

Regionale sturing: inspelen op maatschappelijke uitdagingen

Essay in het kader van de samenwerking tussen de Universiteit Utrecht en het Ministerie van BZK
in het programma 'Institutes voor Open Samenlevingen' (IOS).

Erik Stam, Niels Bosma, Janneke Gerards, Karin Geuijen, Albert Meijer, Remco Nehmelman, Rob Raven, Ingrid Robeyns

Universiteit Utrecht

Samenvatting

Nieuwe vormen van regionale sturing hebben de belofte in zich om beter dan gemeentelijke of landelijke vorming van sturing in te spelen op maatschappelijke uitdagingen. In dit essay wordt vanuit meerdere disciplinaire perspectieven de vraag beantwoord of en hoe regionale sturing kan bijdragen aan het oplossen van publieke problemen. We bespreken in het bijzonder hoe dit via experimenten wordt gerealiseerd en wat de rol van de institutionele context is. De centrale probleemstelling luidt: hoe kan regionale sturing, in de context van gevestigde (formele en informele) instituties, bijdragen aan het oplossen van publieke problemen?

Traditioneel wordt regionale sturing als een oplossing gezien voor tekortkomingen in de voorziening van publieke diensten op gemeentelijk niveau, die niet per se op landelijk niveau aangepakt hoeven te worden. Dit omvat bijvoorbeeld publieke voorzieningen op het gebied van werk, educatie, veiligheid, water en energie. In dit essay nemen we dit als startpunt, mede om institutionele redenen (paragraaf 3), maar richten we ons op experimentele regionale sturing (paragraaf 4 en 5). We nemen de vluchtelingencrisis (paragraaf 2) als voorbeeld van een maatschappelijke uitdaging die met experimentele regionale sturing kan worden aangepakt.

Wanneer is experimentele regionale sturing een adequaat middel om in te spelen op maatschappelijke uitdagingen? Als er een duidelijke en breed geaccepteerde probleemdefinitie is, als er geen onzekerheid is rondom de oorzaak-gevolg relaties van een publiek probleem en als er al een pasklare oplossing voor het publieke probleem is geformuleerd, is experimentele sturing waarschijnlijk niet de beste aanpak. Experimentele regionale sturing is vooral effectief als er sprake is van complexe publieke problemen, waarvoor meerdere oplossingsrichtingen mogelijk zijn en er onduidelijkheid is over, of wanneer er meerdere interpretaties mogelijk zijn van, wat de beste of meest wenselijke aanpak is, en waarvoor kennis en vaardigheden vanuit de regionale context noodzakelijk zijn om tot een passende oplossing te komen. Maatschappelijke uitdagingen zijn vaak dergelijke complexe publieke problemen. De regio kan de arena bieden voor samenwerking tussen publieke en private spelers om te leren over hoe dergelijke maatschappelijke uitdagingen op een vernieuwende en effectieve manier aan te gaan.

Het uiteindelijke doel van experimentele regionale sturing is om op innovatieve wijze in te spelen op maatschappelijke uitdagingen. Publieke en private actoren met voldoende kennis en vaardigheden zijn nodig om deze publieke waarde te genereren, en de publieke innovatie moet ook legitiem zijn volgens democratische, ethische en rechtsstatelijke beginselen. De overheid kan de randvoorwaarden creëren voor het mobiliseren van actoren bij maatschappelijke uitdagingen, om hen vervolgens te laten experimenteren, en als oplossingen worden gevonden deze op te schalen, in te bedden en te routiniseren. Ook het betrekken van publieken om de diverse waarden en belangen die bij deze maatschappelijke uitdagingen spelen af te wegen is noodzakelijk. Regionale overheden hoeven niet de leiding in deze processen te nemen; vaak zijn anderen met meer contextkennis en capaciteiten daar beter toe in staat. Overheden hebben wel een systeemverantwoordelijkheid voor deze innovatieprocessen: de institutionele context zodanig inrichten dat publieke en private actoren deze functies in het ecosysteem voor publieke innovatie vervullen. Ook is er een belangrijke rol voor de nationale overheid in het bewaken van normatieve kaders, grondrechten en democratische beginselen – zeker omdat gemeenten en regio's hier vaak niet de capaciteiten voor hebben.

