getracht wordt te onderzoeken hoe de beleidsambities over ketensamenwerking in de top, wordt doorvertaald naar de onderste lagen van de organisatie. Concrete uitvoeringsvraagstukken vallen buiten de bereik van dit onderzoek.



Figuur 1 Niveaus van onderzoek

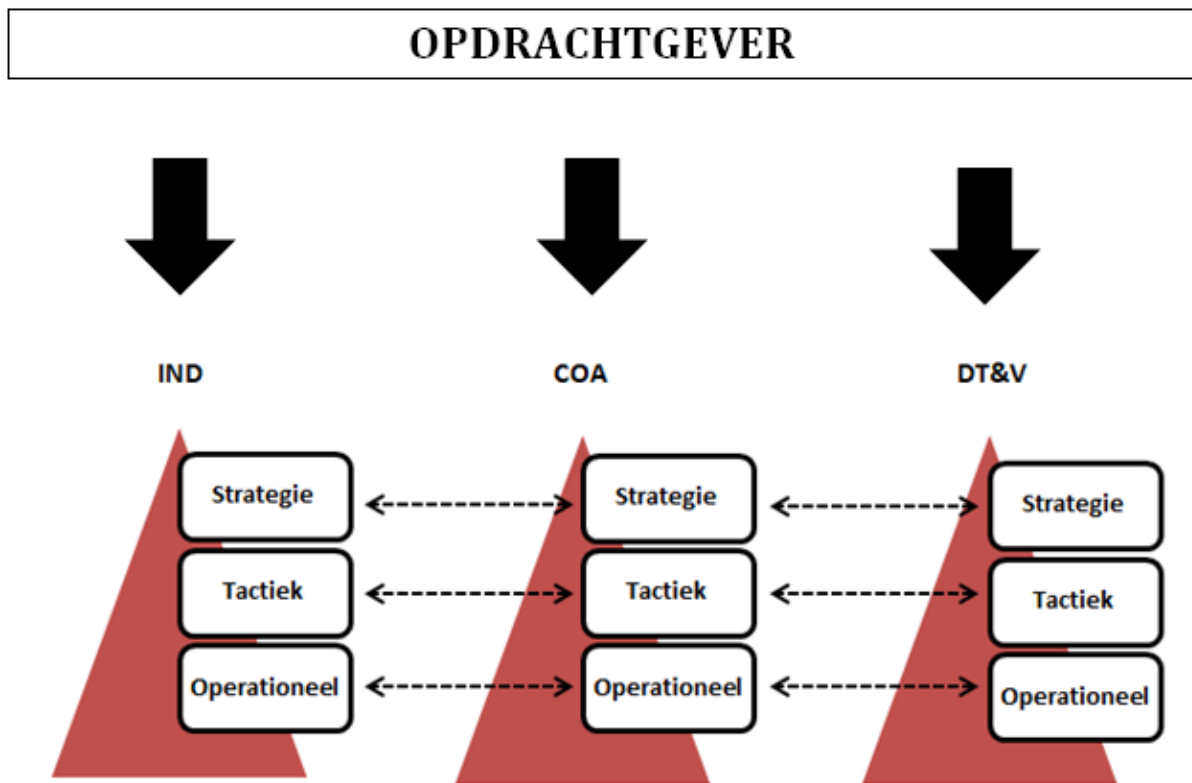
Op strategisch niveau wordt binnen de context van het asielproces enerzijds verwezen naar de wijze waarop de departementale sturing is ingericht op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Het sturingsmodel waar het ministerie voor heeft gekozen kan worden gekenmerkt als een eigenaar-opdrachtgever-opdrachtnemer sturingsrelatie, wat als doel heeft bij te dragen aan een doelmatige en doeltreffende realisatie van beleidsdoelstellingen. Wanneer het gaat om het eigenaarsmodel dan is de secretaris-generaal (SG) als eigenaar verantwoordelijk voor duurzaamheid van de verschillende taakorganisaties. Als opdrachtgever is de directeur-generaal (DG) verantwoordelijk voor het leveren van heldere opdrachten en bijbehorende budget.



Figuur 2 Eigenaar – opdrachtnemer – opdrachtgever sturingsrelatie

Op strategisch niveau komt de top van de uitvoeringsorganisaties geregeld samen in het Topberaad en wordt getracht zorg te dragen voor de ontwikkeling van de organisatie doelstellingen. Dit is het

overlegorgaan waarin besluiten over strategische vraagstukken in de migratieketen worden besproken. Op tactisch niveau wordt verwezen naar het middenkader van de samenwerking. Als het gaat om asielvraagstukken dan worden deze belegd binnen het deelberaad asiel. De deelberaden hebben als taak om tactische vraagstukken die verschillende ketenpartners betreffen in samenhang op te pakken en duidelijke afspraken met elkaar te maken met betrekking tot de samenwerking binnen de asielketen en afzonderlijke uitvoeringsvraagstukken op te lossen. Op dit niveau wordt er ook verwezen naar verschillende controllers overleggen die moeten leiden tot structurele basis voor ketenfinanciering. Immers houden controllers toezicht op en geven in sommige gevallen leiding aan de financiële administratie, of een financiële afdeling van de desbetreffende uitvoeringsorganisatie. Zij geven verder financiële informatie en adviezen aan directie, bestuur en management en bereidt met hen het financiële beleid voor en bewaken daarmee de financiële positie van de eigen organisatie (Broen et al., 1995). In dit onderzoek zal vervolgens worden nagegaan wat de resultaten zijn van bovengenoemde samenwerkingsprocessen op operationeel niveau.



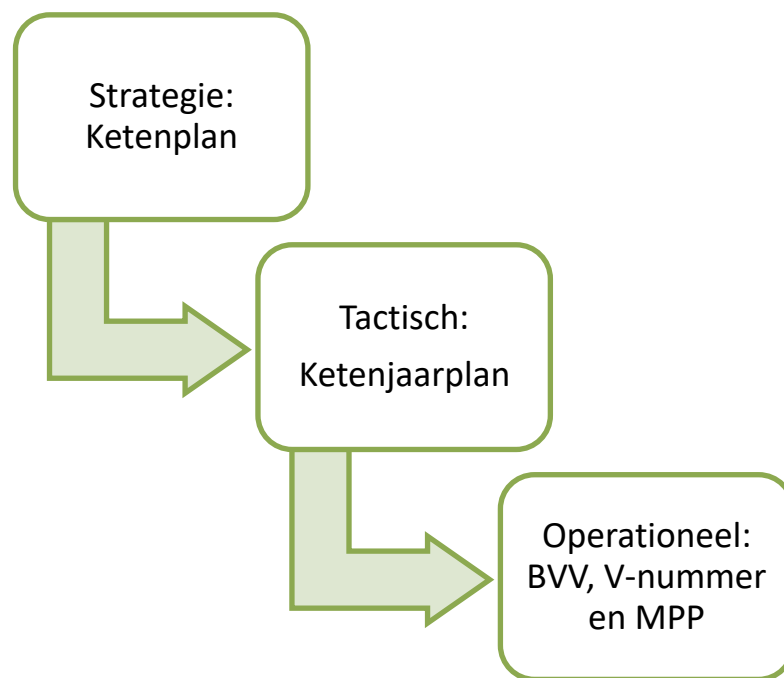
Figuur 3: Afstemming tussen ketenpartners op strategisch, tactisch en operationeel niveau.

Hieronder is per niveau aangegeven wat het object van studie zal zijn:

- **Strategisch:** Het gaat in deze fase om de visie en missie op het gebied van ketensamenwerking. Waar willen de organisaties over een paar jaar staan op het gebied van ketensamenwerking. Het Ketenplan 2018-2022 is een meerjarenplan waarin de strategie en doelstellingen voor de komende jaren zijn gegeven.
- **Tactisch:** Op dit niveau gaat het om bovengenoemde ambities te vertalen in concrete doelstellingen die dekkend zijn voor de kleine keten. Deze moeten specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden (SMART) zijn. Welke activiteiten zijn er nodig en welke kosten en baten horen hierbij? Door middel van een jaarplan wordt er getracht om de ambities op strategisch

niveau door te vertalen in concrete doelstellingen. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van het Ketenjaarplan 2018 als samenwerkingsconvenant.

- **Operationeel:** Op dit niveau gaat het om de resultaten van bovengenoemde niveaus. Het uiteindelijke doel zal moeten zijn om te komen tot geharmoniseerde werkprocessen, waarbij de onderlinge afhankelijkheden met elkaar worden verbonden tot een sluitend geheel. In een optimale situatie zal men moeten komen tot een gezamenlijke probleemanalyse en is men voldoende op de hoogte van elkaars werkprocessen. Bij sub optimalisatie is er onvoldoende sprake van gezamenlijkheid in de probleemanalyse, worden werkprocessen afzonderlijk ingericht en heeft men te weinig zicht in elkaars werkprocessen, waardoor eventuele knelpunten mogelijk te laat worden opgemerkt. Uit vooronderzoek zijn drie belangrijke afstemmingsmechanismes geselecteerd: BVV, Vreemdelingsnummer en Meerjarige Productie Prognose
 - Vreemdelingsnummer (V-nummer): Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de ketenpartners is te identificeren.
 - Meerjarige Productie Prognose (MPP): Prognose waarbij getracht wordt een beeld te verschaffen ten behoeve van de operationele planning van de uitvoeringsdiensten voor het daaropvolgende jaar. Daarnaast vormt de MPP tevens input voor de besluitvorming over de eerstvolgende voorjaarsnota en de begroting van het daarop volgend jaar.
 - Basisvoorziening vreemdelingen (BVV): Automatiseringssysteem binnen de rijksoverheid. Er wordt gebruik gemaakt van de BVV om informatie over vreemdelingen te delen.



Figuur 4: Object van studie: Ketenplan, Ketenjaarplan, BVV, V-nummer en MPP

1.3.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is een introductie gegeven met daarin de relevantie, doel- en probleemstelling en afbakening van het onderzoek. In hoofdstuk 2 zal er worden in gegaan op de theoretisering met daarin de belangrijkste theoretische concepten, causaal model en operationalisering. In hoofdstuk 3 is er aandacht voor de methodologie met daarin de belangrijkste methoden, procedures en werkwijzen, die zijn gebruikt om de kennis te vergaren die nodig is om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd. In dit hoofdstuk zal tevens antwoord worden gegeven op de deelvragen. Het stuk zal worden afgesloten met

een conclusie en discussie wat zal uitmonden in een aantal aanbevelingen (hoofdstuk 8) gericht aan de ketenpartners.

2. Theoretisch kader

2.1 Ketensamenwerking in de publieke context

Dit onderzoek zal zich richten op de ‘keten’ vorm van samenwerking. Ketensamenwerking onderscheidt zich van de andere samenwerkingsvormen, door het maken van duidelijke (keten)afspraken. Ketensamenwerking kan daarmee ook worden gezien als een poging om ordening aan te brengen in het samenwerkingslandschap (Gerrits, 2012). Ketensamenwerking in de publieke sector wordt in de wetenschappelijke literatuur over het algemeen omschreven als een “*specifieke vorm van organisatorische samenwerking waarbij de verschillende handelingen van (publieke) organisaties worden gecoördineerd in dienst van de burger.*” (Korsten). Het gaat dus om een zekere mate van coördinatie waarbij er sprake is van verbondenheid en afstemming tussen deelprocessen. Wanneer de verschillende deelprocessen worden gevolgd, als zijnde een keten, dan zal dit leiden tot een bevredigend product en- of dienst (Konijn, 2004). Daarbij gaat het vaak om processen die in principe afzonderlijk van elkaar plaats vinden, maar die in een keten met elkaar worden verbonden. Het denken in ketens kent zijn oorsprong in de private sector. Private bedrijven doen aan ketensamenwerking omdat ze concurrentievoordelen kunnen behalen (Korsten; Goedee et al., 2006). Met betrekking tot de publieke sector wordt vaak de aanwezigheid van een gemeenschappelijk ketendoel genoemd als belangrijke motief voor het vormen van ketens. Simpel gezegd: organisaties doen aan ketensamenwerking omdat ze een gezamenlijk voordeel kunnen behalen. Door het maken van (keten)afspraken wordt gezorgd voor bepaalde mate van duurzaamheid in het netwerk, en worden relaties permanent en expliciet gemaakt (Korsten; Konijn, 2004; Goedee 2006).

Bij ketensamenwerking is de afzonderlijke organisatie slechts één schakel in het gehele proces. Wanneer een schakel mogelijk slecht of niet volgens afspraak functioneert, is dit van negatieve invloed op het presteren van de eerst volgende in de keten (Konijn, 2004). Binnen het ‘keten denken’ zal daarom het besef moeten ontstaan dat men deel uitmaakt van een gezamenlijke realiteit (Korsten. Goedee et al., 2006). De asielketen is een voorbeeld van een keten in de publieke dienstverlening, waarin de activiteiten van de ene ketenorganisatie in samenhang gezien dient te worden gezien met andere organisaties binnen de keten. De Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) is bijvoorbeeld een op zichzelf staande organisatie dat zich onder andere bezig houdt met de behandeling en verwerking van asielaanvragen, maar kan daarmee tevens als een tussenstap worden gezien in het gehele asielproces, wat moet leiden tot een soepele in-, door-, en uitstroom van asielzoekers. Dit wordt ook wel omschreven als een situatie waarin de activiteiten van de onderlinge (keten)organisaties moeten worden gezien vanuit het ‘ketenperspectief’. Andere voorbeelden van sectoren waarin gewerkt wordt met een duidelijk ketenperspectief zijn onder andere: de onderwijsketen, de strafrechtketen, de belastingheffingsketen, land- en tuinbouw en de re-integratie op de arbeidsmarkt (Korsten).

Ketensamenwerking verbindt de afzonderlijke afhankelijkheden met elkaar. Er zijn verschillende vormen van wederzijdse afhankelijkheden in ketens te bedenken. Zo wordt er onderscheid gemaakt tussen seriële (opeenvolgende) en parallelle (gelijktijdige) afhankelijkheden. Deze vormen behoren respectievelijk tot sequentiële ketens en parallelle ketens. Bij sequentiële ketens met seriële afhankelijkheden zijn de schakels volgordelijk, waarbij elke stap waarde toevoegt aan het eindproduct. Bij parallelle ketens houden verschillende organisaties vanuit hun eigen discipline en taakomschrijving, zich tegelijkertijd bezig met een deel van het proces. Het gaat daarbij vooral om het delen van elkaars ervaringen, zodat de vervolgstappen beter op elkaar aansluiten. Wanneer dit niet gebeurt worden partijen mogelijk te laat geconfronteerd met productie- en of capaciteitsproblemen, en zijn de kosten om nog aanpassingen te plegen vaak al te hoog (Konijn, 2004). Wanneer men besluit met ketensamenwerking aan de slag te gaan, is het van belang na te denken over de wijze van

implementatie. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn om het ketenperspectief te integreren in het functioneren van de afzonderlijke organisaties en handelen van professionals, wat zich ook vertaalt in breed gedragen ketendoelen (Konijn, 2004; Korsten). Zo wordt bijvoorbeeld van de ketenpartners binnen de asielketen verwacht dat zij ten allen tijde flexibel reageren op fluctuaties in de omvang en samenstelling van instromende asielzoekers.

Ketensamenwerking wordt gekenmerkt door horizontale verbanden, en het ontbreken van hiërarchische macht. Zelfregulering moet zorgen voor een bepaalde mate van regelruimte binnen teams (Goedee et al., 2006). Op die manier kan er een bijdrage worden geleverd aan de ‘coproductie’ van oplossingen voor beleidsproblemen (Wierdsma, 1999; Korsten). Het bestuur en management van de organisatie is eventueel ondersteunend, voorwaarde scheppend en kader stellend. Onderlinge afstemming d.m.v. afspraken en het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze afspraken is noodzakelijk. Zo zou door het maken van éénduidige afspraken over de bijdragen van ketenpartners, eenheid in taal en procedures en evaluatie over de gehele keten ontstaan (Konijn, 2004; Korsten). Deze verbinding kan onder andere worden gelegd in zogenaamde ‘ketenstuurgroepen’, waarin de verschillende ketenorganisaties zijn vertegenwoordigd op verschillende niveaus. Dit wordt ook wel in verband gebracht met ketenregie of ketenmanagement wat verwijst naar een situatie waarin relevante actoren trachten ketensamenwerking binnen de keten te faciliteren. Het gaat daarbij vooral om het leveren van inspanningen om de onderlinge deelprocessen beter op elkaar af te stemmen en richt zich verder op het verduurzamen van de onderlinge relaties (Korsten; Goedee, 2006).

2.2 Optimaliseren van ketenprocessen in een weerbarstige context

In het voorgaande zijn de belangrijkste motieven voor het vormen van ketens in de publieke sector omschreven. Zo zou het gaan om het behalen van gezamenlijke efficiency- en prestatievoordelen, waarbij de activiteiten van de afzonderlijke organisaties met elkaar worden verbonden in een samenhangend proces. Voor het optimaal functioneren van een keten is het van belang dat ketenpartners op tijd worden geïnformeerd over eventuele knelpunten die mogelijk het proces ophouden. Problemen moeten vroegtijdig worden herkend met het doel om op deze manier effectief de gemeenschappelijke ketendoelen te bereiken. Organisaties bevinden zich daarbij veelal in een complexe omgeving en krijgen te maken met zogeheten ‘dynamische problemen’. Dit verwijst naar problemen die continue aandacht vereisen van het management en bestuurders. Dit in tegenstelling tot ‘statische problemen’, waarbij besluiten eenmalig worden genomen en er verder geen sprake is van periodieke monitoring of aanpassing gedurende het proces. Managers houden rekening met fluctuaties in voorraden en orders en voeren acties uit waaruit weer nieuwe observaties en resultaten worden opgehaald (Barlas, 2002; Duggan, 2016). Deze vorm van terugkoppeling wordt ook wel een ‘feedback loop’ genoemd. Feedback loops bestaan ook tussen de verschillende ‘componenten’ binnen een systeem, zoals de verschillende deelcomponenten (opvang, identificatie, verwerking) binnen het ‘asielsysteem’.

Bovenstaande analysetechnieken zijn onderdeel van het zogenaamde systeemdenken, ook wel systeemdynamica genoemd. Binnen het systeemdenken wordt sterk de nadruk gelegd op dynamiek en feedback als belangrijke kenmerk van beleidsproblemen. De wijze waarop de verschillende elementen binnen een systeem met elkaar interacteren zijn van invloed op de wijze waarop het systeem zich gedraagt. Oftewel, de interne structuur van het systeem is bepalend voor het gedrag van het systeem. Maar wat nou als het werkelijke probleem wordt gedictieerd door externe factoren? Zo kan het systeem kwetsbaar zijn voor externe invloeden, waarbij er weinig mogelijkheden zijn voor bestuurders en managers om veranderende situaties te beheersen en te verbeteren. Een voorbeeld van een dergelijke houding is de falende manager die de ongunstige economische ontwikkelingen de schuld geeft. Vanuit

het 'systematisch' denken wordt een dynamisch probleem noch door de manager, noch door ongunstige economische ontwikkelingen veroorzaakt. De oorzaak van het probleem ligt in de structuur van het systeem, dat niet bestand is tegen ongunstige externe omstandigheden (Barlas, 2002; Duggan, 2016).

De structuur van het systeem bestaat uit zogenaamde systeemcomponenten. Binnen de systeemdynamica wordt onder andere gesproken van stock en flow variabelen. Bij stocks draait het vooral om voorraden die zich kunnen uiten in fysieke of informatieve hulpbronnen zoals middelen op de balans, capaciteit maar ook kennis en beschikbaar personeel. Bij flows verwijst men naar een situatie waarin verschillende stromen zorgen voor veranderingen in de waarde van stocks. Flows zijn dan ook onlosmakelijk verbonden met stocks. Zo zijn financiële inkomsten (inflow) of uitgaven (outflow) van invloed op de hoeveelheid middelen op de balans. Ten slotte worden stocks in verband gebracht met vertragingen en wachttijden. Vertragingen ontstaan door dat de output achter blijft ten opzichte van de input. Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op het ontstaan van vertragingen of wachttijden in de publieke sector. Zo kan er sprake zijn van gebrek aan financiële middelen of capaciteitsproblemen, maar ook gebrek aan kennis of specifiek gespecialiseerd personeel. Het verschil tussen input en output stapelt zich vervolgens op in stocks (financiële middelen op de balans, capaciteit, kennis, personeel). Stocks interveniëren met stroomsnelheden en zorgen daarmee voor een onevenwichtige dynamiek, ook wel 'disequilibrium dynamics' genoemd. Bij evenwichtige dynamiek, ook wel 'equilibrium dynamic' genoemd, is de totale input in de stock gelijk aan de totale output, zodat het niveau van de stock niet verandert. Inflows en outflows verschillen veelal van elkaar omdat ze worden beheerst door verschillende besluitvormingsprocessen en onverwachte schokken. Het is daarom van belang dat er sprake is van een 'buffer' tussen de activiteiten, zodat eventuele verschillen kunnen worden opgevangen. Het delen van informatie over de waarde van de buffer moet zorgen dat men op tijd aanpassingen kan doen in inflow stromen en outflow stromen (Barlas, 2002).