Experimenteren binnen én met regionale sturing biedt dus aanknopingspunten voor het aanpakken van maatschappelijke uitdagingen. Toch dient experimenteren niet als een 'silver bullet' gezien te worden, maar als een onderdeel van een brede, integrale aanpak, met aandacht voor de samenhang van veranderingen op verschillende (multi-level) niveaus. Experimenten bieden een hands-on perspectief om te leren over gewenste maatschappelijke veranderingen, maar zijn per definitie beperkt in schaalgrootte en reikwijdte. De invloed van experimenten hangt af van de wijze waarop nationale en internationale ontwikkelingen meebewegen. Dit vereist het strategisch navigeren van de (inter)nationale context, met name door het verbinden van de regionale netwerken met (inter)nationale sturingsnetwerken. Een belangrijke vraag is welke rol voor de nationale overheid daarin wenselijke en efficiënt is – mede gezien de pro-activiteit van stedelijke regio's om zich in toenemende mate zelf te organiseren in internationale lerende netwerken.

1. Introductie

1.1 De Nederlandse context

In Nederland worden nationale publieke taken gedecentraliseerd naar gemeenten en ontstaan vele nieuwe samenwerkingsverbanden op intergemeentelijk niveau, waarbij naast openbaar bestuur ook burgers en bedrijven betrokken zijn. Sinds 2015 hebben gemeenten er vele taken op het sociaal domein bij gekregen. De Jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet (de zogeheten 3D-operatie) zijn nu een verantwoordelijkheid van gemeenten geworden. Met deze overheveling van taken van voornamelijk het centrale naar het decentrale bestuur, is tevens een grote bezuinigingsoperatie verwezenlijkt. Was voorheen met deze taken een bedrag gemoeid van 22 miljard euro, sinds 2015 moeten gemeenten het voor het behartigen van deze taken doen met 15 miljard euro. Het gevolg van deze 3D-operatie is dat gemeenten meer dan ooit zijn gaan samenwerken. Samenwerken zou efficiëntiewinsten opleveren en concentratie van kennis. Naast de formele decentralisering van publieke taken naar gemeenten en de hieruit voortkomende intergemeentelijke samenwerking vindt er ook bottom-up samenwerking plaats tussen overheid, burgers en bedrijven. Een uitingsvorm hiervan is de opkomst van een grote hoeveelheid regionale raden (economic boards) waarin gemeenten en provincies participeren, alsmede vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven en andere publieke instellingen (Stam et al. 2016). Het bedrijfsleven, kennisinstellingen of andere maatschappelijke partners dan wel naburige gemeenten in de regio zijn veelal een belangrijke speler voor het aanpakken van publieke problemen die gemeente overstijgend zijn.

1.2 Van government naar regional governance

Deze trend is ook internationaal, zowel beleidsmatig als academisch, waar te nemen in de verschuiving van "government" naar "governance". "Government" staat dan voor gevestigde vormen van overheidsbestuur, terwijl "governance" benadrukt dat gevestigde instituties op nieuwe manieren kunnen worden aangewend, zodat samenwerking ook op een fluïde en vrijwillige basis kan plaatsvinden tussen gemeenten en dat burgers zich het beste kunnen reguleren door horizontaal verbonden organisaties (Savitch en Vogel 2000: 161). Dus geen (regionale) overheid, maar meer fluïde en vrijwillige vormen van (regionale) sturing. De regio is dan niet per se een territoriaal afgebakende eenheid, maar kan bijvoorbeeld gezien worden als een "tussenruimte": een informele ontmoetingsruimte voor partijen die maatschappelijke uitdagingen aangaan (vgl. Teisman 2017). Deze partijen kunnen publieke bestuurders zijn van diverse bestuurslagen (gemeente, provincie, rijk), maar ook (vertegenwoordigers van) burgers en bedrijven zijn. Deze partijen ontmoeten elkaar in deze tussenruimte om publieke waarde te creëren.

Er zijn meer en minder formele vormen van sturing waar te nemen. Norris (2001: 535) omschrijft formele "regionale sturing" (regional governance) als:

The association of governments or residents in a defined geographic area for the purpose of controlling or regulating the behavior within and performing functions or providing services for the overall territory. Governance in a metropolitan territory is authoritative, occurs on an areawide basis and may involve a coercive element. That is, governing decisions and actions are binding across the territory and, if necessary, may be compelled.

Meer informele regionale sturing daarentegen "essentially involves voluntary association and lacks a coercive element. Also, cooperation may or may not be area wide" (Norris, 2001). In de Nederlandse praktijk lijkt deze laatste meer informele vorm veel prevalenter dan formele regionale sturing (tenminste, als provinciale overheden buiten beschouwing worden gelaten). Bij informele regionale sturing, mede omdat deze niet dwingend is, is leiderschap van nog groter belang om effectiviteit te behalen. Met de regio bedoelen we in dit essay subnationale niveau's.