Om bestand te zijn tegen willekeurige schokken zal men berekend moeten zijn op eventuele ontwikkelingen in de toekomst. Daarbij is het menselijk aspect doorgaans veel moeilijker te voorspellen dan mechanische of geautomatiseerde aspecten. Verder is er ook vaak sprake van een vertraging tussen oorzaak en gevolg. Hierdoor kan de echte oorzaak over het hoofd worden gezien, of erger nog, het probleem wordt in verband gebracht met de verkeerde oorzaak. Het is daarom allereerst van belang dat eventuele dynamische problemen worden herkend door gedragspatronen tussen systeemcomponenten zichtbaar te maken op grafische data. Dit kan ook gebeuren op basis van kwalitatieve informatie. Dergelijke prognoses worden ook wel in verband gebracht met zogenaamde (spel)simulaties die als doel hebben om de werkelijkheid na te bootsen met behulp van een model. De simulatie moet zorgen voor een leeromgeving waarin kan worden geoefend met verschillende situaties. Een simulatie bestaat over het algemeen uit de volgende componenten: scenario's, gebeurtenissen (events), regels, rollen, modellen, beslissingen, indicatoren en gevolgen. Op deze manier kan er worden gekomen tot een integrale benadering van dynamische problemen (Barlas, 2002; Duggan, 2016).

2.3 Voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking

In de wetenschappelijke literatuur worden verschillende voorwaarden genoemd voor effectieve (keten)samenwerking. Zo is er veel geschreven over de succesfactoren die mogelijk richting geven aan het samenwerkingsverband. Volgens Ansell & Gash zijn de contextuele randvoorwaarden of startvoorwaarden van cruciaal belang voor het verdere verloop van de samenwerking. Deze voorwaarden bepalen mede of de samenwerking soepel zal verlopen of dat het actoren zal ontmoedigen om de samenwerking verder voort te zetten. Ansell & Gash noemen de balans in de

verdeling van middelen en macht, de prikkels om deel uit te maken van een samenwerkingsverband, en de geschiedenis van samenwerkingsrelatie als belangrijke startvoorwaarden voor de samenwerking. Verder wordt er verwezen naar de institutionele omgeving waarin het samenwerkingsverband opereert. Instituten zorgen voor kaders waarin de samenwerking zich kan manifesteren. Instituten verwijzen over het algemeen naar *'in regels gestolde waarden die leiden tot stabiele gewaardeerde, opnieuw voorkomende patronen van gedrag die bestaan over langere tijd.'* Het gedrag van organisaties en betrokken actoren wordt door de institutionele vormgeving bepaald omdat zij dat willen (waarden), of omdat zij dat moeten (regels) (Lowndes & Roberts, 2013; Ansell & Gash, 2008). Ten slotte, is er ook aandacht voor faciliterend leiderschap wat verwijst naar het vermogen om samenwerkende actoren in staat te stellen om de doelen te bereiken (Ansell & Gash, 2008).

Als het gaat om het daadwerkelijke samenwerkingsproces worden de volgende factoren genoemd die van invloed zijn op het verloop van de samenwerking: vertrouwen, toewijding, gezamenlijke beeldvorming, tussentijdse uitkomsten en face-to-face contact. Als het gaat om samenwerkingsbereidheid gaat het vooral om de prikkel om deel te nemen aan de samenwerking, oftewel *'incentive'*. Ansell & Gash stellen dat de *'incentive'* om samen te werken sterk afhankelijk is van de verwachtingen die zij hebben over de invloed die zij mogelijk kunnen uitoefenen in de toekomst. Ten slotte, verwijzen de auteurs naar het begrip *'ownership'*, oftewel eigenaarschap. Eigenaarschap verwijst naar deelnemende actoren binnen de samenwerking die zich eigenaarschap toekent over het gehele proces. Zij voelen zich daarom genoodzaakt om zich op een verantwoordelijke en constructieve manier te gedragen (Ansell & Gash, 2008).

Een ander model dat gebruikt kan worden om het ontwikkelingsverloop van samenwerkingsverbanden in de publieke sector te verklaren is het fasen model van Pieterjan Van Delden (2009). De inzichten van de auteur is het resultaat van promotie onderzoek naar het functioneren van samenwerkingsverbanden in de publieke sector. Van Delden (2009) noemt een aantal basisprincipes die van belang zijn bij het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden in de publieke sector. Deze zijn de volgende: lering trekken, doelen stellen, structureren, praktisch samenwerken en verbreden en verdiepen. De verschillende basisprincipes worden benaderd als ontwikkelingsfasen. Bij de eerste fase (lering trekken – doelen bepalen) gaat het om het stellen van resultaatdoelen die de meerwaarde van de samenwerking ten opzichte van de bestaande situatie verduidelijken en wordt vooral bepaald door bestuurders en leidinggevendenden. In deze fase zal urgentiebesef moeten ontstaan voor de noodzaak van samenwerking, worden middelen (subsidie) beschikbaar gemaakt en wordt gezocht naar draagvlak bij partners. De fase structureren verwijst naar een overleg- en sturingsmodel waarin leidinggevendenden, managers en coördinatoren worden aangewezen om de samenwerking te structureren wat moet leiden tot structuren van financiering en verantwoording. Bij de fase praktisch samenwerken gaat het om het praktisch samenspel tussen professionals. De daadwerkelijke samenwerking komt hier tot uiting, waarbij waarden als teamspirit en collegialiteit centraal staan. Het uiteindelijke doel van dergelijke samenwerkingsverbanden is om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen en in een passende vorm te gieten, oftewel verbreden en verdiepen (Van Delden, 2009).

In het boek van Van Delden is er nadrukkelijk aandacht voor de rolverdeling binnen organisaties. Daarbij vervult iedere rol een bijdrage aan de ontwikkelingsverloop van de samenwerking. Zo bevinden *'overheid'* en bestuurders zich aan de top van de samenwerking en zijn daarmee verantwoordelijk voor het geven van richting en sturing aan het samenwerkingsverband. Managers hebben een belangrijke scharnierfunctie en zorgen voor structuur in de samenwerking. Op het niveau van de professionals komt de praktische samenwerking tot uiting en behelst het uitvoeren van concrete activiteiten in de praktijk en het informeren van burgers. Gezamenlijke inzet van de diverse actoren moet uiteindelijk leiden tot afstemming op alle niveaus (Van Delden, 2009).

Verder heeft Van Delden ook aandacht voor de wijze waarop gedragsimpuls van actoren van invloed zijn op de samenwerking. In het boek van Van Delden (2009) worden gedragsimpuls omschreven als *“primaire reacties die door bepaalde omstandigheden in een groep worden opgeroepen”*. Er worden drie gedragsimpuls onderscheiden: intentionele gedragsimpuls, activistische gedragsimpuls en verbindende gedragsimpuls. Bij intentionele gedragsimpuls gaat het om bepaalde mate van urgentiebesef bij bestuurders en steun (subsidie) en regie door de overheid. Bij activistische gedragsimpuls gaat het om het probleemoplossend vermogen. Hebben bestuurders de bereidheid en kracht om besluiten te nemen die de praktische samenwerking verder helpen. Het gaat daarbij om het oplossen van concrete uitvoeringsproblemen en het ondersteunen daarvan in structuur en sturing. De verbindende gedragsimpuls gaat om tijdig bij elkaar brengen van relevante partners en verbinden van de diverse belangen. Van Delden (2009) spreekt van een sluitende keten waarin er sprake is van *“geharmoniseerde resultaat doelen en werkprocessen”* over de gehele keten (Van Delden, 2009).

2.4 Belemmeringen en stagnatie van ketensamenwerking

Tot zo ver is ingegaan op de belangrijke voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking. Wanneer de randvoorwaarden optimaal zijn geregeld en de ontwikkelingsfactoren succesvol worden doorlopen, dan zal dit in theorie leiden tot effectieve realisatie van de ketendoelstellingen. Echter wanneer de randvoorwaarden niet optimaal zijn geregeld of de ontwikkelingsfasen niet succesvol worden doorlopen, dan kan dit belemmerend zijn voor effectieve samenwerking of erger nog de samenwerking stagneert.

Al eerder is verwezen naar het belang van vertrouwensrelaties en face-to-face communicatie over en weer tussen samenwerkende actoren. Daarbij wijzen de auteurs op de (voor)geschiedenis van de samenwerking. Wanneer de (voor)geschiedenis wordt gekenmerkt door strijd, dan zijn betrokken actoren geneigd om tijd en middelen te investeren om het vertrouwen in de samenwerking te herstellen. Als zij echter de noodzakelijke tijd en kosten niet kunnen rechtvaardigen, dan zal in de toekomst een samenwerkingsstrategie worden vermeden. Volgens Ansell & Gash zijn er tegenstrijdige relaties tussen toewijding en het succes of falen van een samenwerking. Zo is eerder gesteld dat toewijding een belangrijke prikkel (incentive) vormt voor betrokken actoren om constructief bij te dragen aan het samenwerkingsproces. Teveel toewijding aan de samenwerking kan er voor zorgen dat de belangen van de eigen organisatie ondergeschikt raken en omgekeerd. In essentie gaat het hierbij om de afweging tussen de belangen van de eigen organisatie en het gemeenschappelijk ketenbelang (Ansell & Gash, 2008).

Van Delden (2009) verwijst naar mogelijke stagnatie van de samenwerking waarbij relevante actoren niet in staat zijn om de diverse gedragsimpuls met elkaar te verbinden en de samenwerking naar een hoger plan te tillen. Zo verwijst de auteur naar het begrip ‘schijnsamenwerking’ dat ontstaat in de overgangsfase van ‘doelen bepalen’ naar ‘praktisch samenwerken’. Er wordt een situatie beschreven waarin actoren kennelijk niet in staat zijn om de gemeenschappelijke doelen om te zetten in de praktijk. Ketenpartners zijn het met elkaar over eens wat de samenwerking moet opleveren maar slagen er niet in om dit te vertalen in concrete acties. Gesprekken leiden slechts tot ambities en voornemens en blijven hangen op een abstract niveau. Relevante actoren lijken niet in staat om de verschillen te overbruggen en overleggen en vergaderingen worden gezien als niet productief. Van Delden spreekt verder van een *“collectieve machteloosheid”* waarbij deelnemers niet in staat zijn om een dergelijke blokkade te doorbreken en kan tevens een chronisch karakter hebben. Eilandsamenwerking is een andere vorm van stagnatie dat ontstaat in de ontwikkelingsfase van ‘praktisch samenwerking’ en ‘structureren’. Van Delden (2009) verwijst naar een spanning tussen

intentie en uitvoering. Er is hierbij sprake van een geïsoleerd samenwerkingsverband ten opzichte van de kernactiviteiten en ontwikkelingen in de moederorganisatie. Dit leidt tot een situatie waarin bijeenkomsten worden gesloten en knelpunten onduidelijk of laat worden afgehandeld (Van Delden, 2009).

Verder is er aandacht voor conflictsituaties tussen organisatierollen. Spanning kan ontstaan omdat het bestuur zorg probeert te dragen voor het behartigen van de eigen organisatiebelangen terwijl professionals meer gericht zijn op de praktische problemen. Managers vervullen een belangrijke rol bij het verbinden van de bestuurlijke ambities en de uitvoeringsrealiteit. Echter kunnen ook hier spanningen ontstaan. Zo kan door het bestuur de ambitie worden uitgesproken om de samenwerking te versterken, terwijl het management in beslag wordt genomen door het op koers houden van de eigen werkprocessen en financiële huishouding. Managers ervaren samenwerking in een dergelijke situatie dan ook eerder als een last, en zijn niet bereid om energie te steken in het samenwerkingsverband. Publieke professionals zijn uiteindelijk afhankelijk van managers en bestuurders voor het stellen van duidelijke kaders, in termen van ketenopdrachten, handelingsbevoegdheden en tijd. Wanneer dit uitblijft, zijn de condities waarin ketensamenwerking zich dient te manifesteren onvoldoende geregeld, en wordt de samenwerking op het niveau van de uitvoering gekenmerkt door onzekerheid en onvoorspelbaar gedrag (Van Delden, 2009).

Verder is er ook aandacht voor belangenconflicten. Zo stelt Van Delden dat tegenstrijdige belangen mogelijk zorgen voor behoedzaam en berekend gedrag. Zo wordt er gesteld dat actoren worden geprikkeld om met elkaar te onderhandelen over ketendoelen, ketenafspraken en de implementatie hiervan. Tegelijkertijd zal er ook een samenwerkende geest moeten worden ontwikkeld. Wanneer het eerste de overhand krijgt dreigt 'schijnsamenwerking', en zien actoren elkaar eerder als rivalen dan partners. Actoren zijn daarbij wantrouwend naar elkaar en niet open over de eigen organisatie, werkwijze en motieven. Dit in tegenstelling tot een samenwerkende geest waarbij openheid en transparantie als belangrijke voorwaarden worden genoemd. Wanneer onderhandelen en samenwerken in conflict komen met elkaar, kan er een situatie ontstaan waarin beide activiteiten ineffectief blijken te zijn, met als gevolg dat de samenwerking stagneert en coöperatief gedrag onbeloond blijft (Van Delden, 2009).

2.5 Causaal verband

In dit hoofdstuk wordt de causale redenering weergegeven door de eerder omschreven concepten nader uit te leggen en met elkaar in verband te brengen. Deze zullen in een causaal model worden opgenomen. Zo is de theoretisering begonnen met een omschrijving van de wijze waarop ketensamenwerking zich manifesteert in de publieke context. Ketenpartners zijn verbonden door een gemeenschappelijk doel, ook wel het 'ketendoel' genoemd. Binnen de systeemdynamica wordt dynamiek en feedback aangedragen als belangrijke kenmerk van beleidsproblemen. Vervolgens is ingegaan op de belangrijkste voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking in de publieke sector. In deze paragraaf zal er worden toegewerkt naar een zogenaamde synthese door de belangrijkste theoretische concepten te hergroeperen in een nieuwe indeling. Zo is er gekozen voor de volgende indeling: gezamenlijke doelbepaling, structureren van de samenwerking, praktische samenwerking en afstemming op alle niveaus.

Gezamenlijke doelbepaling grijpt terug op de aanwezigheid van een gemeenschappelijk ketendoel dat moet bijdragen aan de realisatie van breed gedragen beleidsambities over ketensamenwerking. Zo doen organisaties aan ketensamenwerking omdat ze een gezamenlijk voordeel kunnen behalen. Ketensamenwerking verbindt de afzonderlijke afhankelijkheden met elkaar. Het uiteindelijke doel zou moeten zijn om het ketenperspectief te integreren in het functioneren van de afzonderlijke organisaties

en handelen van professionals, en zich verder vertaald in breed gedragen doelstellingen. Vanuit het systeemdenken wordt de nadruk gelegd op het bestaan van verschillen in besluitvormingsprocessen tussen organisaties. Ansell & Gash verwijzen naar de balans in de verdeling van middelen en de prikkels om deel uit te maken van een samenwerkingsverband. Ansell & Gash stellen dat de 'incentive' om samen te werken sterk afhankelijk is van de verwachtingen die zij hebben over de invloed die zij mogelijk kunnen uitoefenen in de toekomst. Als samenwerkende actoren de noodzakelijke tijd en kosten niet kunnen rechtvaardigen, dan zal in de toekomst een samenwerkingsstrategie worden vermeden. Het bevat daarom ook kernelementen van de intentionele gedragsimpuls zoals bepaalde urgentiebesef, subsidiering en doelbepaling. Gemeenschappelijke doelbepaling manifesteert zich vooral op strategisch niveau waarbij vooral de 'overheid' en 'bestuur' bij zijn betrokken. Het heeft daarbij een 'abstract' karakter en focust zich voornamelijk op de lange termijn visie. De volgende concepten staan centraal binnen gezamenlijke doelbepaling:

- Bestuurlijke consensus resultaatdoelen
- Besef wederzijdse afhankelijkheden
- Middelen/subsidiering.

Bij structureren van de samenwerking gaat het om het concretiseren van de gezamenlijke doelbepaling in concrete afspraken en structurele basis voor ketenfinanciering. Al eerder is verwezen naar structuurverschillen zoals verschillen in besluitvormingsprocessen, verantwoordingslijnen en financiering. In deze fase is het van belang om de verschillen samen te gieten in een passende vorm. Bij systeemdynamica is er verwezen naar de interne structuur die verantwoordelijk is voor het gedrag van het systeem. Door middel van het maken van afspraken en het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze afspraken zou er sprake moeten zijn van eenheid in taal en procedures over de gehele keten. Structureren van ketenfinanciering moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte tussen ketenpartners. Door er voor te zorgen dat er sprake is van structurele vormen van ketenfinanciering, is er meer zekerheid met betrekking tot de wijze waarop ketenactiviteiten in de toekomst moeten worden gefinancierd. Ook hier komt het belang van 'incentive' zoals die is beschreven door Ansell & Gash duidelijk terug. In de context van ketensamenwerking gaat het daarbij ook om het maken van afwegingen tussen de belangen van de eigen organisatie en de keten. Het uiteindelijke doel is om te komen tot een eerlijke verdeling van kosten en baten over de keten.

- Concrete ketenafspraken/opdrachten
- Structurele basis voor ketenfinanciering
- Structuurverschillen (besluitvorming, verantwoording, financiering)

Praktisch samenwerken, behelst het praktisch samenspel. In de kern gaat het bij praktisch samenwerking om informatiedeling. Het gaat daarbij vooral om het delen van elkaars ervaringen, zodat de vervolgstappen beter op elkaar aansluiten. Daarin zijn ook elementen van Ansell & Gash opgenomen zoals 'communicatie', 'transparantie' en 'openheid' wat moet zorgen voor een situatie waarin actoren informatie verzamelen en delen, en op open manier met elkaar communiceren over de verzamelde informatie. Het gaat er daarbij ook om dat samenwerkende actoren voldoende zicht hebben in elkaars processen. In het systeemdynamica wordt verwezen naar het delen van informatie over de waarde van de buffer zodat men op tijd aanpassingen kan doen. Belangrijke voorwaarden die zijn genoemd met betrekking tot de praktische samenwerking zijn onderlinge vertrouwen en eigenaarschap wat verwijst naar deelnemende actoren binnen de samenwerking die zich eigenaarschap toekennen over het gehele proces. Zij voelen zich daarom genoodzaakt om zich op een verantwoordelijke en constructieve manier te gedragen. Het uiteindelijke doel van deze fase is om te

komen tot geharmoniseerde werkprocessen, waarbij ketenpartners voldoende zicht hebben in elkaars werkprocessen, en op deze manier op tijd worden geconfronteerd met eventuele problemen of knelpunten zodat zij adequaat de eigen werkprocessen erop kunnen aanpassen.

- Informatiedeling
- Inzicht in elkaars werkprocessen
- Communicatie, transparantie en openheid
- Vertrouwen

Het uiteindelijke doel van de drie fases zoals die zijn beschreven (gemeenschappelijke doelbepaling, structureren van de samenwerking en praktische samenwerking) is om te komen tot keten brede afstemming op drie niveaus (bestuur, management, operationeel). Van Delden (2009) spreekt van een sluitende keten waarin er sprake is van “geharmoniseerde resultaat doelen en werkprocessen” over de gehele keten.

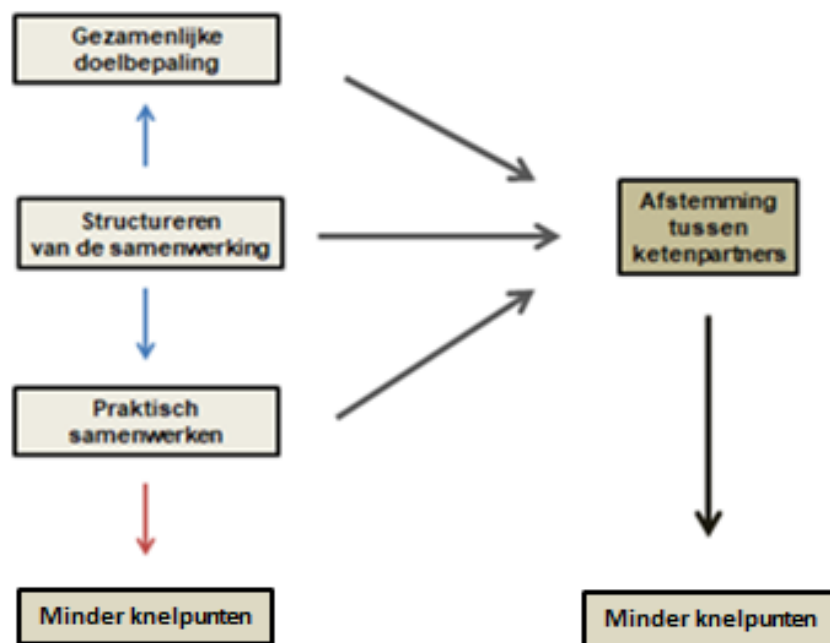
Als het gaat om de gezamenlijke doelbepaling dan zal er sprake moeten zijn van afstemming op het gebied van beleidsambities, urgentie en subsidiering. Er zal sprake moeten zijn van consensus op bestuurlijk niveau en gedragen beleidsvoornemens. Dit verwijst ook naar de mate van draagvlak voor de veranderambities op het gebied van ketensamenwerking ook vooral met het oog op de beschikbare middelen.

De fase structureren moet uitmonden in concrete ketenopdrachten en- of afspraken en structurelere vormen van ketenfinanciering. Ketenopdrachten moeten dekkend zijn ten opzichte van de keten. Dit moet zorgen voor éénheid in taal en procedures. Ketenfinanciering moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte en een eerlijke verdeling van kosten en baten over de keten.

De fase van praktisch samenwerken, moet leiden tot een evenwichtige dynamiek en geharmoniseerde werkprocessen. Al eerder is verwezen naar het belang van informatiedeling zodat men op tijd aanpassingen kan doen. Op deze manier kunnen knelpunten in het asielproces vroegtijdig worden herkend en verholpen.

- | | | |
|-----------------------------|---|---|
| • Gezamenlijke doelbepaling | – | Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen |
| • Structureren | – | Ketenafspraken en structurele basis ketenfinanciering |
| • Praktisch samenwerken | – | Geharmoniseerde werkprocessen |

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is minder knelpunten. Het gaat daarbij dus om het vroegtijdig herkennen van knelpunten in het asielproces als gevolg van dynamische problemen die worden veroorzaakt door fluctuaties in de in- en uitstroom van asielzoekers. De onafhankelijke variabelen in dit onderzoek zijn de volgende: gezamenlijke doelbepaling, structureren van de samenwerking en praktisch samenwerken. Afstemming tussen ketenpartners kan gezien worden als een mediërende variabele. De onafhankelijke variabelen (gezamenlijke doelbepaling, structureren, praktische samenwerking) heeft hierbij effect op de afhankelijke variabele via de intermedierende variabele. In figuur 5 is een causaal model weergegeven met daarin de verwachte relatie tussen onderzoek variabelen weergegeven.



Figuur 5 Causaal model

In het causaal model zijn drie type relaties te onderscheiden. Zo hebben de voorwaarden voor effectieve ketensamenwerking (gezamenlijke doelbepaling, structureren, praktisch samenwerking) indirecte invloed op de afhankelijke variabele. Daarbij is de afstemming tussen ketenpartners een intermediaire variabele. Praktisch samenwerken heeft echter ook directe invloed op de probleemoplossing. Zo vinden professionals elkaar op de werkvloer, en werken met elkaar samen vanuit eigen aanpassingsstrategieën, om hun werk effectief uit te voeren. Het gaat daarom ook om pionierskwaliteit en eigen initiatief van de uitvoerende professional buiten de formele overlegstructuren om.

Daarbij hebben de verschillende niveaus ook invloed op elkaar. Zo zijn overheid, bestuurders en leidinggevenden afhankelijk van het middenkader (structureren) voor management- en sturingsinformatie, voor het bepalen van ketendoelen. Op het niveau van praktisch samenwerken zijn uitvoerende professionals afhankelijk van het middenkader voor duidelijke kaders in termen van tijd, opdrachten, bevoegdheden etc. Het grijpt daarmee ook terug op de verschillende kernrollen (richten, sturen, structureren, handelen, informeren) zoals die zijn beschreven door Van Delden (2009).

Ten slotte, is er ook aandacht geweest voor mogelijke belemmeringen die kunnen leiden tot stagnatie van de samenwerking. Zo is verwezen naar de inzichten van Ansell & Gash die verwijzen naar gebrek aan vertrouwen of de aanwezigheid van conflicten. Wanneer dit het geval is zal een samenwerkingsstrategie in de toekomst mogelijk worden vermeden.

Van Delden (2009) verwijst naar het begrip ‘schijnsamenwerking’ en ‘eilandsamenwerking’. Bij schijnsamenwerking zijn ketenpartners niet in staat om de gemeenschappelijke doelstelling om te zetten in de praktijk. Men is het met elkaar over eens wat de samenwerking moet opleveren (gezamenlijke doelbepaling) maar slagen er niet in om dit te vertalen in concrete acties. In dit geval ontstaat een stagnatie in de fase van structureren van de samenwerking en krijgt niet de uitwerking op het niveau van de praktische samenwerking. Immers zijn uitvoerende professionals (praktische

samenwerking) afhankelijk van het management van duidelijke kaders in termen van tijd, prestatie indicatoren etc. Hierdoor stagneert de samenwerking en komt het dus niet tot concrete acties.

Bij ‘eilandsamenwerking’ wordt gerefereerd naar een situatie waarin samenwerkende actoren te weinig aandacht hebben voor elkaars ‘eilandje’.

Op basis van bovenstaande kunnen een aantal hypothesen worden uitgesproken. De verwachtingen maken deel uit van het onderzoek, waarbij de hypothese het verwachte antwoord is op de onderzoeksvraag. De hypothesen zijn als volgt:

Hypothese 1: Wanneer alle fasen van ketensamenwerking (gezamenlijke doelbepaling, structureren, praktisch samenwerken) succesvol worden doorlopen, zal er sprake zijn van afstemming tussen ketenpartners op alle niveaus, zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan?

Hypothese 2: Wanneer partners het eens zijn over wat de samenwerking moet opleveren, maar er niet in slagen om de ambities te concretiseren (structureren), zal de samenwerking stagneren en zijn relevante actoren niet in staat om te komen tot adequate afstemming, en worden ketenpartners mogelijk te laat geconfronteerd met capaciteitsproblemen, en zijn de kosten om aanpassingen te plegen vaak te hoog.

Hypothese 3: Gecombineerde werkprocessen verlopen moeizaam. Men is op de hoogte van de ambities op het gebied van ketensamenwerking, maar hebben te weinig oog voor het ‘eilandje’ van de ketenpartner, waardoor het ontbreekt aan adequate afstemming. Knelpunten blijven onduidelijk of worden te laat opgemerkt.

De eerste hypothese beschrijft de gewenste situatie waarbij ketensamenwerking moet zorgen voor afstemming op alle niveaus, waardoor processtappen beter op elkaar aansluiten en er minder productie- en of capaciteitsproblemen ontstaan. Hypothese 2 en 3 verwijzen naar mogelijke stagnatie van de samenwerking, waardoor actoren niet in staat zijn om ketensamenwerking naar een hoger niveau te tillen, met als gevolg dat ketenpartners worden geconfronteerd met knelpunten in het systeem. Hypothese 2 verwijst naar ‘schijnsamenwerking’ en hypothese 3 verwijst naar ‘eilandsamenwerking’.

2.6 Operationalisering

In het voorgaande is ingegaan op de wijze waarop ketensamenwerking zich manifesteert in de publieke context volgens bestaande wetenschappelijke literatuur. Operationalisering heeft onder andere als doel om complexe en abstracte begrippen te vertalen in specifieke indicatoren. Daarbij zal nadrukkelijk rekening worden gehouden met het object van studie. Door middel van vooronderzoek zal er getracht worden de abstracte begrippen te concretiseren naar het object van onderzoek. Allereerst is het van belang dat de inhoud van de vraag- en doelstelling in een kernachtige begripsomschrijving vast te leggen. Dit gebeurt niet alleen met de doel- en vraagstelling, maar ook de onderzoekvariabelen die zijn omschreven in de conceptualisering in hoofdstuk 2. De volgende stap is de operationalisering en gebeurt aan de hand van een drietal stappen (Verschuren en Doorewaard, 2002):

1. Definiëring, staat voor het geven van een definitie van de te onderzoeken theoretische begrippen. Met een definitie kan worden afgebakend wat onderzocht gaat worden (Verschuren en Doorewaard, 2002).

2. Indicatie, bepaalt welke uitingsvormen het theoretisch begrip in de praktijk kan aannemen en welke daarvan in het onderzoek zullen worden gebruikt om te meten. Deze uitingsvormen worden ook wel indicatoren genoemd (Verschuren en Doorewaard, 2002).

3. Instructie, bepaalt welke waarden de variabelen kunnen aannemen en welke instrumenten er worden gebruikt om deze te meten (Verschuren en Doorewaard, 2002).

Als er wordt gekeken naar de doel- en vraagstelling dan is er een duidelijk kernbegrip te herkennen: 'ketensamenwerking'. In het kader van dit onderzoek wordt ketensamenwerking omschreven als een specifieke vorm van organisatorische samenwerking waarbij de verschillende handelingen van de uitvoeringsorganisaties binnen de 'kleine keten' (COA, IND & DT&V) worden gecoördineerd in dienst van het asielbeleid.

Op basis van bovenstaande definitie kan ketensamenwerking gezien worden als een poging om ketenactiviteiten op elkaar af te stemmen, zodat de processtappen beter op elkaar aansluiten. Men zal bij besluiten, interventies en activiteiten niet alleen rekening moeten houden met het belang voor de eigen organisatie, maar ook van de keten. Verantwoordelijkheden die verdeeld zijn over de verschillende organisaties (COA, IND & DT&V), moeten aan elkaar worden verbonden tot een sluitend en werkend geheel. Als dit het geval is handelt men keten optimaal. Wanneer dit niet gebeurt, handelt men suboptimaal en worden ketenpartners mogelijk te laat geconfronteerd met productie- en of capaciteitsproblemen. In paragraaf 2.6 is al ingegaan op de wijze waarop de verschillende onderzoekvariabelen zich verhouden ten opzichte van elkaar.

In het vervolg van deze paragraaf zal per onderzoek variabele de eerdergenoemde stappen (definiëring, indicering en instructie) worden doorlopen. Allereerst zal er per concept een definiëring worden gegeven. Vervolgens worden de verschillende indicatoren en waarden uiteengezet. In het vervolg van hoofdstuk 3 zal nader worden ingegaan op welke instrumenten er worden gebruikt om de indicatoren te meten.

Gezamenlijke doelbepaling

Definiëring: Consensus van bestuurders over resultaatdoelen.

Indicatoren:

- Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)
- Besef wederzijdse afhankelijkheden (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)
- Draagvlak beleidsambities over ketensamenwerking (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)

Structureren van de samenwerking

Definiëring: Middenkader (management, regievoerders, coördinatoren) verantwoordelijk voor het structureren van de samenwerking.

Indicatoren:

- Concrete ketenopdrachten/afspraken (Optimaal/suboptimaal)
- Structurele basis voor ketenfinanciering (Optimaal/suboptimaal)
- Verdeling kosten en baten (Optimaal/suboptimaal)

Praktische samenwerking

Definiëring: Praktisch samenspel tussen professionals waarbij teamgeest en betrokkenheid centraal staat.

Indicatoren:

- Teamspirit en betrokkenheid (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)
- Openheid en communicatie (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)
- Wederzijds vertrouwen (onvoldoende/voldoende/ruim voldoende)

Afstemming tussen ketenpartners

Ontwikkelingsfase	Resultaat
• Gezamenlijke doelbepaling	– Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen
• Structureren	– Ketenopdracht en structurele basis ketenfinanciering
• Praktisch samenwerken	– Geharmoniseerde werkprocessen

Definiëring: afstemming op meerdere niveaus (bestuur, management, uitvoering), overeenstemmende ketendoelen en werkprocessen en is daarmee dekkend ten opzichte van het gemeenschappelijk ketendoel.

Indicatoren:

- Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen (Suboptimaal/optimaal)
- Ketenopdrachten en structurele basis ketenfinanciering (Suboptimaal/optimaal)
- Geharmoniseerde werkprocessen (Suboptimaal/optimaal)



Figuur 6 Onderzoek Pyramide

Het uiteindelijke doel is het bereiken van een situatie waarin verantwoordelijkheden die verdeeld zijn over de verschillende organisaties (COA, IND & DT&V), aan elkaar worden verbonden tot een sluitend en werkend geheel. Als dit het geval is handelt men ketenoptimaal. Allereerst zal er sprake moeten zijn van afstemming op strategisch/tactisch niveau. Hier is sprake van als de fase van

gezamenlijke doelbepaling succesvol is doorlopen en er sprake is van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen en dekkend is ten opzichte van de 'kleine keten'. Als de fase van structureren succesvol wordt doorlopen dan zal dit uitmonden in concrete ketenopdrachten en- of afspraken en krijgt ketenfinanciering een structurele basis. Het middenkader (management, controllers etc.) vervult daarbij een belangrijke scharnierfunctie en verbindt de fase van gezamenlijke doelbepaling met de fase van praktisch samenwerken. Wanneer de praktische samenwerking succesvol wordt doorlopen dan is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen. Al eerder is verwezen bij de praktische samenwerking dat er sprake moet zijn van openheid en communicatie over verzamelde informatie. Wanneer dit suboptimaal verloopt, worden ketenpartners mogelijk te laat geconfronteerd met mogelijk capaciteitsproblemen, en zijn de kosten om aanpassingen te plegen vaak te hoog. Het gaat daarbij verder om het afstemmen van doorlooptijden, personeel en vastgoed zodat de processtappen beter op elkaar aansluiten. Deze wordt beoordeeld in een tienpuntschaal van optimaal tot suboptimaal. Dit heeft raakvlakken met de mate waarin er sprake is van een gezamenlijke probleemdefinitie. Oftewel, in hoeverre is er sprake van op elkaar afgestemde specificatie van wat bekend is van het probleem en wat eventueel verder geoperationaliseerd moet worden. Dit kan tot uiting komen in de volgende vormen:

- Gezamenlijke processturing: gezamenlijk ketenprocessen identificeren, ontwerpen, beheersen en zo waar nodig aanpassen.
- Geautomatiseerde planning: Ook wel in verband gebracht met het begrip Service Level Agreement (SLA's). Wat verwijst naar efficiënte gezamenlijke planning.
- Integrale dossiervorming: Gezamenlijke dossiervorming, waarbij men te allen tijde gebruik kan maken van dossiers die in zijn geheel kloppen, waarbij niets ontbreekt en dekkend is voor de kleine keten.

Wanneer alle fases succesvol worden doorlopen dan is er sprake van afstemming op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. In de theorie is ook verwezen naar een situatie waarin de samenwerking zal stagneren en zijn ketenpartners niet in staat om de samenwerking naar een hoger niveau te tillen. In de theoretisering is onderscheid gemaakt tussen 'schijnsamenwerking' en 'eilandsamenwerking'. Schijnsamenwerking openbaart zich op het niveau van structureren en eilandsamenwerking op het niveau van praktisch samenwerken. In onderstaande worden beide vormen van stagnatie nader uitgewerkt volgens de operationalisering stappen.

Stagnatie 1: Schijnsamenwerking

Definiëring: De partners zijn het eens over wat de samenwerking moet opleveren (gemeenschappelijke doelbepaling), maar slagen er niet in om dit echt concreet te maken (structureren van de samenwerking).

Indicatoren:

- Concretiseren samenwerkingsambities (optimaal/suboptimaal)

Men niet in staat is om de gemeenschappelijke doelen om te zetten in de praktijk. Het gaat in essentie om de mate waarin relevante actoren in staat zijn om de samenwerkingsambities te concretiseren. Als er sprake is van schijnsamenwerking dan is men niet in staat om de ambities op het gebied van ketensamenwerking ook daadwerkelijk te concretiseren in afspraken en opdrachten. Wanneer er sprake is van schijnsamenwerking dan verloopt dit suboptimaal.

Stagnatie 2: Eilandsamenwerking

Definiëring: Samenwerkingsactiviteiten zijn geïsoleerd. Beslissingen blijven liggen of samenwerkingsproces loopt spaak.

Indicatoren:

- Gecombineerde werkprocessen (optimaal/suboptimaal)

De tweede vorm van stagnatie die in dit onderzoek zal worden behandeld is eilandsamenwerking. Men is wel op de hoogte van de samenwerkingsambities (gezamenlijke doelbepaling), maar heeft verder geen oog voor het ‘eiland’ van de samenwerkende collega. Er is sprake van discrepantie tussen intentie en uitvoering. Zo kan er sprake zijn van intentie om de samenwerking naar een hoger plan te tillen, alleen verlopen gecombineerde werkprocessen moeizaam. Hierdoor blijven problemen en knelpunten mogelijk onduidelijk of worden te laat opgemerkt. Als gecombineerde werkprocessen sub optimaal verlopen dan is er sprake van eilandsamenwerking.

Tabel 1: Operationalisering

Theoretisch concept	Uitingsvorm	Waarden (tienpuntschaal)
Gezamenlijke doelbepaling	<ul style="list-style-type: none"> - Urgentiebesef - Gezamenlijk bepalen samenwerkingsdoelen - Middelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende/onvoldoende • Voldoende/onvoldoende • Voldoende/onvoldoende
Structureren van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - (SMART) Concrete ketenopdrachten/afspraken - Ketenfinanciering 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaal/suboptimaal • Optimaal/Suboptimaal
Praktische samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Teamspirit en betrokkenheid - Openheid en communicatie - Wederzijds vertrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Voldoende/onvoldoende • Voldoende/onvoldoende • Voldoende/onvoldoende
Afstemming tussen ketenpartners	<ul style="list-style-type: none"> - Bestuurlijke consensus - Ketenopdrachten en structurele basis ketenfinanciering - Geharmoniseerde werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaal/suboptimaal • Optimaal/suboptimaal • Optimaal/suboptimaal
Stagnatie: Schijnsamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Concretiseren samenwerkingsambities 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaal/suboptimaal
Stagnatie: Eilandsamenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Gecombineerde werkprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimaal/suboptimaal

3. Methodologie

Tot nu toe stond alles in het teken van de abstracte theoretische concepten en de operationalisering hier van. Bij de operationalisering in de vorige paragraaf is ingegaan op de indicatoren en bijbehorende waarden die als hulpmiddel moeten dienen voor het meten van onderzoekvariabelen. Dit onderzoek is kwalitatief van aard. In deze paragraaf zal er nader worden ingezoomd op de wijze van onderzoek, oftewel de onderzoeksmethode.

3.1 Kwalitatief onderzoek

Er is gekozen voor een kwalitatieve benadering voor het beantwoorden van de centrale hoofdvraag. Boeije (2014) omschrijft kwalitatief onderzoek als volgt: “[...] de systematische verzameling, organisatie, en interpretatie van tekstueel materiaal dat is verkregen door gesprekken of observaties met het doel concepten te ontwikkelen die ons helpen om sociale verschijnselen in hun natuurlijke context te begrijpen met de nadruk op betekenissen, ervaringen, en gezichtspunten van alle betrokkenen.” In dit onderzoek is het van belang dat wordt nagegaan welke processen ten grondslag liggen aan ketensamenwerking binnen de kleine asielketen. Dit heeft onder andere betrekking op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe gedrag er volgens hen binnen die context uitziet of uit hoort te zien. Het gaat dus om het perspectief van mensen om aan de hand daarvan te leren en te beschrijven en te verklaren. Maar naast diepgaande antwoorden is kwalitatief onderzoek ook een goed middel om de informatie die is verkregen uit de deskresearch te verifiëren en – of verder uit te diepen. De focus ligt in het bereiken van bepaalde mate van diepte van informatie. Deze kwalitatieve onderzoek benadering is daarmee interpretatief van aard (Boeije, 2014; Hennink et al., 2011).