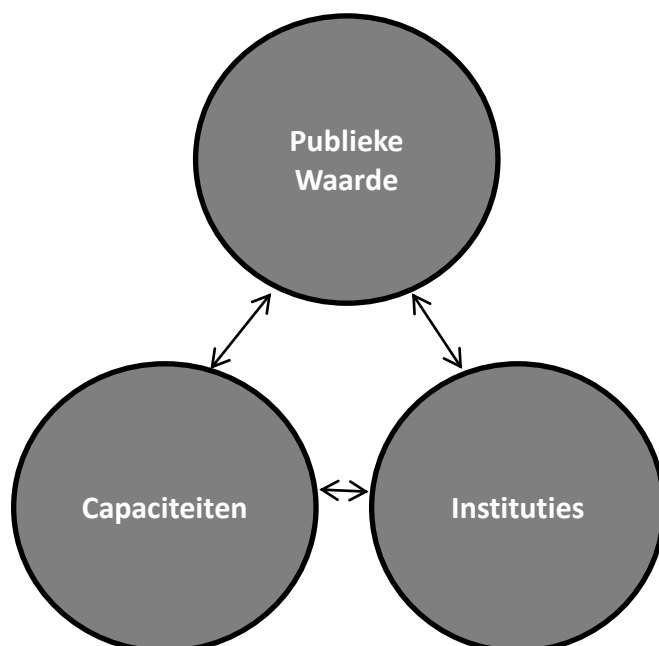
1.3 Maatschappelijke uitdagingen

Deze nieuwe vormen van regionale sturing hebben de belofte in zich om beter in te spelen op maatschappelijke uitdagingen, dan andere gemeentelijke of landelijke vorming van sturing. Steden en stedelijke regio's spelen een steeds belangrijker rol maatschappelijke uitdagingen (Barber 2013; Meijer 2014; Raven 2016). Deze maatschappelijke uitdagingen¹ vereisen gecoördineerde en aanhoudende inzet

van meerdere en diverse stakeholders om publiek problemen op te lossen. Dit betreft vooral complexe publieke problemen, waarvan de oplossing niet voor de hand ligt, maar waarvoor kennis van en expertise vanuit de regionale context noodzakelijk is om tot een passende oplossing te komen. Daarnaast zijn er ook publieke problemen die gemeente-overstijgend zijn maar niet per se op landelijk niveau aangepakt moeten worden, zoals uitdagingen op het gebied van werk, educatie, water en energie. De regio heeft de belofte in zich om een betere arena te bieden voor samenwerking tussen publieke en private spelers om dergelijke maatschappelijke uitdagingen op een vernieuwende en effectieve manier aan te gaan. Deze regionale sturing wordt soms formeel-juridisch, soms informeel ingericht. Deze regionale constellatie van actoren kan praktisch gezien de beste oplossingen leveren, maar het is niet duidelijk hoe democratische, ethische en rechtsstatelijke beginselen zoals democratische controle en gelijkheid worden geborgd. In dit essay zullen we vanuit meerdere disciplinaire perspectieven de vraag beantwoorden of en hoe regionale sturing kan bijdragen aan het oplossen van publieke problemen. We kijken in het bijzonder hoe dit via experimenten kan worden gerealiseerd en hoe de institutionele context op meerdere niveaus dit mogelijk maakt of in de weg staat. De centrale probleemstelling luidt: **hoe kan regionale sturing, in de context van gevestigde (formele en informele) instituties, bijdragen aan het oplossen van publieke problemen?**

1.4 Publieke waarde driehoek

Welk conceptueel kader kan worden gebruikt om inzichten in deze interactie tussen regionale sturing, instituties en het oplossen van publieke problemen te ordenen? Inzicht in het oplossen van publieke problemen vereist een begrip van publieke waarde creatie. In dit essay gebruiken we de publieke waarde driehoek (strategic triangle) van Moore (1995; 2013; Benington & Moore 2011) als raamwerk. Deze driehoek is een strategisch management² instrument dat zich richt op de vraag hoe **publieke waarde** gerealiseerd wordt, door **actoren** met bepaalde capaciteiten, binnen een specifieke **institutionele omgeving**. We gaan hieronder kort op deze drie aspecten in.



Figuur 1. Publieke waarde driehoek (gebaseerd op Moore 1995)

Het eerste onderdeel van de "strategic triangle" is de publieke waarde propositie. Deze definieert wat 'de bedoeling' is van het werk van de betrokken organisatie(s) en focust op specifieke taken. Het is niet vanzelfsprekend of gegeven wat deze publieke waarde is. Die bestaat uit twee samenhangende delen. Ten eerste is publieke waarde, datgene wat het publiek van waarde vindt. Men kan dit ook opvatten als datgene wat het publiek wil, de publieke opinie, of bij een organisatie klanttevredenheid of cliëntwaardering. Het tweede aspect van publieke waarde is daarom cruciaal: datgene wat van waarde is

voor het publiek (de samenleving). Dit tweede aspect is nadrukkelijk normatief, het bevat morele keuzes die gebaseerd zijn op opvattingen van rechtvaardigheid. Wat publieke waarde is, is daarmee zowel gericht op criteria als effectiviteit en efficiëntie als op rechtvaardigheid en ook rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, en rechtszekerheid (zie paragraaf 3). Het is niet vanzelfsprekend en vooraf gegeven wat publieke waarde is, het is vaak ook omstreden wie de definitie van publieke waarde bepaald (zie ook WRR 2012). Traditioneel is dat in de publieke sector een taak van politici. Zij zijn immers de gekozenen en daarmee de vertegenwoordigers van de wil van de burgers. Dat is democratie. Maar in een tijd waarin de representatieve democratie onder vuur ligt is dat niet langer vanzelfsprekend. Allerlei nieuwe vormen van democratie doen opgeld, zoals participatieve, deliberatieve democratie met burgerpanels. Daarnaast zien we co-creatie in hybride netwerken waarin de overheid slechts een actor tussen anderen is, en niet langer de doorslaggevende stem heeft.

Daarmee komt het tweede punt van de "strategic triangle" aan de orde: de institutionele omgeving (zie paragraaf 3). Hieruit ontleent een organisatie of netwerk zijn legitimiteit en steun. In Moore's termen: de "authorizing environment". Daarin hebben politici zeker wel een rol, maar ook andere actoren in de relevante omgeving zoals bestuurders, collega-organisaties, media, cliënten, en breder, de burgers. Tot deze "authorizing environment" horen ook de bestaande regels, wetten, gewoonten, machtsverdeling en dergelijke. Een lastig aspect van dit deel van de "strategic triangle" is het organiseren van een balans tussen de verschillende stemmen en invloeden. Vanzelfsprekend spelen machtsverhoudingen hierin een rol. Alle door het publieke probleem beïnvloede partijen moeten kunnen bepalen wat de publieke waarde is en in hoeverre een organisatie of netwerk legitiem is in haar doelen en handelen (Dewey 1927; Goodin 2007; Fung 2013). Binnen een staat is dat tot op zekere hoogte te organiseren via representatieve of participatieve democratie. Bij echte "wicked issues" ligt dat moeilijker. Wie zijn alle beïnvloede partijen in het klimaatvraagstuk, en meer bijzonder in de effecten van CO2 emissies (Van der Salm et al. 2011)? Beslissingen die daarin worden genomen en daden die worden uitgevoerd hebben niet alleen nu hun gevolgen, maar ook in de toekomst. Hoe kan de stem van toekomstige generaties meegenomen worden om te bepalen wat publieke waarde is en hoe legitiem een organisatie is. Datzelfde geldt voor het vluchtelingenvraagstuk: op welke manier kan de stem meetellen van degenen die het zwaarst worden geraakt door beleid, de vluchtelingen en migranten. Zij hebben geen stem meer in het land dat ze (noodgedwongen) verlaten hebben, niet in de landen waar ze doorheen reizen, en niet in het land waar ze uiteindelijk aankomen.

Het derde punt, ten slotte, van de "strategic triangle" gaat over het organiseren van voldoende middelen om het gedefinieerde doel (public value) te kunnen waar maken. In de termen van Moore heet dit de 'operational capacity'. Dat gaat over budget, maar ook over de professionals die er werken, hun opleidingsniveau en motivatie (kunnen en willen), over de beschikbare expertise, over de locatie etc. Veelal is het zinvol om dit te organiseren via samenwerking met andere organisaties. Dit is waar netwerksamenwerking vaak over gaat: het bundelen van kennis en andere middelen om zo een gedeeld doel beter te kunnen bereiken (zie paragraaf 4 en 5).