In dit onderzoek zal worden nagegaan wat kenmerkende en beïnvloedende factoren zijn op het gebied van ketensamenwerking binnen de kleine keten. In de operationalisering zijn de drie niveaus van ketensamenwerking nader uitgewerkt. De centrale vraag zal worden onderzocht aan de hand van betekenissen die betrokken bestuurders, managers, controllers en professionals aan hun ervaringen geven als het gaat om ketensamenwerking. Informatie voor dit onderzoek wordt verzameld aan de hand van semigestructureerde interviews. Dit is een interview met een topiclijst met daarin van te voren geformuleerde open vragen. Deze is te vinden in de bijlage. De volgorde van de onderwerpen en formulering van vragen en antwoorden liggen niet van te voren vast. Voor het construeren van een topiclijst zal de operationalisering als basis worden genomen. Voor de operationalisering is gebruik gemaakt van de drie stappen van Verschuren en Doorewaard (2007). Voor het vervolg van het onderzoek zal gebruik gemaakt van de kwalitatieve onderzoek cyclus van Hennink, Hutter & Bailey (2011) (Boeije, 2014; Hennink et al., 2011; Verschuren & Doorewaard, 2007).. Deze kent drie belangrijke componenten:

1. De ontwerpcirkel: het opstellen de centrale onderzoeksvraag, vormen van theorie op basis van literatuuronderzoek, het ontwikkelen van een conceptueel model en het bepalen van geschikt veldonderzoek.
2. De etnografische cirkel: het bepalen en construeren van een onderzoeksinstrument, selecteren en benaderen van deelnemers, dataverzameling en het trekken van inductieve conclusies.
3. De analytische cirkel: het ontwikkelen van codes, beschrijven en vergelijken, categoriseren en conceptualiseren. Het ontwikkelen van theorie valt buiten de bereik van dit onderzoek.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de drie componenten nader worden uitgewerkt.

3.2 De ontwerpcirkel

In hoofdstuk 1 is al uitvoerig ingegaan op de centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 2 is aandacht geweest voor belangrijke theoretische inzichten met betrekking tot de onderzoeksvraag. Uit het literatuuronderzoek zijn vier theorieën naar voren gekomen: ketensamenwerking, systeemdynamica, theorie rond ‘collaborative governance’ en ontwikkelingsstadia van ketensamenwerking in de publieke sector door Van Delden. Er is vervolgens toegewerkt naar een synthese dat heeft geleid tot een conceptueel model waarin de verwachte relaties tussen onderzoekvariabelen zijn weergegeven. Vervolgens is er getracht de belangrijkste concepten te operationaliseren in specifieke onderzoekindicatoren. De operationalisering van het conceptueel model vormde de leidraad bij het creëren van een interviewschema. De interviewschema zal worden gebruikt om er zeker van te zijn dat alle van te voren geformuleerde onderwerpen aan bod komen. De bedoeling is dat afhankelijk van het verloop van het gesprek alle onderwerpen op een bepaalde manier aan de orde komen. Voor het construeren van een topiclijst zal de operationalisering als basis worden genomen. Er zullen per topic een aantal voorbeeldvragen worden geformuleerd. In het interview zal er echter wel de vrijheid zijn om af te wijken van te voren geformuleerde vragen of om de vragen te stellen met een andere formulering. Het uiteindelijke doel zal moeten zijn om de geïnterviewde de mogelijkheid te geven om de behandelde thema’s in zijn eigen woorden en beleving te beschrijven en concretiseren. Daarbij zal de interviewer de mogelijkheid benutten om te anticiperen op de antwoorden van de geïnterviewde door het tonen van interesse, het doorvragen op cardinale punten die van belang zijn voor het onderzoek en door verduidelijking te vragen mocht dit nodig zijn. Het is daarbij verder van belang dat de interviewer de voortgang van het gesprek stimuleert en hiermee voorkomt dat het gesprek dood valt. Hieronder zijn de belangrijke onderwerpen weergegeven die zijn bevraagd. De specifieke indicatoren zijn te vinden in de operationalisering.

Afstemming tussen ketenpartners

Ontwikkelingsfase		Resultaat
• Gezamenlijke doelbepaling	–	Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen
• Structureren	–	Ketenopdracht en structurele basis ketenfinanciering
• Praktisch samenwerken	–	Geharmoniseerde werkprocessen

Tot slot is er in deze fase ook aandacht voor het bepalen van een geschikt onderzoeksveld. In hoofdstuk 1 is al ruim aandacht geweest voor de afbakening van het onderzoek. Door gedetailleerde waarnemingen op locatie en het voeren van gesprekken in combinatie met het bestuderen van relevante documenten, kan een diepgaand inzicht worden verkregen in de wijze waarop samenwerkingsprocessen in de praktijk zich opvolgen en waarom ze zich specifiek op die manier manifesteren.

Voor dit onderzoek is het van belang inzicht te verschaffen in de wijze waarop de ondersteuning van ketenactiviteiten, programma’s, plannen en commissies tot uiting komt door het bestuderen van interne en externe bronnen. Opgehaalde informatie kan worden gebruikt om relevante respondenten te selecteren, maar kan tevens gebruikt worden om de praktijk te analyseren, maar tegelijkertijd ook als kennistoepassing (action-learning). Daarmee kunnen eerdere bevindingen worden bevestigd, aangepast of verworpen.

3.3 De etnografische cirkel

In de etnografische cirkel staat de dataverzameling van het onderzoek centraal. Het onderzoeksobject is de kleine asielketen (COA, IND en DT&V). Deze kwalitatieve onderzoek benadering heeft onder andere betrekking op de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe gedrag er volgens hen binnen die context uitziet of uit hoort te zien. Het gaat dus om het perspectief van mensen om aan de hand daarvan te leren en te beschrijven en te verklaren. Maar naast diepgaande antwoorden is een interviewmethode ook een goed middel om de informatie die is verkregen uit de deskresearch te verifiëren en – of verder uit te diepen.

Selectie van respondenten is gericht op het verkrijgen van inzicht in de variabiliteit van meningen, gevoelens en motivaties die zich voordoen binnen een afgebakende onderzoekspopulatie. Zo zijn in de theoretisering een aantal criteria opgesteld. Zo zou er sprake moeten zijn van afstemming tussen ketenpartners (COA, IND en DT&V). COA, IND en DT&V vormen daarom de drie kernorganisaties in dit onderzoek. Deze uitvoeringsorganisaties staan tevens onder aansturing van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Al eerder is vermeld dat de grote keten meer organisaties bevat dan alleen COA, IND en DT&V. De bereik van dit onderzoek beperkt zich echter tot de ‘kleine keten’. Ook de uitstroom van asielzoekers naar gemeenten, en intensieve samenwerking tussen COA, IND, DT&V enerzijds en de gemeente anderzijds vallen buiten het bereik van dit onderzoek.

In dit onderzoek is het object van studie grofweg onder te verdelen in drie niveaus: overheid, bestuur, management. Als er wordt gesproken over ‘overheid’ dan wordt in dit onderzoek verwezen naar de wijze waarop de departementale aansturing is ingericht op de drie uitvoeringsorganisaties (COA, IND & DT&V). In dit onderzoek zal het niveau ‘overheid’ zich richten op het niveau van de opdrachtgever en eigenaar. Daarbij zullen de opdrachten gedestilleerd uit het regeerakkoord en de migratieagenda als basis worden gebruikt. Binnen de context van ketensamenwerking gaat het dan vooral om de mate van coördinatie tussen de afzonderlijke opdrachtbrieven.

Het tweede niveau richt zich op bestuurders en directie van de drie uitvoeringsorganisaties, oftewel opdrachtnemer. Op dit niveau wordt er geadviseerd over de strategie en te volgen koers van de uitvoeringorganisatie en vertaalt het strategisch beleid naar het niveau van de asielketen. Binnen de context van dit onderzoek zal zich dit vooral richten op het functioneren van het Topberaad. Dit is het overlegstructuur waarin de top van de uitvoeringsorganisaties samen komen en getracht wordt zorg te dragen voor de ontwikkeling van de organisatie doelstellingen. In dit verlegorgaan worden besluiten over strategische vraagstukken in de migratieketen besproken. Het Ketenplan 2018-2022 is het resultaat van gezamenlijke inspanningen vanuit het Topberaad.

Het laatste niveau richt zich op management niveau. Het gaat daarbij om bestuurders, beleidsregisseurs, managers maar ook controllers die zicht hebben op de financiële administratie en bestuur, directie en management adviseert en samen met hen het financieel beleid voorbereiden. Het gaat daarbij vooral om de wijze waarop de informatiestroom uit het Topberaad wordt doorvertaald naar de rest van de organisatie en wordt gestructureerd in concrete (SMART) ketenopdrachten en ketenfinanciering. Door middel van controller overleggen werkzaam bij de drie uitvoeringsorganisaties zal worden bepaald op welke wijze de financiering van gezamenlijke ketenprojecten en voorzieningen een structurele basis kan krijgen. Het Ketenjaarplan 2018 zal als basisdocument worden gebruikt.

Voor de selectie van relevante respondenten is gebruik gemaakt van de niveauomschrijving in de operationalisering. Als het gaat om specifieke functieomschrijvingen horende bij de kernrollen, dan moet op bestuurlijk niveau gedacht worden aan bestuurders, bestuursadviseurs, beleidsregisseurs.

Wanneer er wordt gesproken over het middenkader (management) dat verantwoordelijk is voor de structurering dan kan gedacht worden aan financiële directie, managers, controllers. Bij het selecteren van respondenten is nadrukkelijk gezocht naar bovenstaande functieomschrijvingen. Gezamenlijk zijn de respondenten direct of indirect betrokken bij het optimaliseren van ketenprocessen en samenwerkingsprojecten binnen de kleine keten. Bij de werving en selectie van respondenten is daarom rekening gehouden met de volgende criteria:

- Respondent ondersteunt management bij het behalen van keten specifieke doelstellingen door het aansturen van overleggen, plannen en evalueren van ketenactiviteiten- en processen.
- Respondent ondersteunt directie, bestuur of management bij het besturen, organiseren en/ beheersen van de aan elkaar gekoppelde deelprocessen binnen de (kleine) asielketen.
- De respondent heeft een overkoepelende/ coördinerende functie, en staat in direct contact met de organisaties binnen de (kleine) asielketen.
- De respondent geeft informatie en adviezen aan directie en management en bereidt met hen het financiële beleid voor op alle niveaus: bestuur, management en uitvoering.
- Respondent is actief in ketengroepen, of komt veelvuldig in aanraking met collega's van ketenpartners op de werkvloer.

In dit onderzoek zijn achttien respondenten gesproken verspreid over de vier organisaties (COA, IND, DT&V en J&V). Er is getracht te komen tot een gelijke verdeling van respondenten. De respondenten zijn eerst via de mail benaderd met het verzoek om deel te nemen aan het onderzoek. De respondent is geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de probleemstelling. Bij non-response zijn desbetreffende respondenten na enkele dagen telefonisch benaderd. Niet alle benaderde respondenten hebben meegewerkt aan het onderzoek. Alle interviews zijn afgenomen op de locatie waar de respondent werkzaam is. Na het transcriberen van de interviews zijn de opnames vernietigd.

3.4 De analytische cirkel

Als de kwalitatieve gegevens zijn opgehaald is het van belang om deze op de juiste wijze te analyseren. De resultaten zullen bestaan uit open antwoorden afkomstig van een selecte groep respondenten. Voordat er over kan worden gegaan tot het analyseren is het eerst van belang om de resultaten te ordenen door middel van coderen. In dit onderzoek is zowel deductief als inductief gecodeerd. Zo zullen de uitgeschreven teksten worden geordend aan de hand van labels. Verschillende fragmenten tekst worden geselecteerd aan de hand van theoretische kernconcepten. Bij inductief coderen zijn de codes tijdens de analyse van de resultaten ontwikkeld. Inductieve codes betreffen onderwerpen en thema's die door respondenten zelf zijn genoemd.

Vervolgens zijn de verschillende tekst fragmenten gecategoriseerd aan de hand van de kernconcepten zoals die zijn benoemd in hoofdstuk 2 (gezamenlijke doelbepaling, structureren, praktische samenwerken). De gegevens worden geïnterpreteerd aan de hand van onderzoek indicatoren met bijbehorende waarden. Voor de intersubjectiviteit van het onderzoek is het van belang dat de onderzoeker (ik) zich niet laat leiden door eigen ervaring of vooroordelen. De kwalitatieve gegevens worden uitsluitend beoordeeld aan de hand van relevante theoretische concepten, waarbij wordt gekeken in hoeverre de theorie wordt herkend in de antwoorden.

Vervolgens worden de verschillende categorieën met elkaar vergeleken om op deze manier een meer algemene beeld te verschaffen van de resultaten. Dit moet helpen bij het verkrijgen van een dieper inzicht in de materie en zichtbaar maken van patronen. Op deze manier kunnen mogelijk succesfactoren, belemmerende factoren of beiden worden gevonden. Vervolgens worden de

categorieën met elkaar verbonden. Door in te zoomen kunnen gedetailleerde processen worden geïdentificeerd.

Bij de analyse van de resultaten zullen de deelvragen als basis worden gebruikt. Het uiteindelijke doel is immers om antwoord te geven op de deelvragen, wat in zijn totaliteit moet leiden tot de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag.

Deelvraag 1: Is er sprake van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en in hoeverre worden de ambities gedragen door de rest van de organisaties?

Deze deelvraag moet inzicht geven in de wijze waarop ketensamenwerking tot uiting komt op bestuurlijk niveau. Op dit niveau zal de focus liggen op opdrachtgever, eigenaar en bestuur of directie van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij zal ook worden gekeken in hoeverre beleidsambities worden gedragen door de rest van de organisatie en of deze genoeg aangrijpingspunten bieden voor managers en controllers om de samenwerkingsambities te concretiseren. Het Ketenplan 2018-2022 als samenwerkingsconvenant zal daarbij als basis worden gebruikt. Verdere toelichting met betrekking tot het Ketenplan is te vinden in de bijlage.

Deelvraag 2: In hoeverre zijn ketenpartners in staat om de samenwerking te structureren in termen van ketenafspraken en ketenfinanciering?

Deelvraag 2 heeft betrekking op de wijze waarop het middenkader van de samenwerking tracht de samenwerkingsambities te concretiseren in duidelijke afspraken en structurele vormen van ketenfinanciering. Ketenafspraken en of- opdrachten moeten zo concreet mogelijk zijn en dekkend voor alle ketenpartners. Deze fase moet uitmonden in een structuur van wederzijdse verantwoordelijkheid en moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte. Er zal daarbij worden gekeken in hoeverre men in staat is om te komen tot structurering van de samenwerking en welke belemmeringen of frustraties er worden genoemd. Daarbij zal het Ketenjaarplan 2018 als samenwerkingsconvenant worden gebruikt. Verdere toelichting met betrekking tot het Ketenjaarplan 2018 is te vinden in de bijlage.

Deelvraag 3: In hoeverre is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen tussen ketenpartners?

Deelvraag 1 en 2 richten zich op de zogenaamde besturende processen van ketensamenwerking. Dit zijn alle activiteiten gericht op het uitvoeren van beleid door middel van plannen, evaluatie en bijsturing. Daarbij zal voor deelvraag 1 het Ketenplan en deelvraag 2 het Ketenjaarplan als uitgangspunt worden genomen. Deelvraag 3 verwijst naar de samenhangende activiteiten op het gebied van ketensamenwerking. In de kern gaat het bij ketensamenwerking om informatiedeling. Maar ook de wijze waarop de eigen processen worden geoperationaliseerd. In hoeverre gebeurt dit in harmonie met elkaar, en is men voldoende op de hoogte van elkaars werkprocessen. Of heeft men onvoldoende zicht in elkaars werkprocessen en blijven knelpunten daardoor te lang onduidelijk of worden te laat opgemerkt.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid en de validiteit te verhogen zal er gebruik worden gemaakt van triangulatie als onderzoeksstrategie. Betrouwbaarheid verwijst naar de mate van betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Validiteit richt zich op de kwaliteit van het onderzoek. Meet men ook daadwerkelijk wat men wil meten? Triangulatie betekent letterlijk een driehoeksmeting en verwijst naar het combineren van meerdere onderzoekstechnieken om dezelfde onderzoeksvraag te beantwoorden. In hoofdstuk 2 (theorie) is ruim aandacht geweest voor verschillende theoretische

uitgangspunten. In de theoretisering zijn de verschillende theoretische inzichten op een zinvolle wijze met elkaar gecombineerd. Data-triangulatie komt tot uiting in het combineren van verschillende databronnen. Zo zal er gebruik worden gemaakt van archieven, literatuur, beleidsdocumenten (intern/extern), verhalen van belanghebbenden. De informatie die wordt opgehaald zal met elkaar worden vergeleken, om te bekijken in hoeverre er sprake is van overeenkomsten of tegenstrijdigheden. Door het bijwonen van keten overleggen, management overleggen en het inzien van gedocumenteerde correspondentie tussen ketenpartners kan nieuwe kennis worden opgedaan. Deze kennis kan weer worden gebruikt om de abstracte concepten ontleend uit de theoretisering meetbaar te maken en concretiseren, zodat deze kunnen worden bevraagd in semigestructureerde interviews. Deze manier van kennistoepassing wordt ook wel ‘action-learning’ methode genoemd en kan mogelijk leiden tot bevestiging, aanpassing of verwerping van eerder opgedane kennis.

Verder is het in kader van dit onderzoek van belang om de anonimiteit van de respondenten te waarborgen. Dit is namelijk in lijn met de invoering van de AVG wat voor meer bewustzijn moet zorgen met betrekking tot de privacy van respondenten. Zo is het van belang dat respondenten tijdig op de hoogte worden gesteld van het doel van het onderzoek en persoonsgegevens worden afgeschermd voor derden en na afronding van het onderzoek worden vernietigd. Gevaar voor de interne validiteit van het onderzoek zijn sociaal wenselijke antwoorden. Respondenten zijn in een dergelijke situatie geneigd tot het geven van sociaal wenselijke antwoorden, terwijl zij in werkelijkheid een andere mening hebben. Door het garanderen van de anonimiteit van de respondent kan mogelijk ook worden voorkomen dat de interviewer te maken krijgt met dergelijke antwoorden. Verder is het van belang dat de respondent in zijn natuurlijke omgeving wordt geïnterviewd. Hiermee wordt de zogenaamde ‘ecologische validiteit’ van het onderzoek verhoogd. Met betrekking tot de interne validiteit zal er verder worden getracht om systematische fouten zoveel mogelijk te beperken. Zo zal er gebruik worden gemaakt van een vaste topic lijst en zullen respondenten onder de zelfde omstandigheden worden geïnterviewd. Als het gaat om de externe validiteit is er vooral aandacht voor de wijze van selectie van respondenten. Zo zijn de respondenten geselecteerd aan de hand van strikte criteria (zie selectie van respondenten) zodat de selectie respondenten ook daadwerkelijk deel uit maakt van de populatie waarnaar de onderzoeker wil generaliseren.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten worden besproken uit de gesprekken met respondenten. Daarbij zal rekening worden gehouden met de bijdrage die actoren leveren aan de totstandkoming van ketensamenwerking en op welke wijze de belangen van de afzonderlijke actoren worden behartigd. Dit geeft inzicht in de rolverdeling, besluitvormingsprocessen en de wijze waarop actoren van invloed zijn op het uiteindelijke resultaat van ketensamenwerking. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van de rolverdeling zoals die is omschreven in de theoretisering. Gedetailleerde omschrijving van de wijze waarop respondenten zijn geselecteerd is gegeven in hoofdstuk 3.

- Overheid - Opdrachtgever/eigenaar
- Bestuur - Bestuur/directie
- Management - Managers/controllers/beleidsregisseurs

In dit hoofdstuk zal tevens antwoord worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. Deze zijn de volgende:

Deelvraag 1: Is er sprake van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en in hoeverre worden de ambities gedragen door de rest van de organisatie?

Deze deelvraag moet inzicht geven in de wijze waarop ketensamenwerking tot uiting komt op bestuurlijk niveau. Resultaatdoelen hebben betrekking op het eindresultaat. Dit moet tevens inzicht geven in de wijze waarop ketensamenwerking wordt vormgegeven vanuit strategisch niveau. Op dit niveau zal de focus liggen op opdrachtgever, eigenaar en bestuur of directie van de uitvoeringsorganisaties. Daarbij zal ook worden gekeken in hoeverre beleidsambities worden gedragen door de rest van de organisatie en of deze genoeg aangrijpingspunten bieden voor managers en controllers om de samenwerkingsambities te concretiseren.

Deelvraag 2: In hoeverre is men in staat de samenwerking te structureren in termen van ketenafspraken en ketenfinanciering?

Deelvraag 2 heeft betrekking op de wijze waarop het middenkader van de samenwerking tracht de samenwerkingsambities te concretiseren in duidelijke afspraken en structurele vormen van ketenfinanciering. Ketenafspraken en of- opdrachten moeten zo concreet mogelijk zijn en dekkend voor alle ketenpartners. Deze fase moet uitmonden in een structuur van wederzijdse verantwoordelijkheid en moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte. Er zal daarbij worden gekeken in hoeverre men in staat is om te komen tot structurering van de samenwerking en welke belemmeringen of frustraties er worden genoemd.

Deelvraag 3: In hoeverre is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen tussen ketenpartners?

Deelvraag 1 en 2 richten zich op de zogenaamde besturende processen van ketensamenwerking. Dit zijn alle activiteiten gericht op het uitvoeren van beleid door middel van plannen, evaluatie en bijsturing. Deelvraag 3 richt zich op de primaire processen wat verwijst naar de samenhangende activiteiten op het gebied van ketensamenwerking. In de kern gaat het bij ketensamenwerking om informatiedeling. Maar ook de wijze waarop de eigen processen worden geoperationaliseerd. In hoeverre gebeurt dit in harmonie met elkaar, en is men voldoende op de hoogte van elkaars werkprocessen. Of heeft men onvoldoende zicht in elkaars werkprocessen en blijven knelpunten daardoor te lang onduidelijk of worden te laat opgemerkt.

- Gezamenlijke doelbepaling – Bestuurlijke consensus over resultaatdoelen

- Structureren – Ketenafspraken en structurele basis ketenfinanciering
- Praktisch samenwerken – Geharmoniseerde werkprocessen

De beantwoording van de deelvragen moet in zijn totaliteit leiden tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in de conclusie.

4.1 Gezamenlijke doelbepaling

Deelvraag 1: Is er sprake van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en in hoeverre worden de ambities gedragen door de rest van de organisatie?

4.1.2 Ketenplan 2018-2022

De wensen en ambities uit het regeerakkoord met betrekking tot flexibilisering van het asielsystemen krijgen onder andere zijn beslag in de integrale migratieagenda wat bestaat uit een zogenaamde ‘6-pijleragenda’, waarin de belangrijkste beleidsvoornemens uit het regeerakkoord met elkaar worden verbonden en verder worden uitgewerkt. Het programma flexibilisering asielketen en diverse deelprogramma’s zoals het deelprogramma ‘herontwerp asielproces’ is onderdeel van de integrale migratieagenda en werkt de ambities in het regeerakkoord verder uit, namelijk een *“Solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en in Nederland.”* Het uiteindelijke doel van dit programma is om te komen tot een flexibeler asielsysteem in Nederland. Het programma bestaat uit de volgende onderdelen: herontwerp van het asielproces, gezamenlijke planning van het asielproces, de realisatie van een of meerdere Gemeenschappelijke vreemdelingen locaties (GVL), bestuurlijke samenwerking en flexibele opvang. Verdere specificatie van de diverse deelprogramma’s zijn te vinden in de bijlage.

In deze fase staat het Ketenplan 2018-2022 als samenwerkingsconvenant centraal. In het Ketenplan 2018 – 2022 wordt de doelstelling voor de grote migratieketen beschreven. Het beschrijft doelstellingen voor Asiel, Regulier, Toegang en grensbewaking, Toezicht en Terugkeer. Dit onderzoek beperkt zich tot het asielproces. De gemeenschappelijke doelstelling voor de asielketen wordt als volgt omschreven:

“Asielzoekers snel en zorgvuldig identificeren, opvangen en begeleiden, duidelijkheid geven over hun verblijf of laten terugkeren. Daarbij zullen signalen die wijzen op bedreiging van de nationale veiligheid vroegtijdig moeten worden herkend, snelle terugkeer van asielzoekers bevorderen die geen recht op verblijf hebben en een bijdrage leveren aan snelle integratie van asielzoekers die wel recht op verblijf hebben.”

Als het gaat om de urgentie om juist op dit moment met het plan te komen wordt nadrukkelijk verwezen naar de recente vluchtelingencrisis en de lessen die zijn geleerd. Zo wordt gesteld dat het versterken van bestaande samenwerkingsverbanden noodzakelijk is.

“De roep om samenwerking werd nog versterkt toen het aantal asielzoekers dat naar Nederland kwam sterk toenam in het najaar van 2015. Het werd steeds duidelijker dat bij de komst van migranten naar Nederland veel partijen zijn betrokken. Nauwe samenwerking is nodig met lokale overheden, met het maatschappelijk middenveld, met andere departementen, met Europese lidstaten en met herkomstlanden van migranten.”

In het Ketenplan worden opgaven beschreven voor de asielketen en wordt verwezen naar het programma flexibilisering asielketen. Verder wordt er verwezen naar het ‘informatie gestuurd’ werken. Zo wil het Topberaad de onderlinge informatie-uitwisseling optimaliseren. Als het gaat om de

financiering van de plannen, dan wordt verwezen naar gezamenlijke budgetten. Dit gebeurt op basis van een verdeelsleutel. Mede op advies van het controllersoverleg van de migratieketen wordt onderzocht op welke wijze de financiering van gezamenlijke ketenprojecten en voorzieningen een structurele basis kan krijgen, zodat ketenpartners beter kunnen anticiperen op de kosten die verbonden zijn aan de gezamenlijke projecten en voorzieningen. In het plan wordt gesteld dat *“onderzocht moet worden wat de meest wenselijke verdeelsleutel tussen de ketenpartners is.”*

4.1.2 Kwalitatieve resultaten

Als er wordt gevraagd naar de mate waarin er sprake is van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen dan wordt door respondenten verwezen naar het nieuwe Regeerakkoord waar ruim aandacht is voor de gevolgen van de vluchtelingencrisis in Nederland. Het programma flexibilisering asielketen en diverse deelprogramma's zoals het deelprogramma 'herontwerp asielproces' vloeit voort uit de integrale migratieagenda en werkt de ambities in het regeerakkoord verder uit. Respondenten verwijzen naar de programmatische samenwerking waarbij samenhang tussen publieke organisaties wordt bevorderd door netwerken tussen de uitvoeringsorganisaties die zijn ingericht op de gezamenlijke uitvoering. Het uitgangspunt van een dergelijk programma zou moeten zijn dat verschillende partijen langdurig met elkaar samenwerken, en gezamenlijk trachten het samenwerkingsmodel vorm te geven. Als het gaat om de gezamenlijke doelbepaling dan wordt deze duidelijk omschreven in het Ketenplan volgens alle respondenten.

Als het gaat om de driehoekconstructie en het uitzetten van opdrachten naar de uitvoeringsorganisaties, dan is er nog een inhaalslag te maken op het gebied van het expliciteren van ketensamenwerking. Zo is er sprake van een Ketenplan, maar worden individuele organisaties tegelijkertijd ook aangestuurd via individuele opdrachtbriefen. In gesprekken met respondenten zowel op het niveau van de eigenaar als opdrachtgever, wordt gesteld dat het van belang is voor de toekomst om ketensamenwerking beter vast te leggen in de afzonderlijke opdrachten.

“Maar als je dat echt naar een hoger niveau wilt tillen dan moet je ook vanuit de opdrachtgever en de eigenaar ook expliciet vast leggen in de opdracht. Dat is denk ik wel heel belangrijk. En volgens mij zitten we nu in die fase om dat te doen.”

Als het gaat om de verdere doorvertaling van de samenwerkingsambities op het gebied van ketensamenwerking naar de rest van de uitvoeringsorganisaties, dan kan allereerst verwezen worden naar de diverse overlegstructuren tussen ketenpartners. Volgens het merendeel van de respondenten is er sprake van een duidelijke lijn van Top beraad, deelberaden en regionale afstemmingsoverleggen. Daarbij wordt wel door 5 respondenten de kanttekening geplaatst bij de rol van het management overleg van de kleine keten (MTKK) dat als zelfstandig orgaan, tussen het Topberaad en de diverse deelberaden, ook opdrachten kan uitzetten. De toevoeging van de V-staf en invloed van de staatssecretaris maakt de structuur van overleggen tussen ketenpartners des te complexer volgens 4 respondenten. Merendeel van de respondenten geeft aan dat er sprake is van een overdaad aan overleggroepen op verschillende niveaus. Dit gaat volgens respondenten ten koste van de overzichtelijkheid.

“Nou er zijn projectgroepen bezig, commissies, opdrachtgever overleggen, we zijn ontzettend goed in het optuigen van de kerstboom overlegballen. Je weet wel zo'n lelijke kerstboom die veel te vol hangt. Een collega van mij zit in 19 stuurgroepen. En je moet er niet aan denken als dat gewoon je werk is.”

“En dan zie je nu ook weer dat het staat nu elke week op de agenda van de V-staf, van het Top Beraad, en iedereen moet maar de hele tijd annotaties schrijven en die lijst met maatregelen updaten, je komt zeg maar amper toe aan daadwerkelijke dingen uitzoeken en uitwerken en zorgen dat je het kan implementeren omdat het gewoon overal prominent op de agenda staat en het tien keer besproken moet worden zeg maar. Dan denk ik wel van ja, volgens mij is dat gewoon niet de manier.”

Kortom, respondenten geven over het algemeen aan dat er sprake is van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen en een heldere lijn als het gaat om de verhouding tussen het Topberaad, deelberaden, stuurgroepen en regionale overlegtafels. Echter geeft het merendeel van de respondenten aan dat er sprake is van een overdaad aan overleggroepen en dat dit mogelijk zorgt voor stroperige besluitvorming en er ruimte is voor het efficiënter en effectiever maken van de diverse overlegstructuren. Ook zouden de samenwerkingsambities explicieter moeten worden benoemd op opdrachtniveau.

Als het gaat om de mate van urgentiebesef dan is dit duidelijk aanwezig. In gesprekken met respondenten komt onder andere naar voren dat er sprake is van urgentie voor het versterken van samenwerkingsverbanden. Daarbij wordt verwezen naar de plannen in het regeerakkoord en de programmatische samenwerking met betrekking tot flexibilisering van de asielketen.

“Het programma flexibilisering vloeit voort uit, het heeft natuurlijk een hele geschiedenis vooraf, maar flexibiliseringsplannen staan in het regeerakkoord, dan weet je als departement maar ook als uitvoeringsorganisaties, daar moeten we inhoud en vorm aan geven.”

Ook tijdens gesprekken met de respondenten werkzaam bij de DT&V wordt het samenwerkingsbelang onderschreven. Daarbij wordt ook verwezen naar de bijzondere positie die de DT&V als uitvoeringsorganisatie inneemt in het samenwerkingslandschap. Zo bevindt de DT&V, dat verantwoordelijk is voor (vrijwillig) vertrek van uitgeprocedeerde asielzoekers, zich aan de achterkant van het asielproces. Bij een eventuele crisissituatie wordt de DT&V pas veel later in het proces geconfronteerd met eventuele (keten)problemen. Uit gesprekken met de DT&V komt naar voren dat ketensamenwerking kan helpen om de negatieve gevolgen van een dergelijk vertragingseffect te bedwingen.

“Nou ik denk dat het belangrijk is, dat we binnen de kleine keten hebben afgesproken in ieder geval zo veel mogelijk met elkaar op te trekken ... [gezamenlijk optrekken] is ook wel logisch omdat een eventuele verhoogde instroom begint aan de voorkant, bij de IND, en uiteindelijk zijn dat ook mensen die opgevangen moeten worden, die zien we later bij de DT&V terug.”

Uit gesprekken met respondenten werkzaam bij het COA en IND, komt ook sterk het ketenperspectief naar voren waarbij het asielproces wordt beschouwd als het geheel van verbonden en op elkaar afgestemde deelactiviteiten, die moet worden gevolgd als zijnde een keten, en wanneer deze op de juiste wijze wordt gevolgd ook daadwerkelijk leidt tot een adequate afhandeling van het proces.

“Maar je merkt wel dat samenwerking cruciaal is. Dat is op alle vlakken, zowel uitvoerend vlak als gewoon in het topberaad bijvoorbeeld of op het hoogste niveau tussen de bazen, staat of valt het met die samenwerking”

Als het gaat om het bepalen van de samenwerkingsdoelen en het toekennen van de bijbehorende middelen wordt hier dubbel op gereageerd. Zo wordt er gesteld dat op top niveau sprake is van mooie ambities en intenties. Als het gaat om het asielstelsel is er echter vooralsnog geen sprake van financiële dekking voor de volle omvang van de plannen. Zo wordt door merendeel van de respondenten gesteld dat door de organisaties onvoldoende is nagedacht over de wijze waarop de volle omvang van de flexibiliseringsplannen moeten worden gerealiseerd. Zo wordt door 15 respondenten verwezen naar een krapte model, waarbij er strijd is om middelen, fte's etc. Daarbij wordt vooral verwezen naar de IND en het COA. Er wordt door de respondenten verwezen naar de wijze waarop de top van de IND zijn onafhankelijkheid wil bewaren. Zo blijkt uit gesprekken dat de IND grote moeite heeft om te voldoen aan de productie eisen. Door een krappe arbeidsmarkt heeft de IND moeite om aan (goed opgeleid) personeel te komen. COA heeft op zijn beurt weer te maken met een krappe vastgoedmarkt, waardoor de zoektocht naar nieuwe locaties moeizaam verloopt. De organisaties worden hierdoor mogelijk overvraagd en hebben hierdoor mogelijk te weinig belangstelling voor extra activiteiten gericht op het versterken van samenwerkingsverbanden. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat de politieke realiteit verschilt per organisatie. Zo zijn er middelen beschikbaar gesteld bij het COA om de verblijfstijd zo kort mogelijk te houden, terwijl er relatief weinig middelen beschikbaar zijn gemaakt om politieke redenen, om de capaciteit bij de IND op te hogen.

“Heb je het regeerakkoord gezien? Heb je gezien wat er in staat? Wat de extra opdrachten zijn voor de drie organisaties. En heb je ook gezien hoeveel geld er bij staat? ... Er staan heleboel extra dingen in, je moet dit en je moet dat, je moet zo, je moet flexibel enzovoorts. En als je kijkt naar extra middelen dan is dat nul. Ik noem een VGL, nou met veel pijn en moeite zijn we bezig om te kijken van wat zou dat kunnen zijn.”

“... we geven een opdracht en voor dat opdracht zit geld en voor dat geld gaan ze dingen doen, op het moment dat je wat meer vraagt of dat ze andere dingen moeten gaan doen, dan is de vraag natuurlijk gelijk maar krijgen we dan meer middelen krijgen we dan minder middelen.”

Op grond van bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de samenwerking op bestuurlijke onderdelen goed verloopt. Zo is met betrekking tot de gezamenlijke doelbepaling geconcludeerd dat er sprake is van een zekere consensus op bestuurlijk niveau als het gaat om het bepalen van resultaatdoelen voor de keten, en dat de veranderambities ook degelijk worden gedragen door de rest van de organisaties. Maar zo blijkt ook uit de gesprekken dat er wel moeilijkheden zijn bij het verankeren van de veranderambities in de eigen organisatiedoelstelling. Zo blijkt uit de verschillende gesprekken met respondenten dat de keten doelstellingen zoals die zijn geformuleerd vanuit het topniveau vaak iets weg heeft van een vrijblijvende consensus, weliswaar in de vorm van gedragen beleidsambities, maar weinig aanknopingspunten bieden voor de uitvoerende organisaties, zeker als éénduidigheid in de opdrachtbrieven ontbreekt. Zo wordt er gesteld dat er sprake is van onduidelijkheid over de wijze waarop de samenwerkingsplannen in de vorm van het programma flexibilisering asielketen moeten worden gerealiseerd, ook vooral met oog op de toegekende middelen. Daarbij worden uitvoeringsorganisaties mogelijk overvraagd waardoor zij meer aandacht hebben voor de eigen organisatiebelangen en minder aandacht voor dat gene wat ketenpartners bindt.

4.1.3 Belangrijkste bevindingen

- Consensus op bestuurlijk niveau over resultaatdoelen.
- Overdaad aan overlegstructuren zou mogelijk zorgen voor stroperige besluitvorming.

- Urgentiebesef is aanwezig voor het versterken van samenwerkingsverbanden.
- Onduidelijkheid over hoe de ambities moeten worden gerealiseerd.
- IND heeft moeite om te voldoen aan productie eisen.
- COA worstelt met opvangcapaciteit door krappe vastgoedmarkt.
- Organisaties (met name IND) worden mogelijk overvraagd.

4.2 Structureren van de samenwerking

Deelvraag 2: In hoeverre is men in staat de samenwerking te structureren in termen van ketenafspraken en ketenfinanciering?

4.2.1 Ketenjaarplan 2018

In tegenstelling tot het Ketenplan richt het Ketenjaarplan 2018 zich expliciet op de ‘kleine keten’. Dit jaarplan beschrijft de verbeterpunten voor primair proces, actiepunten, uitdagingen voor de kleine keten en gezamenlijke verbeterinitiatieven. Argumenten voor het plan worden in verband gebracht met de lessen die geleerd zijn uit de recente vluchtelingen crisis, en de noodzaak voor een integrale aanpak. IND, COA en DT&V schrijven jaarlijks gezamenlijk het ketenjaarplan, met beurtelings een andere trekker. Ketenjaarplan maakt verder onderdeel uit van de Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken-jaarplan-cyclus (DGVZ). In het Ketenjaarplan is vervolgens getracht bovenstaande doelstelling te vertalen in concrete opgaven voor de kleine keten. Zo wordt net zoals in het Ketenplan verwezen naar de programmatische samenwerking in het programma flexibilisering en de bijbehorende deelprogramma’s. Doelstelling is gekoppeld aan belangrijke uitdagingen van ministerie van J&V. De opgaven worden per organisatie als volgt beschreven:

- COA: *“heeft de grootste afschaling achter de rug, en zal zich in 2018 verder moeten ontwikkelen.”*
- IND: *“herinrichting van de huisvestingsportefeuille in nauwe samenhang met partners in en om de grote keten. Verder moet de strategische personeelsplanning aansluiten op de opgave waar de IND voor staat. Verder zal er invulling moeten worden gegeven aan de opdrachten in het Regeerakkoord. Gesprekken over de planvorming voor 2018 worden besproken met opdrachtgever en opdrachtnemer.”*
- DT&V: *“Krijgt nog te maken met de naeffecten van de hoge instroom crisis. Voor DT&V is juist in 2017 de instroom groot geweest, die – naar verwachting – in 2018 zal stabiliseren.”*

Verder zijn er twee aspecten waar nadrukkelijk op wordt ingezet door de gezamenlijke ketenpartners: datakwaliteit en de Invoering Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Daarbij wordt gesteld dat de gedeelde informatie in de keten te allen tijde juist en volledig moet zijn. Er moet worden toegewerkt naar een informatiebron dat een effectieve bijdrage kan leveren aan operationele, tactische en strategische besluitvormingsprocessen.

Met betrekking tot de financiering wordt verwezen naar de afzonderlijke opdrachtbrieven. Drie maal per jaar rapporteert de kleine keten in de T-rapportage en de daarop volgende T-gesprekken met de eigenaar en opdrachtgever over de voortgang van de afspraken uit de opdrachtbrief. De komende jaren die volgen zullen de rollen en verantwoordelijkheden door de kleine ketenpartners nader worden uitgewerkt. Als het gaat om het asielstelsel is er echter vooralsnog geen sprake van financiële dekking voor de volle omvang van de plannen. Nadere uitwerking van de bovengenoemde maatregelen moet de financiële consequenties inzichtelijk maken

4.2.2 Kwalitatieve resultaten

Bij het structureren van de samenwerking gaat het om het concretiseren van de samenwerkingsambities in concrete ketenopdrachten en- of afspraken. Dit zorgt voor een horizontale structuur van verantwoording tussen ketenpartners, zonder aansturing van bovenaf, ook wel gevat in het concept ‘horizontale sturing’. Verder is het van belang om te komen tot een structurele basis voor ketenfinanciering. Dit moet zorgen voor onderlinge financieringsruimte.

De gemeenschappelijke doelstelling zoals die is omschreven in de gezamenlijke doelbepaling is in het Ketenjaarplan 2018 vervolgens vertaald in verschillende uitdagingen en opgaven die zijn beschreven per organisatie, en wat dit betekent voor de specifieke uitvoeringsafdeling. Zo wordt zowel in het Ketenplan als het Ketenjaarplan 2018 nadrukkelijk ingezet op het optimaliseren van de onderlinge informatie uitwisseling. De opgaven zoals die in het Ketenplan en Ketenjaarplan zijn beschreven zijn echter voor als nog niet meetbaar gemaakt in specifieke prestatie indicatoren (SMART). Wat verder opvalt, is dat de opgaven worden beschreven per organisatie. In het Ketenplan en Ketenjaarplan wordt niet getracht de verschillende subdoelen te integreren in keten brede afspraken. Het ontbreekt volgens respondenten die betrokken zijn bij de totstandkoming van het Ketenjaarplan 2018 aan een overeenkomst waarbij ketenpartners onderling zich verbinden tot datgene wat vereist is om de gemeenschappelijke opgave te realiseren en daarmee dus ook aan aangrijpingspunten voor horizontale sturing. Concretisering van de doelstellingen in prestatie indicatoren komt enigszins tot uiting in de verschillende deelprogramma’s als onderdeel van het programma flexibilisering.

Als het gaat om concretiseren van de samenwerkingsambities naar ketenopdrachten en- of afspraken dan wordt gesteld dat dat het lastig blijft om de afzonderlijke organisatie doelstellingen samen te brengen tot één gezamenlijke ketenopdracht, dat dekkend is voor de gehele keten. Uit gesprekken met relevante respondenten blijkt dat dit er vervolgens toe leidt dat ketenpartners niet in staat zijn om de doorvertaling te maken naar concrete (SMART) ketenopdrachten- en afspraken. Sub optimalisering van de doelbepaling blijft bestaan. Dit wordt ook onderschreven door alle respondenten op het niveau van het middenkader (controllers, managers en beleidsregisseurs). Door sub optimalisering van de doelbepaling, blijft het volgens respondenten moeilijk om harde afspraken te maken. Zo wordt er gesteld dat het moeilijk is om wat af te doen van de eigen opdracht, ten baten van de ketenopdracht. Wanneer het ontbreekt aan dwarsverbindingen tussen de opdrachten werkt men mogelijk langs elkaar heen. Zo wordt het voorbeeld gegeven waarbij de DT&V de opdracht krijgt om meer regulier te behandelen, maar dat met name de IND niet de opdracht krijgt om meer reguleren in de caseload te brengen. Een ander voorbeeld is de personeel strategie van de IND, dat niet altijd is afgestemd op de vastgoedstrategie van het COA. Al eerder is in de gezamenlijke doelbepaling aangegeven dat samenwerkingsdoelen niet duidelijk zijn gespecificeerd in de opdrachtbrieven. Door de aansturing via afzonderlijke opdrachtbrieven en het ontbreken van dwarsverbindingen, zou mogelijk een situatie worden gecreëerd waarin organisaties worden afgerekend op de prestaties van de eigen organisaties, waarbij het ketenbelang ondergeschikt raakt en coöperatief gedrag onbeloond blijft. In een dergelijke situatie hebben organisaties vooral oog voor de eigen bedrijfsvoering. Dit wordt onderschreven door 15 van de 18 respondenten, waarbij verschillende voorbeelden worden gebruikt zoals eerder genoemd. Dit wordt verder geïllustreerd in de volgende citaat:

“Nou in die zin is het tekenend dat er nog steeds, hoe wel er stappen in worden gezet, dat er nog steeds niet één ketenopdracht is. Het zijn afzonderlijke opdrachten, afzonderlijke opdrachtbrieven. En er worden wel pogingen gedaan om het dichter bij elkaar te brengen, maar in the end heb je gewoon eigen systemen.”

Sub optimalisatie wordt daarmee direct in verband gebracht met de wijze van aansturing via individuele opdrachtbrieven en het ontbreken van gezamenlijke prioriteit in de opdrachtbrieven. Daarbij lijkt het in sommige gevallen lastig om de verschillende opdrachtbrieven te vertalen naar één opdracht die dekkend is voor de gehele keten. Kort samengevat, blijft het lastig om het macro-doel - asielzoekers een eerlijke en menswaardige behandeling geven door zo snel mogelijk te beslissen over verblijfsaanvragen, in de tussentijd zo humaan mogelijk opvangen en dezelfde mensen op een menswaardige manier begeleiden bij het verlaten van het proces - naar wat dit betekent voor de individuele uitvoeringsafdelingen van COA, IND en DT&V. Dit wordt verder geïllustreerd in de volgende citaat:

“Ja, uiteindelijk, kijk wij werken allemaal voor de zelfde opdrachtgever. Ministerie van Justitie om precies te zijn, Directoraat Generaal Migratie, alleen die mist ook informatie en er zit ook heel weinig coördinatie ook tussen de opdrachten, als je echt op de opdrachtbrieven van COA, IND en DT&V naast elkaar legt, dan vind je zelfs elementen die elkaar tegenspreken. En verschillende mensen die er aan werken, ja het is mensenwerk, veel te veel. En daar zit veel te weinige gezamenlijkheid in die brieven.”

Met betrekking tot de financiering wordt verwezen naar de afzonderlijke opdrachtbrieven. Drie maal per jaar rapporteert de kleine keten in de T-rapportage en de daarop volgende T-gesprekken met de eigenaar en opdrachtgever over de voortgang van de afspraken uit de opdrachtbrief. De komende jaren zullen de rollen en verantwoordelijkheden door de kleine ketenpartners nader worden uitgewerkt. Door alle respondenten die verantwoordelijk zijn voor structurele vormen van ketenfinanciering wordt de financieringsstructuur aangehaald als belemmering voor het effectief samenbrengen van middelen. Complexiteit als gevolg van de financiële verdeelsleutel wordt door 15 van de 20 respondenten in verband gebracht met de verschillende juridische entiteiten en verschillen in de wijze van financiering. Conflicterende dimensies staan in strijd met elkaar en respondenten geven aan dat zij niet altijd in staat zijn om de conflicterende belangen effectief samen te brengen. Zo loopt de financiering van IND en DT&V via de rijksbegroting, terwijl die van het COA voor een gedeelte loopt via Buitenlandse zaken. Daar mag geen vermenging van geldstromen plaats vinden en kent daarom ook zijn beperkingen in de aansturing. Zo stellen relevante respondenten dat het in sommige gevallen ontbreekt aan financiële incentive om te denken en handelen in het ketenbelang. Investerings door IND, waarbij de baten zijn voor het COA, zijn besparingen die worden opgenomen in de begroting van Buitenlandse zaken en niet de Rijksbegroting. In een dergelijke constructie ontbreekt het aan financiële incentive voor de IND om te investeren in kostenbesparingen bij het COA. Kortom, door bepaalde financieringsafspraken met ketenpartners en bestaande financiële regelgeving worden mogelijk perverse effecten gecreëerd, waarbij het structureren van ketenfinanciering wordt ontmoedigd in plaats van gestimuleerd. Hieronder zijn een aantal tekstfragmenten van verschillende respondenten weergegeven die beschreven situatie verduidelijken.

“Als ik er eentje mag noemen, gewoon plat financiering, wij worden als COA betaald uiteindelijk uit het potje ontwikkelingssamenwerking gek genoeg, dat is een politieke afspraak. En de IND uit potje van justitie, en als we bij ons een baten hebben, we kunnen bij ons de opvang verkorten door te investeren in de IND, wat vaker het geval is, dan belet de huidige financieringsystematiek dat dat gebeurt.”

“als we samen iets willen gaan doen dan moeten we met allerlei ingewikkelde verdeelsleutels gaan werken ... terwijl er ook andere manieren voor zijn maar die gesprekken er over gaan heel erg moeizaam”

“Ja, die [financieringssystematiek] vormt zeker een belemmering. Kijk en dat zit hem ook in het feit dat wij gewoon uit de Rijksbegroting worden gefinancierd, maar een groot deel van het werk van het COA wordt uit het ODA gefinancierd, ontwikkelingssamenwerking. En daar staat een hele dikke Chinese muur tussen.”

Op grond van bovenstaande kan er gesteld worden dat er moeilijkheden zijn bij het concretiseren van de samenwerkingsambities in concrete (SMART) ketenopdrachten en- of afspraken die dekkend zijn voor de kleine keten. Daarbij is de wil om in ketenprocessen te denken aanwezig, maar zorgen verschillen in belangen en structuuraspecten dat het lastig blijft om in de fase van structureren de gezamenlijkheid vast te houden. Men geeft aan soms niet in staat te zijn om de verschillende belangen met elkaar te verbinden, om op deze manier de samenwerking naar een hoger plan te tillen. Verschillen in locaties en modaliteiten zorgen voor verschillen in afwegingen en keuzes die gemaakt worden. Als het gaat om het komen tot een structurele basis voor ketenfinanciering, wordt ook vooral verwezen naar financieringsstructuren en met name bepaalde begrotingsregels als belemmerende factor voor het effectief samenbrengen van middelen.

4.2.3 Belangrijkste bevindingen

- Het ontbreekt aan één (SMART) ketenopdracht, dat dekkend is voor de hele keten.
- Sub optimalisering van de doelbepaling blijft bestaan
- Ketenfinanciering moeizaam traject door verscheidenheid aan belangen en structuuraspecten.
- Ontbreekt aan financiële incentive, coöperatief gedrag blijft onbeloond.
- Financiering structuren worden aangedragen als belemmerende factor voor het effectief samenbrengen van middelen.

4.3 Praktische samenwerking

Deelvraag 3: In hoeverre is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen tussen ketenpartners?

4.3.1 Geharmoniseerde werkprocessen

In deze fase draait het om de resultaten van bovengenoemde fases, gezamenlijke doelbepaling en structureren van de samenwerking. Het uiteindelijke doel is om te komen tot geharmoniseerde werkprocessen. Enerzijds zal er worden gevraagd naar de mate van teamspirit en betrokkenheid. Anderzijds is er gevraagd naar de mate waarin er sprake is van geharmoniseerde werkprocessen. In essentie gaat het hier om informatiedeling. Dit kan zich uiten op verschillende manieren, vandaar dat is gekozen voor de volgende aspecten:

- Gezamenlijke processturing: gezamenlijk ketenprocessen identificeren, ontwerpen, beheersen en zo waar nodig aanpassen.
- Geautomatiseerde planning: Ook wel in verband gebracht met het begrip Service Level Agreement (SLA's). Wat verwijst naar efficiënte gezamenlijke planning.
- Integrale dossiervorming: Gezamenlijke dossiervorming, waarbij men te allen tijde gebruik kan maken van dossiers die in zijn geheel kloppen, waarbij niets ontbreekt en dekkend is voor de kleine keten.

Uit vooronderzoek zijn een aantal afstemmingsmechanismes geselecteerd die bovengenoemde aspecten moeten faciliteren:

- Vreemdelingsnummer (V-nummer): Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de ketenpartners is te identificeren
- Meerjarige Productie Prognose (MPP): Prognose waarbij getracht wordt een beeld te verschaffen ten behoeve van de operationele planning van de uitvoeringsdiensten voor het daaropvolgende jaar. Daarnaast vormt de MPP tevens input voor de besluitvorming over de eerstvolgende voorjaarsnota en de begroting van het daarop volgend jaar.
- Basisvoorziening vreemdelingen (BVV): Automatiseringssysteem binnen de rijksoverheid. Er wordt gebruik gemaakt van de BVV om informatie over vreemdelingen te delen.

4.3.2 Kwalitatieve resultaten

Respondenten beschouwen de mate van teamspirit en betrokkenheid in de basis als positief. Zo lijkt het besef van de onderlinge afhankelijkheden aanwezig, en voelt men zich over het algemeen ook daadwerkelijk betrokken bij de keten. Zo ook blijkt uit de volgende citaat:

“Nee, de samenwerking in de basis tussen de ketenorganisaties en het departement is hartstikke goed. We’re in this together, we zien echt wel dat we zelfde opdracht hebben en die komt vanuit een politiek verantwoordelijke bewindspersoon, en waar we zo goed mogelijk uitvoering aan geven.”

Verder wordt er veelvuldig verwezen naar de recente vluchtelingencrisis en de wijze waarop deze crisis de drie organisaties dichter bij elkaar heeft gebracht.

“Die hoge instroom crisis heeft ons wel samengebracht in het proces van wij hebben elkaar nodig ... een goede crisis doet dat.”

“Ik denk ook over die gezamenlijkheid, ik denk dat de instroom op zich, de hoge instroom in 2015 heel erg geholpen heeft bij het bij elkaar brengen, een soort verbondenheid.”

Bij collegialiteit gaat het om de relaties tussen collega's. Deze wordt over het algemeen als goed beoordeeld door respondenten. Zo bevinden de hoofdkantoren van IND, COA en DT&V zich in één pand aan de Rijnstraat dat de collegialiteit volgens een aantal respondenten ten goede komt. Vooral de nabijheid van collega's van andere ketenpartners en mogelijkheid tot het bespreken van zaken in informele sfeer worden aangedragen als positieve bijkomstigheid.

“Je ziet elkaar, en dan is het oh nu ik je toch zie, kunnen we even, nou vul maar in, dus het feit dat we hier zitten maakt de samenwerking een stuk makkelijker en vaak zie ik mijn ketenpartners meer dan mijn eigen COA collega's. dus ik zie het ook echt als collega's.”

Tegelijkertijd geven 4 respondenten aan dat er nog veel te winnen valt op het gebied van het versterken van de collegiale relaties. Zo lijkt er volgens sommige respondenten nog steeds sprake van een zekere afstand tussen collega's van de afzonderlijke ketenpartners. De hoge mate van collegialiteit lijkt niet altijd vanzelfsprekend te zijn volgens de respondenten. Zo wordt het voorbeeld aangehaald van een controllers overleg door één van de respondenten.

“Wij hebben een controllers overleg van de hele keten bij elkaar, daar zijn we ongeveer een jaar geleden mee begonnen, controllers van COA, DT&V en IND kennen elkaar niet. Die kwamen elkaar daar voor het eerst tegen ... En dan zitten ze nu in het zelfde pand en dan nog is die afstand er.”

Er wordt door respondenten verder verwezen naar de verschillen in culturen en competenties. Zo worden COA medewerkers over het algemeen omschreven als ‘helpers’ die zich vooral focussen op het helpen van mensen en zich voornamelijk bevinden in de hulpverlenende sfeer. IND’ers worden over het algemeen omschreven als ‘denkers’, formeel en juridisch. DT&V’ers worden omschreven als ‘doeners’. Als het gaat om cultuurverschillen dan wordt door alle respondenten aangegeven dat deze verschillen ook daadwerkelijk bestaan maar niet direct belemmerend zijn voor de samenwerking. Zo wordt er gesteld dat de praktische samenwerking op operationele onderdelen in de basis goed verloopt. Alleen is men vaak gebonden aan afspraken die hoger in de hiërarchie zijn gemaakt. Zo wordt verwezen naar de wijze waarop investeringen in culturen kan helpen om de verschillende belangen samen te brengen. Ook zouden de verschillende competenties explicieter moeten worden benoemd in de opdrachtbrieven.

“Want als je nou gewoon op competentieniveau kijkt van wat is nou op organisatieniveau nodig, om uiteindelijk aan die doelstellingen te voldoen. Dan is dat niet vastgelegd. Dan is dat inderdaad op opdrachtniveau, in plaats van op competentieniveau. Ik denk dat daar nog wel een slag te maken is.”

“Iedereen kijkt toch op een iets andere manier naar het proces. Daar bestaan ook meteen de interpretatie verschillen. En ik denk dat je meer moet investeren in culturen, dan moet je echt die samenwerkingsdoelstellingen benoemen, en moet je echt elkaar wat gaan gunnen.”

Als het gaat om de mate van vertrouwen tussen ketenpartners wordt ook verwezen naar de verschillende belangen en het proces van verkokering. Zo wordt gesteld door respondenten dat er sprake is van saamhorigheid tussen ketenpartners wanneer er weinig spanningen zijn en het beleid uitlegbaar en beheersbaar blijft. Echter wanneer er sprake is van spanningen en systemen onder druk komen te staan, men toch weer terug keert in de eigen organisatie, zoals ook blijkt uit de volgende citaat:

“Maar zodra het de kern raakt en ergens een bepaald belang vertegenwoordigd dan gaan de luiken dicht en dan doen we het liever zelf en dan kijken we liever naar onze eigen systemen. Dus als het spannend wordt dan is het ieder voor zich en als het uitlegbaar is dan is het alleen voor één.”

Dit mechanisme komt volgens respondenten het vertrouwen niet ten goede, ondanks het feit dat de mate van vertrouwen over het algemeen als positief wordt beoordeeld. Zo blijkt ook uit de mate van betrokkenheid en teamspirit dat er wel degelijk sprake is van een bepaalde saamhorigheidsgevoel en dat ketenpartners elkaar op basis hier van vertrouwen. Tegelijkertijd zorgen de verschillende en soms tegenstrijdige belangen en prioriteiten voor berekenend gedrag en terughoudendheid. Al eerder is verwezen bij de gezamenlijke doelbepaling en structurering van de samenwerking dat door de aansturing via afzonderlijke opdrachtbrieven een situatie wordt gecreëerd waarbij organisaties worden afgerekend op het behalen van de eigen organisatiedoelstellingen, en coöperatief gedrag onbeloond blijft. Uit onzekerheid en professionele gerichtheid wordt door een aantal respondenten een situatie omschreven waarin relevante actoren zich terug trekken in de eigen organisatie om op deze manier onzekerheid en complexiteit te verminderen. De wijze waarop het proces van verkokering en vertrouwen zich verhouden tot elkaar wordt geïllustreerd in de volgende citaat:

“Dus vertrouwen is zeker wel een issue en je merkt op het moment dat je zo'n programma [flexibilisering asielketen] wilt gaan doen en je wilt gaan flexibiliseren, en het gaat dan toch vooral om het veranderen van best wel fundamentele dingen soms ... Ze [COA] hebben een hele gedachte achter hun vastgoedstrategie en dat soort dingen. En ja op zich kan ik ook begrijpen dat het COA zo iets heeft van laat ons dat maar gewoon regelen want wij hebben er verstand van.”

In het kader van de praktische samenwerking is ook gevraagd naar de mate waarin men rekening houdt met elkaars belangen bij het nemen van besluiten of het operationaliseren van de eigen werkprocessen. Zo wordt er gesteld door 11 respondenten dat de individuele organisaties in sommige gevallen onvoldoende rekening houden met de belangen van de andere organisatie bij het operationaliseren van de eigen werkprocessen. Respondenten geven aan dat IND, COA en DT&V nog steeds verschillen in de manier waarop de eigen werkprocessen worden ingericht. Zo ook blijkt uit de volgende citaten:

“Vaak is iets al een feit, dan is het al besloten, dan is er al geoperationaliseerd. ... Met andere woorden, vooraf is die instemming er niet, dat is pas achter wordt dat pas weer op aangepast, laat ik het zo zeggen.”

“Ja als je alle mensen op vijf verdiepingen op elkaar bij elkaar zet, wil niet zeggen dat opeens ze al hun werkprocessen op elkaar hebben aangepast en binnen de IND zitten verschillende afdelingen die al op hele andere manieren werken.”

In de fase van praktische samenwerking draait het in de essentie om informatiedeling. Informatiedeling in de keten moet zorgen voor betere planning, lagere voorraden, betere bezettingsgraden en lagere kosten en minder risico's. Optimale afstemming op het gebied van informatiedeling betekent dat alle ketenpartners beschikken over juiste en tijdige informatie. Wanneer er wordt gevraagd naar de afstemming op het gebied van informatiedeling dan wordt door 15 respondenten aangegeven dat informatie-uitwisseling bij uitstek het aspect is dat het proces ophoudt of vertraagt en daarom extra aandacht vraagt. Er wordt daarbij vooral verwezen naar de kwaliteit van de uitgewisselde informatie. Door het ontbreken van kwalitatieve en kwantitatieve informatie, vooral op detailniveau, hebben ketenpartners onvoldoende zicht in elkaars werkprocessen. Zo ook blijkt uit de volgende citaten:

“Dus we zijn, al zolang ik bij het COA zit, nou bijna drie jaar ondertussen, bezig om te kijken wat de effecten zijn van een aanpassing in de werkwijze bij de een, op de andere ketenpartner. Zolang je daar ook geen inzicht in hebt en hoe dat proces in elkaar zit en hoe die afhankelijkheden in dat proces zijn, is het heel erg ingewikkeld om ook tot een gemeenschappelijke doelstelling te komen.”

“Maar we weten eigenlijk heel weinig van elkaar. We weten op een bepaald kwalitatief niveau wel, als we die zaken laten liggen dan loopt die opvang bij de COA vol, maar hoe vol? Blijft het dan nog binnen de perken of stroomt het over en moeten er nog meer maatregelen genomen worden, op dat detail niveau kunnen we het gesprek niet voeren met elkaar omdat we die gegevens niet bij elkaar gelegd krijgen, dus dan blijft het een gesprek bij de koffieautomaat.”

Zo hebben de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties wel degelijk inspanningen gedaan om de eigen dataverlening te verbeteren. Zo heeft de IND in 2017 PWC gevraagd de datakwaliteit binnen de IND

te onderzoeken. Ook de andere organisaties leveren inspanningen om de eigen datakwaliteit op orde te krijgen, maar het ontbreekt vooralsnog aan gezamenlijkheid in de activiteiten volgens merendeel van de respondenten. Verder ontbreekt het aan gezamenlijke processturing, geautomatiseerde planning en voortgangscontrole en werkt de integrale dossiervorming niet optimaal. Dit wordt als noodzakelijk geacht door relevante respondenten om het proces rondom de afhandeling van het asielproces verder te digitaliseren en automatiseren.

Door middel van prognoses moeten ketenpartners komen tot een gezamenlijke buffer tussen de verschillende activiteiten. Ten behoeve van de uitvoeringsdiensten binnen de asielketen wordt jaarlijks een instroomprognose opgesteld, de zogenoemde jaarlijkse Meerjarige Productie Prognose. Belangrijkste doel van de MPP is een beeld vormen ten behoeve van de operationele planning ten behoeve van de operationele planning van de uitvoeringsorganisaties voor het opvolgende jaar. Bij het opstellen van de asielprognose is er rekening gehouden met bevindingen uit de Migratieradar en verschillende scenario's. De Migratieradar brengt migratiestromen van asielzoekers naar Europa en Nederland in beeld en analyseert ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie en deze wordt opgesteld door de IND in samenwerking met Ministerie van Justitie en Veiligheid en Defensie. Uit gesprekken met het Ketenbreed Operationeel Coördinatiecentrum Vreemdelingen (KOCV) en bestuursadviseurs bij het COA die verantwoordelijk zijn voor de totstandkoming van zogenaamde scenarioplanning, blijkt dat er weinig sprake is van gezamenlijkheid in de wijze van prognosticeren. Zo wordt gesteld dat er verschillende noties bestaan over de wijze van prognosticeren. Het ontbreekt daarmee aan gezamenlijkheid in de wijze van prognosticeren, en daarmee ook aan mechanismes om flexibel op elkaar af te stemmen met oog op de toekomst.

Als het gaat om de integrale dossiervorming dan kan in eerste instantie worden verwezen naar de Basisvoorziening vreemdelingen (BVV), het automatiseringssysteem binnen de rijksoverheid dat wordt gebruikt om informatie over vreemdelingen met elkaar te delen. Door alle respondenten die gebruik maken van of betrokken zijn bij het systeem wordt gesteld dat deze niet altijd accurate informatie bevat en tijdig wordt gecorrigeerd. Zo ook blijkt uit de volgende citaat:

“Ja, ik weet dat er heel veel fouten in zitten. En er is een terugmeldvoorziening, dat is een speciale applicatie voor als wij fouten vinden, vroeger gingen we die allemaal zelf produceren en nu gaan we dat terugmelden zodat jullie en de IND er ook van moeten leren. Maar het werkt helemaal niet. Er komen nauwelijks meldingen en er wordt niks gecorrigeerd. En ik denk dat daar wel ruimte voor verbetering in is.”

Al met al ontbreekt het volgens respondenten aan een overkoepelend systeem waarin professionals werkzaam bij de diverse uitvoeringorganisaties snel en efficiënte doorlooptijden, budgetten en plannings over de gehele keten kunnen inzien en eventueel eigen werkprocessen op kunnen bijsturen. Uit de resultaten komt sterk naar voren dat daar de kerntaak van de keten zou moeten liggen. Uit gesprekken met respondenten blijkt dat de Meerjarige Productie Prognose niet altijd accurate informatie bevat en niet regelmatig genoeg wordt bijgesteld. Bovendien zou het de voedingsbodem zijn voor de rijksbegroting. Respondenten die verantwoordelijk zijn voor het besturen en beheersen van de financiële administratie geven aan dat het soms lastig is om daar op te muteren. Dit wordt verder geïllustreerd in de volgende citaat:

“Wat we merken is dat we een centrale planning hebben die heet het mpp, de centrale planning is niet altijd accuraat en wordt niet met grote regelmaat bijgesteld. ... Wat we zien is dat die planning eigenlijk vrijwel nooit klopt, niet voor het COA en niet voor de IND.”

Op grond van bovenstaande kan er geconcludeerd worden dat er sprake is van collegialiteit en teamspirit. Ook wordt de mate van vertrouwen in essentie als positief beoordeeld door respondenten. Echter wordt daarbij de kanttekening gemaakt dat het proces van verkokering het vertrouwen niet ten goede komt. Daarbij ontbreekt het aan gezamenlijkheid in de wijze waarop problemen worden geanalyseerd. Dit komt verder tot uiting in het feit dat er verschillende noties bestaan over de wijze van prognosticeren. Activiteiten worden ingericht vanuit de eigen werkprocessen, waarbij het ontbreekt aan gezamenlijkheid. Verder ontbreekt het volgens respondenten aan een overkoepelend systeem waarin professionals werkzaam bij de diverse uitvoeringorganisaties snel en efficiënte doorlooptijden, budgetten en plannings over de gehele keten kunnen inzien en eventueel eigen werkprocessen op bijsturen.

4.3.3 Belangrijke bevindingen

- De mate van teamspirit en betrokkenheid in de basis beschouwt als positief.
- Collegialiteit in de basis als goed beschouwt.
- Verkokering negatieve uitwerking op vertrouwen.
- Activiteiten worden ingericht vanuit eigen werkprocessen, ontbreekt aan gezamenlijkheid.
- Informatiedeling belangrijke ‘bottleneck’.
- Basisvoorziening vreemdelingen (BVV) bevat niet altijd accurate informatie en wordt niet altijd tijdig gecorrigeerd.
- Meerjarige Productie Prognose bevat niet altijd accurate informatie en is tevens voedingsbodem voor de Rijksbegroting.
- Ontbreekt aan gezamenlijke processturing, geautomatiseerde planning en voortgangscntrole.
- Geen sprake van integrale dossiervorming.
- Ruimte voor het uitbreiden van gezamenlijke systemen.

5. Conclusies, discussie & aanbevelingen

In deze paragraaf zal er aandacht zijn voor de conclusies van dit onderzoek. Allereerst zal er antwoord gegeven op de deelvragen. Het uiteindelijke doel is om antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een discussie waarin de belangrijkste onderzoek beperkingen worden besproken en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

5.1.1 Deelvragen

In onderstaande wordt kort en bondig antwoord gegeven op de deelvragen. De antwoorden maken deel uit van de onderzoeksresultaten. Deze zijn uitgebreid behandeld in hoofdstuk 4.

Deelvraag 1: Is er sprake van bestuurlijke consensus over resultaatdoelen met betrekking tot ketensamenwerking en in hoeverre worden de ambities gedragen door de rest van de organisaties?

- Consensus op bestuurlijk niveau over resultaatdoelen.
- Overdaad aan overlegstructuren zou mogelijk zorgen voor stroperige besluitvorming.
- Urgentiebesef is aanwezig voor het versterken van samenwerkingsverbanden.
- Onduidelijkheid over hoe de ambities moeten worden gerealiseerd.
- IND heeft moeite om te voldoen aan productie eisen.
- COA worstelt met opvangcapaciteit door krappe vastgoedmarkt.
- Organisaties (met name IND) worden mogelijk overvraagd.

Deelvraag 2: In hoeverre is men in staat om de samenwerking te structureren in termen van ketenafspraken en ketenfinanciering?

- Het ontbreekt aan één (SMART) ketenopdracht, dat dekkend is voor de hele keten.
- Sub optimalisering van de doelbepaling blijft bestaan
- Ketenfinanciering moeizaam traject door verscheidenheid aan belangen en structuuraspecten.
- Ontbreekt aan financiële incentive, coöperatief gedrag blijft onbeloond.
- Financiering structuren worden aangedragen als belemmerende factor voor het effectief samenbrengen van middelen.

Deelvraag 3: In hoeverre is er sprake van geharmoniseerde werkprocessen tussen ketenpartners?

- De mate van teamspirit en betrokkenheid in de basis beschouwt als positief.
- Collegialiteit in de basis als goed beschouwt.
- Verkokering negatieve uitwerking op vertrouwen.
- Activiteiten worden ingericht vanuit eigen werkprocessen, ontbreekt aan gezamenlijkheid.
- Informatiedeling belangrijke 'bottleneck'.
- Basisvoorziening vreemdelingen (BVV) bevat niet altijd accurate informatie en wordt niet altijd tijdig gecorrigeerd.
- Meerjarige Productie Prognose bevat niet altijd accurate informatie en is tevens voedingsbodem voor de Rijksbegroting.
- Ontbreekt aan gezamenlijke processturing, geautomatiseerde planning en voortgangscontrole.
- Ruimte voor het uitbreiden van gezamenlijke systemen.

5.1.2 Centrale onderzoeksvraag

In deze paragraaf zal er antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze kan ketensamenwerking er voor zorgen dat er effectief kan worden ingespeeld op veranderingen in de instroom van asielzoekers zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan?

Bij ketensamenwerking moet het functioneren van de eigen organisatie in samenhang worden gezien met andere ketenpartners, en is de eigen organisatie slechts één schakel in het gehele proces. Een zwak functionerende schakel is mogelijk van negatieve invloed op het presteren van de eerst volgende in de keten. Het is daarbij cruciaal dat de juiste informatie op tijd wordt gedeeld met elkaar, zodat de volgende schakel in het proces op tijd wordt geconfronteerd met mogelijke productie- en of capaciteitsproblemen. In de essentie gaat ketensamenwerking over informatiedeling. Uit de resultaten blijkt dat de informatiedeling bij uitstek dat gene is wat het proces ophoudt of vertraagt. Het ontbreekt aan een overkoepelend systeem waarin professionals werkzaam bij de diverse uitvoeringsorganisaties snel en efficiënte doorlooptijden, budgetten en plannings over de gehele keten kunnen inzien en eventueel eigen werkprocessen op kunnen bijsturen. Zo is er geen sprake van gezamenlijke processturing, geautomatiseerde planning en voortgangscontrole. Verder zouden er verschillende noties bestaan over de wijze van prognosticeren. Uitvoeringsorganisaties leveren individueel inspanningen om de datakwaliteit te verbeteren, maar er is vooralsnog weinig sprake van gezamenlijkheid in de acties.

In dit onderzoek is er voor gekozen voor een invalshoek gericht op het organiseren en managen van ketensamenwerking. Het organiseren en managen van ketensamenwerking is onderverdeeld in drie fases: gezamenlijke doelbepaling, structureren van de samenwerking en praktische samenwerking. Wanneer de fases succesvol worden doorlopen zal dit leiden tot afstemming op alle niveaus dat moet zorgen voor minder knelpunten in het systeem. Als het gaat om de gezamenlijke doelbepaling kan er worden geconcludeerd dat er sprake is van een zekere consensus tussen bestuurders over resultaatdoelen, maar weinig aanknopingspunten bieden voor uitvoeringsorganisaties in termen van middelen. Zo zou er onduidelijkheid zijn over de wijze waarop de volle omvang van de plannen (programma flexibilisering asielketen) moeten worden gerealiseerd. Daarbij worden uitvoeringsorganisaties mogelijk overvraagd, en worden daardoor in beslag genomen door het op koers houden van de eigen organisatie. Daardoor hebben zij mogelijk onvoldoende zicht voor dat gene wat ketenpartners met elkaar bindt. Zo heeft de IND moeite om te voldoen aan de productie eisen door gebrek aan (goed opgeleid) personeel, terwijl het COA op zijn beurt worstelt met de opvangcapaciteit door een krappe vastgoedmarkt. DT&V wordt in een later stadium geconfronteerd met de na-ijl effecten van de hoge instroom in 2015 en 2016. Verschillen in keuzes en modaliteiten zorgen er voor dat, ondanks de mooie intenties en ambities die zijn uitgesproken vanuit de top van de organisaties, het moeilijk blijft om deze gezamenlijkheid vast te houden.

Als het gaat om de structurering van de samenwerking dan blijkt dat het ontbreekt aan een overeenkomst met concrete (SMART) ketenafspraken, waarbij ketenpartners onderling zich verbinden tot datgene wat vereist is om de gemeenschappelijke opgave te realiseren en daarmee dus ook aan aangrijpingspunten voor horizontale afstemming. Verder blijkt uit de resultaten dat het in sommige gevallen ontbreekt aan coördinatie tussen de opdrachtbrieven en het daarom lastig is om de individuele opdrachtbrieven te integreren in één ketenopdracht die dekkend is voor de hele keten. In diverse plannen en beleidsdocumenten wordt de gemeenschappelijke doelstelling voor asiel beschreven, maar blijft enige sub optimalisatie bestaan. Als het gaat om het gezamenlijk komen tot een structurele basis voor ketenfinanciering dan wordt verwezen naar de verdeelsleutel en zal deze verder moeten worden

uitgewerkt in diverse controller overleggen. Uit de resultaten blijkt dat het komen tot ketenfinanciering een moeizaam traject is gebleken. Zo wordt voornamelijk verwezen naar de verscheidenheid in belangen en financieringsstructuren als belemmerende factoren voor het effectief samenbrengen van middelen. Zo ontbreekt het aan een financiële prikkel om te handelen in het belang van de keten. Zo wordt er verwezen naar een situatie waarin ketenpartners worden afgerekend op de prestaties van de eigen organisatie, terwijl coöperatief gedrag onbeloond blijft.

De praktische samenwerking wordt op bepaalde onderdelen positief beoordeeld. Zo is er sprake van betrokkenheid en collegialiteit naar elkaar. Ook geven respondenten aan dat men elkaar ook regelmatig vindt op de werkvloer buiten de formele structuren. Echter heeft het proces van verkokering en sub optimalisatie een negatieve uitwerking op het onderlinge vertrouwen. Door verschillen in keuzes en afwegingen en gebrek aan inzicht in elkaars werkprocessen, ontstaat er een situatie waarin onzekerheid toeneemt en samenwerkende actoren zich genoodzaakt voelen om hun activiteiten te herdefiniëren. De gewenste situatie is stabiliteit en een helder speelveld. Om te komen tot de gewenste situatie zal er meer helderheid moeten komen wat betreft het speelveld en de diverse belangen. Pas wanneer deelnemende actoren niet meer bezig zijn met veilig stellen van de eigen organisatiedoelstelling, zal er aandacht zijn voor datgene wat de ketenpartners met elkaar bindt. Verder zal er moeten worden toegewerkt naar een situatie waarin er sprake is van stabiliteit waarbij de baten en kosten op een eerlijke manier kunnen worden verdeeld. Door structuuraspecten die dit mogelijk belemmeren, blijft het moeilijk om wat af te doen van de eigen (organisatie) opdracht ten baten van de ketenopdracht.

5.2 Discussie

In deze paragraaf zal er aandacht zijn voor de belangrijkste implicaties en beperkingen van het onderzoek en zullen ook suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek.

5.2.1 Theoretische discussie

Op basis van de resultaten lijkt er sprake te zijn van stagnaties bij het omzetten van de gezamenlijke intenties in concrete ketenopdrachten. Van Delden (2009) zou deze stagnatie omschrijven als een slechte onderlinge aansluiting van gedragsimpulsen. Er wordt kennelijk te veel gevraagd van de uitvoeringsorganisaties met betrekking tot grootschalige plannen over flexibilisering van het asielproces. Dit blijkt niet alleen uit het gegeven dat er onduidelijkheid en onzekerheid is over de middelen die zijn gereserveerd voor de volle omvang van de plannen. Tegelijkertijd ontbreekt het in sommige gevallen aan éénduidigheid in de verschillende opdrachtbriefven. Daardoor is het voor samenwerkende organisaties moeilijk om de ambities uit het regeerakkoord door te vertalen naar wat dit betekent voor de individuele uitvoeringsafdelingen. Er wordt blijkbaar te veel gevraagd van de afzonderlijke organisaties, wanneer het gaat om de overgang van gezamenlijke doelbepaling naar concrete (SMART) doelen. Ansell & Gash stellen dat de ‘incentive’ om samen te werken sterk afhankelijk is van de verwachtingen die zij hebben over de invloed die zij mogelijk kunnen uitoefenen in de toekomst. Uit de resultaten blijkt dat de wil om samen te werken en in ketenprocessen te denken aanwezig is, echter ontbreekt het ‘incentive’ om te denken in het belang van de keten. Volgens Van Delden (2009) is bovenstaande situatie een goed voorbeeld waarbij het kennelijk niet lukt om een draai te maken naar een volgende gedragsimpuls, oftewel de samenwerking stagneert.

Volgens Van Delden zou de verklaring voor het ontstaan van een dergelijke stagnatie liggen in de verscheidenheid aan belangen van de verschillende organisaties. Zo zouden verschillende belangen leiden tot onderhandelingsgedrag. Betrokkenen worden daarbij geprikkeld om te onderhandelen over middelen, maar tegelijkertijd ook om samen te werken. De onderhandelingsgeest zou in het geval van stagnaties de overhand krijgen en dit leidt doorgaans tot behoedzaam en berekenend gedrag. Hierbij is

er ook een spel tussen tegengestelde en overeenkomstige belangen. Dit komt onder andere naar voren in het gegeven dat bepaalde elementen in de afzonderlijke opdrachtbrieven elkaar ogenschijnlijk tegenspreken. Actoren die betrokken zijn bij het versterken van de samenwerking door betere afstemming te realiseren tussen de verschillende uitvoeringsafdelingen (beschikking, opvang, terugkeer) ondervinden tegelijkertijd een prikkel om te gaan onderhandelen en om samen te werken. Doordat deze gedragsimpulsen in strijd zijn met elkaar, ontstaat er een situatie waarin zowel het onderhandelen als het samenwerken ineffectief blijkt te zijn.

In hoofdstuk 2 zijn aan de hand van de theoretisering een aantal verwachtingen geformuleerd. Deze zijn de volgende:

Hypothese 1: Wanneer alle fasen van ketensamenwerking (gezamenlijke doelbepaling, structureren, praktisch samenwerken) succesvol worden doorlopen, zal er sprake zijn van afstemming tussen ketenpartners op alle niveaus, zodat er minder knelpunten in het asielproces ontstaan?

Hypothese 2: Wanneer partners het eens zijn over wat de samenwerking moet opleveren, maar er niet in slagen om de ambities concreet te maken, zal de samenwerking stagneren en zijn relevante actoren niet in staat om te komen tot adequate afstemming, en worden ketenpartners mogelijk te laat geconfronteerd met capaciteitsproblemen, en zijn de kosten om aanpassingen te plegen vaak te hoog.

Hypothese 3: Gecombineerde werkprocessen verlopen moeizaam. Men is op de hoogte van de ambities op het gebied van ketensamenwerking, maar hebben te weinig oog voor het ‘eilandje’ van de ketenpartner, waardoor het ontbreekt aan adequate afstemming. Knelpunten blijven onduidelijk of worden te laat opgemerkt.

Op basis van dit onderzoek kan er geconcludeerd worden dat de eerste verwachting niet is uitgekomen. Zo lijkt de samenwerking te stagneren op het niveau van het middenkader dat verantwoordelijk is voor de structurering van de samenwerking. Men is kennelijk niet in staat om een draai te maken naar een volgende energie impuls om op deze manier te komen tot concretisering van de samenwerking in termen van (SMART) ketenopdrachten en structurele vormen van ketenfinanciering. Daarmee ontbreekt het aan aangrijpingspunten voor horizontale afstemming. Dit komt onder andere tot uiting in het gebrek aan afstemming op het gebied van informatiedeling. Zo ontbreekt het aan een overkoepelend systeem ten behoeve van de informatiedeling tussen ketenpartners. Verder kan er worden geconcludeerd dat men onvoldoende zicht heeft in elkaars bedrijfsprocessen, waardoor knelpunten mogelijk onduidelijk blijven of te laat worden opgemerkt. Op basis van bovenstaande constatering kan geconcludeerd worden dat de laatste twee verwachtingen zijn uitgekomen.

5.2.2 Onderzoekbeperkingen

Echter zijn er ook een aantal onderzoekbeperkingen te noemen. Om het bereik van het onderzoek behapbaar te houden is gekozen om uitsluitend onderzoek te doen naar samenwerking tussen de drie organisaties (COA, IND en DT&V) en de wijze waarop de departementale sturing is ingericht op het functioneren van de uitvoeringsorganisaties. Daarmee is mogelijk niet geheel voorkomen dat belangrijke inzichten ontbreken. Zo is er voor de Politie en Kmar ook een belangrijke rol weggelegd als het gaat om het begeleiden van het identificatieproces in Ter Apel en leveren een bijdrage aan het besluitvormingsproces in de grote keten.

Verder is er gekozen voor een invalshoek gericht op de wijze van organiseren (strategisch) en managen (tactisch) van ketensamenwerking, en de uitwerking op operationeel niveau. De uitwerking op uitvoerend niveau valt daarmee buiten de bereik van het onderzoek. Er zijn dus vooral bestuurders,

managers, coördinatoren, regisseurs, beleidsmedewerkers, adviseurs en controllers geïnterviewd. Op operationeel niveau is vooral gebruik gemaakt van inzichten van het KOCV. Als het gaat om de validiteit van het onderzoek is het van belang dat de resultaten uit dit onderzoek worden geïnterpreteerd in een dergelijke context. De samenwerking in Ter Apel en andere locaties waar de daadwerkelijke procedure plaats vindt valt daarmee buiten de context van dit onderzoek.

Alvorens de uitvoering van het onderzoek zijn er maatregelen getroffen om een zekere generaliseerbaarheid aannemelijk te maken. Zo is er gebruik gemaakt van strikte criteria voor het selecteren van respondenten (zie hoofdstuk 3). Het is van belang dat conclusies zoals die hierboven zijn beschreven worden geïnterpreteerd in een dergelijke context. Variatie dekkende representativiteit als basis voor generaliseerbaarheid verwijst naar een juiste variatie in respondenten. Zo is er getracht te komen tot een gelijke verdeling tussen respondenten verdeeld over de verschillende organisaties. Doordat er gebruik is gemaakt van strikte criteria op basis van bovengenoemde niveaubeschrijving, is een selecte groep respondenten geïnterviewd. De onderzoeker (ik) had graag meer respondenten geïnterviewd maar omdat het zoeken naar een geschikte methode om relaties te onderzoeken en het analyseren van gegevens uit documentenstudie meer tijd in beslag namen dan verwacht, was dit helaas niet mogelijk. Daarbij was het niet altijd mogelijk om de gewenste respondenten binnen afzienbare tijd te interviewen. Een andere reden voor het aantal respondenten was om een scheve verdeling van respondenten te voorkomen.

Verder is bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten gebruik gemaakt van een operationalisering. Echter is dit onderzoek kwalitatief van aard en heeft betrekking op de wijze waarop respondenten betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe de wijze van management van gedrag er volgens hen, binnen die context uit moet zien. Om te komen tot een juiste analyse van de resultaten, zullen deze moeten worden geïnterpreteerd. Daarbij is het van belang dat verzamelde data altijd met open en onbevooroordeelde blik bekeken worden. Echter blijft het moeilijk om objectiviteit te bewaren wanneer de onderzoeker (ik) wordt geconfronteerd met subjectieve waarnemingen. Door middel van triangulatie (hoofdstuk 3) is getracht te komen tot een juiste benadering van kwalitatieve resultaten.

5.2.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Als het gaat om de belangrijkste implicaties van dit onderzoek, dan kan worden verwezen naar de wijze waarop de samenwerking wordt gestructureerd in termen van ketenopdrachten en ketenfinanciering. Zo worden structuuraspecten en verscheidenheid aan belangen genoemd als mogelijk belemmerend voor het effectief samenbrengen van middelen. Vervolgonderzoek zou gericht moeten zijn op de wijze waarop alternatieve organisatiestructuren mogelijk kunnen zorgen voor effectieve belangenregulering en daarmee een alternatief vormen voor de huidige organisatiestructuur. Ook zal onderzocht moeten worden welke verdeelsleutel kan zorgen voor een eerlijke verdeling van kosten en baten over de hele keten.

Dit onderzoek heeft een bestuurskundige invalshoek en focust zich op het organiseren en managen van gezamenlijke systemen. De technische implicaties vallen daarmee buiten het bereik van dit onderzoek. Als het gaat om de informatiedeling dan is er geconcludeerd dat er ruimte is voor het uitbreiden van gezamenlijke systemen. Vervolgonderzoek zal moeten uitwijzen op welke wijze dit zal moeten gebeuren, waarbij aandacht is voor de technische implicaties in termen van automatisering en digitalisering.

In de theoretisering is er kort aandacht geweest voor het verband tussen vertrouwen en de mate van toewijding aan het samenwerkingsproces. In dit onderzoek is dit verband niet uitvoerig onderzocht. Wel is de constatering gedaan dat de mate van verkokering een negatieve uitwerking kan hebben op de

mate van vertrouwen onderling tussen ketenpartners. Ansell & Gash (2008) verwijzen onder meer naar een geschiedenis van conflicten als belangrijke factor voor de mate waarin men bereid is om een samenwerkingsstrategie aan te gaan. Verleden van conflicten is niet meegenomen als indicator en valt daarmee buiten het bereik van dit onderzoek.

5.3 Aanbevelingen

Uit het onderzoek dat is uitgevoerd, blijkt dat de samenwerking op onderdelen goed verloopt, maar dat er het nodige te verbeteren valt. Vooral als het gaat om de structurering van de samenwerking om op deze manier er voor te zorgen dat ketenfinanciering een structurele basis krijgt. Verder ontbreekt het aan een systeem waarin relevante actoren snel, tijdig en efficiënt elkaars werkprocessen kunnen inzien, zodat zij niet te laat worden geconfronteerd met capaciteitsproblemen. Het ontbreekt aan gezamenlijke processturing, efficiënte planning en de integrale dossiervorming werkt niet optimaal.

Dit onderzoek focust zich op de wijze van managen en organiseren van ketensamenwerking. Er is de verwachting dat de betrokken actoren dit onderzoek zullen benutten om verdere verbeteringen door te voeren in de wijze van organiseren en managen van activiteiten gericht op het versterken van ketensamenwerking. Daarbij is getracht de aanbevelingen zo concreet en uitvoerbaar mogelijk te maken. De eerste twee aanbevelingen (Supply chain management en Service level agreement) richten zich op de korte termijn. De laatste twee aanbevelingen richten zich op de lange termijn visie.

5.3.1 Supply chain management

Uit onderzoek blijkt dat het komen tot een structurele vorm van ketenfinanciering een moeizaam traject is gebleken. Ketenfinanciering moet zorgen voor een zekere financieringsruimte. Dit wordt ook wel in verband gebracht met de term ‘supply chain’ management. Bij ketenfinanciering is het van belang dat er sprake is van goede informatiedeling wat leidt tot betere planningen, betere bezettingsgraden en lagere kosten. Het is daarom wel van belang dat ketenafspraken worden vastgelegd en dat er duidelijkheid heerst over de gemaakte afspraken. Het moet in één oogopslag duidelijk worden waar bepaalde knelpunten zijn veroorzaakt.

Er zijn verschillende methoden te bedenken om de zogenaamde ‘supply chain’ management te faciliteren. Een van de moderne methode is blockchaintechnologie wat verwijst naar een nieuw soort database, waarin transacties kunnen worden opgeslagen. Met behulp van blockchaintechnologie is het mogelijk direct inzichtelijk te maken waar vertraging in het proces ontstaan en wat het gevolg hier van is. Verder is het ook mogelijk om bij vertraging automatisch de productieplanning aan te passen. Vooralsnog wordt er gebruik gemaakt van de Meerjarige Productie Prognose als belangrijke afstemmingmechanisme. Deze is echter niet altijd accuraat gebleken en bevat niet altijd tijdige informatie. Blockchain maakt het mogelijk om direct kwaliteitsproblemen te herkennen, en laat in één oogopslag zien waar en wanneer kwaliteitsproblemen zijn ontstaan.

5.3.2 Service level agreement

Uit onderzoek is geconcludeerd dat het ontbreekt aan een overeenkomst met concrete (SMART) ketenafspraken waarbij ketenpartners onderling zich verbinden tot datgene wat vereist is om de gemeenschappelijke opgave te realiseren en daarmee dus ook aan aangrijpingspunten voor horizontale sturing. Door middel van het maken van concrete ketenafspraken en het dragen van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze afspraken kan worden gezorgd voor eenheid in taal en procedures over de gehele keten.

Binnen de IT-sector en gezondheidszorg worden al overeenkomsten gesloten op het gebied van dienstverlening ook wel Service level agreement (SLA) genoemd. Dergelijke overeenkomsten

focussen zich op de prestaties en de kwaliteit van de service die een aanbieder minimaal moet leveren. Door middel van interne klantenonderzoeken kan inzichtelijk worden gemaakt of het serviceniveau wordt gehaald. Er moet periodiek worden gemeten of de SLA's nog worden nagekomen. Door middel van evaluaties kan er voor worden gezorgd dat alle betrokken ketenpartners op de hoogte zijn van het proces en samen kunnen bepalen of aanpassingen in de eigen bedrijfsprocessen noodzakelijk zijn.

5.3.3 Herontwerp organisatiestructuur

Het uiteindelijke doel van bovengenoemde interventie is het creëren van een situatie waarin relevante actoren zich ook daadwerkelijk eigenaar voelen van de keten. Er wordt gevraagd om inzet, energie en openheid tussen ketenpartners. Alleen op deze manier kunnen bovenstaande interventies worden gerealiseerd. Uit onderzoek blijkt dat door de verscheidenheid aan belangen van de verschillende organisaties er een situatie ontstaat waarin onderhandelingsgedrag de boventoon voert. De gewenste situatie is stabiliteit en een helder speelveld. Om te komen tot de gewenste situatie zal er meer helderheid moeten komen wat betreft het speelveld en de diverse belangen. Pas wanneer deelnemende actoren niet meer bezig zijn met veilig stellen van de eigen organisatiedoelstelling, zal er aandacht zijn voor datgene wat de ketenpartners met elkaar bindt.

Er zal moeten worden onderzocht of alternatieve organisatiestructuren mogelijk zorgen voor meer stabiliteit, waarbij de baten en kosten op een eerlijke manier worden verdeeld over de keten. In 2013 is gesteld dat een fusie van het COA met de IND en DT&V op langere termijn mogelijk meer perspectief zou bieden. Er zijn echter verschillende vormen te bedenken. In een onderzoek uitgevoerd door de Algemene Bestuursdienst zijn verschillende varianten uitvoerig onderzocht. De conclusie van het onderzoek was dat ondanks de maatregelen een zekere mate van sub optimalisatie zal blijven bestaan. Zo zal het leiden tot *“deels nieuwe koppelvlakken en het opnieuw definiëren van de samenwerking tussen de organisaties.”* Dit leidt tot de conclusie dat een fusie tussen de drie organisaties geen volwaardige alternatief vormt voor de huidige organisatiestructuur (Algemene Bestuursdienst, 2012).

Een ander alternatief dat nog niet is onderzocht is het omvormen van de IND van een agentschap naar een zelfstandig bestuursorgaan (zbo). Als de IND zou worden omgevormd tot een zbo, hebben zij veel meer ruimte en vrijheid om de personeelsstrategie aan te passen op de opgaven in het regeerakkoord. Al eerder is uit de resultaten gebleken dat de IND moeite heeft om te voldoen aan de productie eisen door gebrek aan personeel. Het grootste nadeel van een dergelijke organisatievorm is dat de ‘span of control’ in gevaar komt, wat verwijst naar een situatie waarin er sprake is van een te grote spanwijdte en het lastig is om controle te houden over het functioneren van de organisatie. Vooral als het gaat om de wijze waarop de departementale sturing is ingericht op het functioneren van de IND als uitvoeringsorganisatie. Daarnaast kan ook verwezen worden naar de hoge transitiekosten die een dergelijke reorganisatie met zich mee brengt.

- Fusie van de drie organisatie tot één organisatie. Nadeel: Hoge transitiekosten en terugkeer wordt mogelijk ondergesneeuwd.
- Een fusie tussen IND en het COA, waarbij de afdelingen procedure (IND) en opvang tot één geheel wordt samengebracht.
Nadeel: Hoge transitiekosten
- IND wordt omgevormd van een agentschap in een ZBO
Nadeel: span-of control komt in gevaar

Al met al kan er geconcludeerd worden dat meerdere alternatieven denkbaar zijn, maar er ook nadelen aan kleven. Dit onderzoek focust zich echter niet op alternatieve organisatievormen, maar tracht inzicht te geven in het functioneren van de huidige organisatievorm. Het is echter wel van belang om

na te denken over alternatieve organisatiestructuren, omdat hier mogelijk de sleutel ligt voor structurele belangenregulering. Er moet worden toegewerkt naar een organisatiestructuur waarin de baten en kosten op een eerlijke manier kunnen worden verdeeld over de keten.

5.3.4 Investeren in de ‘zachte’ kant van samenwerken

Uit de resultaten blijkt onder andere dat er sprake is van verschillen in cultuur en competenties maar dit niet per se belemmerend is voor effectieve ketensamenwerking. Echter wordt door merendeel van de respondenten aangegeven dat investeringen gericht op het samenbrengen van de verschillende culturen en competenties mogelijk kan helpen om bepaalde obstakels in de samenwerking te overwinnen. Op korte termijn kan een investering gericht op het samenbrengen van culturen en competenties mogelijk zorgen voor een vertrouwd speelveld waarin relevante actoren een blijvende prikkel voelen om constructief bij te dragen aan het samenwerkingsproces. In een dergelijke situatie handelen relevante actoren volgens individuele aanpassingsstrategieën, en weten partners elkaar toch te vinden ondanks mogelijk belemmerende afspraken en kaders die hogerop in de hiërarchie zijn gemaakt. Dit wordt ook wel in verband gebracht met investeringen gericht op de ‘zachte’ kant van de samenwerking. De eerste drie aanbevelingen zijn voornamelijk gericht op de ‘harde’ kant van de samenwerking en gaat over systemen, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De ‘zachte’ kant van de samenwerking focust zich op het versterken van vertrouwen, culturen en collegiale relaties in de informele sfeer. Hieronder worden een aantal instrumenten genoemd gericht op het organiseren en managen van de zogenaamde ‘zachte’ kant van samenwerken.

- Teambuilding activiteiten gericht op het versterken van de werkrelaties tussen ketenpartners in informele sfeer.
- Onafhankelijk procesmanager, onafhankelijk adviesorgaan of klankbord voor versterken vertrouwen in de keten.
- Personeel opleiden in (informele) samenwerkingsvaardigheden.
- Teamleden niet alleen selecteren op basis van vakbekwaamheid maar ook op samenwerkingsvaardigheden.

Het uiteindelijke doel is om ketenpartners dichter bij elkaar te brengen, buiten de formele werkstructuren om. Op deze manier kan er toch gekomen worden tot gezamenlijkheid in ketenactiviteiten, ondanks mogelijk belemmerende structuuraspecten. Onafhankelijk procesmanager, onafhankelijk adviesorgaan of klankbord moet voorkomen dat frustraties en conflicten zorgen voor scheve verhoudingen in de mate van toewijding. Door regelmatig te evalueren in teams kan mogelijk worden voorkomen dat ongemotiveerde actoren dwars liggen. Daarbij zal er ook aandacht moeten zijn voor het opleiden van eigen personeel als het gaat om samenwerkingsvaardigheden. Ten slotte zouden samenwerkingscompetenties explicieter moeten worden benoemd in de afzonderlijke opdrachtbrieven.

Bronvermelding

Voorblad:

Esmeijer, M. (2019). Het belang van ketensamenwerking. Geraadpleegd via: <http://eevi.nu/6-het-belang-van-ketensamenwerking/>

Tekst:

Aa, A van der & Konijn, T. (2004). Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken. Utrecht: Uitgeverij Boom Lemma bv.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2017). Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders.

Algemene Bestuursdienst Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2012). Verkenning ZBO-status COA.

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Barlas, Y. (2002). System Dynamics: Systemic Feedback Modeling for Policy Analysis. *Encyclopedia of Life Support Systems*.

Bruijn, J.A. de, & Heuvelhof, E.F. Management in netwerken. Utrecht: Boom Lemma Uitgevers.

Broen, J. G. W., de Jong A. C. & Kooijmans A. A. (1995). Besturing en beheersing. Controlling in de praktijk. Den Haag: Kluwen.

COA. Wet COA, Missie en visie. Geraadpleegd via: <https://www.coa.nl/nl/over-coa/wet-coa-missie-en-visie> (2019).

COA, IND & DT&V. Ketenjaarplan 2018.

Delden, P.J., van (2009). Sterke netwerken. Ketensamenwerking in de publieke dienstverlening. Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.

Duggan, J. (2016). An Introduction to System Dynamics. *System Dynamics Modeling*, pp.1-24

DT&V. Wat doet de DT&V. Geraadpleegd via: <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Organisatie/WatdoetdeDTV/index.aspx> (2020)

European Migration Network. Changing Influx of Asylum Seekers 2014-2016. Synthesis Report for the EMN Study August 2018.

Gerrits, L. (2013). Punching clouds: an introduction to the complexity of public decision-making. Isce Publishing.

Goedee, J. en A. Entken, (Ont)keten – Implementeren van werken in ketens, Lemma, Den Haag, 2006.

Hennink, M., Hutter, I. & Bailey, A. (2011). Qualitative research methods. Paperback

IND. Wat doet de IND. Geraadpleegd via: <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Wat-doet-de-IND.aspx> (2020).

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). De identificatie van asielzoekers in Nederland.

Korsten, A. F. A. (jaartal onbekend) Samenwerken in ketens en ketenmanagement. Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Samenwerken%20in%20keten%20en%20ketenmanagement.pdf>

Lowndes, V. & Roberts, M. (2013). Why institutions matter. The new institutionalism in political science. Palgrave Macmillan.

Ministerie van Justitie & Veiligheid. Ketenplan 2018-2022.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. Ketenplan 2018-2022. Ketenplan migratieketen. Geraadpleegd via: https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/paginas/media/bestanden/ketenplan_2018_2022.pdf

NRC. (2019). 'Het is crisis in de asielzoekerscentra' geraadpleegd via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/03/het-is-crisis-in-de-asielzoekerscentra-a3979015>

Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst' Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>

Trouw. (2016). Asielaanvragen was in 2016 officieel een recordjaar. Geraadpleegd via: <https://www.trouw.nl/nieuws/met-59-100-asielaanvragen-was-2015-officieel-een-recordjaar~b9dfd45c/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.nl%2F>

Wierdsma, A., Co-creatie van verandering, Eburon, Delft, 1999.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). Het ontwerpen van een onderzoek. Den Haag: Boom Lemma.

Bijlage 1 Respondenten lijst

Organisatie	Functie
COA	Bestuursvoorzitter
COA	Bestuursadviseur
COA	Strategisch Controller
COA	Controller
COA	Beleidsregisseur
COA	Unit Manager
IND	Hoofd Financiën en Business Information
IND	Coördinerend adviseur ketensamenwerking
IND	Adviseur beleidsdirectie
DT&V	Concern Controller
DT&V	Coördinerend/specialistisch adviseur
DT&V	Strategisch Adviseur
J&V	Manager KOCV
J&V	Team Ketensturing/directieregie
J&V	Coordinator opdrachtgever
J&V	Specialistisch Adviseur
J&V	Projectleider-programmamanager (eigenaar)
ACVZ/J&V	Coördinerend en specialistisch beleidsadviseur

Bijlage 2 Interviewprotocol

Introductie:

- Reden van het interview aangeven
- Interview wordt opgenomen – toestemming vragen
- Structuur van het interview toelichten

Achtergrond

- Zou u wat meer kunnen vertellen over uw functie en uw betrokkenheid bij de samenwerking?
- Hoe lang bent u werkzaam in deze functie?
- Wat zijn uw huidige werkzaamheden?

Gezamenlijke doelbepaling (Ketenplan)

- Is er sprake van voldoende urgentiebesef voor het versterken van ketensamenwerking?
- Is er sprake van bestuurlijke consensus over samenwerkingsdoelen?
- Zijn er voldoende middelen vrijgemaakt voor de beleidsambities over ketensamenwerking?

Structureren van de samenwerking (Ketenjaarplan)

- Hoe verloopt de doorvertaling van beleidsambities naar concrete (SMART) ketenopdrachten?
Welke belemmeringen en frustraties zijn er?
- Hoe verloopt de structurering van ketenfinanciering? Welke belemmeringen en frustraties zijn er?

Praktische samenwerking

- Hoe wordt de mate van teamspirit en betrokkenheid tussen ketenpartners onderling beoordeeld?
- Hoe wordt de mate van onderling vertrouwen tussen ketenpartners beoordeeld?
- Hoe verlopen gecombineerde werkprocessen?
- Houdt men voldoende rekening met elkaar bij het operationaliseren van de eigen werkprocessen?
- Heeft men voldoende zicht in elkaars werkprocessen?
- Worden problemen of knelpunten op tijd opgemerkt?

Bijlage 3 Gemiddelde scores indicatoren

Theoretisch concept	Uitingsvorm	Waarden (tienpuntschaal)
Gezamenlijke doelbepaling	- Urgentiebesef	8.8 (Onvoldoende – Voldoende)
	- Gezamenlijk bepalen samenwerkingsdoelen	7.1 (Onvoldoende – Voldoende)
	- Middelen	4.2 (Onvoldoende – Voldoende)
Structureren van de samenwerking	- Concrete ketenopdrachten/afspraken	2.3 (Sub optimaal – Optimaal)
	- Ketenfinanciering	3.4 (Sub optimaal – Optimaal)
Praktische samenwerking	- Teamspirit en betrokkenheid	8.2 (Onvoldoende – Voldoende)
	- Openheid en communicatie	3.7 (Onvoldoende – Voldoende)
	- Wederzijds vertrouwen	6.5 (Onvoldoende – Voldoende)