De grote uitdaging is nu om de drie aspecten van de "strategic triangle" op elkaar af te stemmen. Zo is het een groot probleem als een organisatie of netwerk een ambitieus doel definieert en bij de stakeholders veel enthousiasme ontmoet of kweekt, maar intern onvoldoende expertise of mogelijkheden heeft om het ook waar te maken. Evenzo levert het grote problemen op als een organisatie een ambitieus doel heeft bepaald en intern voldoende professionele kennis en vaardigheden en ook andere middelen heeft georganiseerd, maar de wethouder is niet van zins om een vergunning te geven. En mogelijk het meest ernstige geval: als zowel de stakeholders enthousiast zijn als de interne processen op orde, maar de organisatie eigenlijk geen echt doel (meer) heeft. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met het organisaties die zich inzetten voor het bestrijden van apartheid in Zuid-Afrika, op het moment dat de machtsoverdracht aan het ANC een feit werd. Deze organisaties hadden destijds ervoor kunnen kiezen om zichzelf op te heffen. Dat heeft een aantal niet gedaan. Een deel heeft haar missie verbreed tot het bestrijden van de gevolgen van apartheid, en later zelfs tot het bestrijden van armoede in heel Zuidelijk Afrika. Dit heet wel mission shift. In de commerciële sector heel gebruikelijk: afhankelijk van de verkopen van bepaalde producten worden die aangepast of vervangen door iets anders. In de publieke sector is dit problematisch en volgen al gauw beschuldigingen van 'mission drift' door zowel de eigen achterban als door het bredere publiek.

Na deze korte introductie met probleemstelling en conceptuele kader van dit essay wordt één specifieke casus van een grote maatschappelijke uitdaging uitgewerkt: de vluchtelingencrisis. Hierin laten we de

mogelijkheden en beperkingen zien van lokale en regionale samenwerking in het bijdragen aan oplossingen van dit zeer lastige publieke probleem. Hierna bespreken we eerst de institutionele context van de publieke waarde driehoek: normatieve kaders, grondrechten en democratische controle. Vervolgens stellen we de aanpak middels regionaal experimenteren aan de orde, en in het bijzonder de rol van sociaal ondernemers als actoren in de publieke waarde driehoek. Hierop volgt een discussie over de vernieuwing van instituties en governance, met een expliciete focus op de rol van de overheid in het stimuleren van een ecosysteem voor publieke innovaties. We sluiten het essay af met uitdagingen voor regionale sturing.

2. Maatschappelijke uitdaging: de vluchtelingen crisis

Asiel is een ontembaar probleem. Het is onoplosbaar, maar dat betekent niet dat het niet beter hanteerbaar gemaakt kan worden. In Nederland en in andere Europese samenlevingen proberen we asielmigratie hanteerbaar te maken via beleid dat tot stand komt door het voeren van een publiek en politiek debat. In dit debat bestaan grofweg twee kampen die mijlenver uit elkaar staan en die via praten geen millimeter dichterbij elkaar komen. In dit essay willen we onderzoeken of dit komt omdat we krabben waar het niet jeukt. Is dit wel een probleem dat op nationaal niveau zinvol aangepakt kan worden? En als dat niet het geval zou zijn, kunnen we het dan beter op lokaal of regionaal niveau adresseren? Of op mondiaal niveau? En wie zou dat dan moeten doen? In een zoektocht naar aanknopingspunten voor antwoorden op deze vragen moeten eerst een aantal verschillende mismatches die in het asielvraagstuk worden benoemd. Daarna onderzoeken we manieren waarop handelen op verschillende niveaus mogelijk aanknopingspunten kan bieden om een stap uit de impasse van het nationale beleid en debat te zetten.

In het asieldebat kunnen twee grote waardensystemen onderscheiden worden, met elk hun eigen verdedigers en dragers (Geuijen, 2005). Het ene waardensysteem gaat over het beschermen van mensenrechten: vluchtelingen zijn degenen waarvan een aantal mensenrechten ernstig zijn aangetast door de overheid van het land waar zij woonden, of door anderen terwijl de overheid hen daartegen niet kon of wilde beschermen. Omdat zij in hun land niet beschermd worden moeten anderen hen buiten hun eigen land bescherming bieden. Dit bescherming bieden gaat via het verlenen van asiel en het hoort tot de kern van de internationale rechtsorde. En ook wij zijn daarvoor mede-verantwoordelijk. Het andere waardensysteem gaat over het beschermen van gemeenschappelijke verworvenheden op economisch terrein, sociaal-cultureel terrein en op het terrein van veiligheid. De onderliggende redenering hiervan is: wij zijn een gemeenschap, dat is belangrijk voor ons, en we hebben daarom het recht om onze verworvenheden te beschermen. De tegenstelling tussen deze twee waardensystemen uit zich vooral lokaal. Die gaat over: wie heeft recht op werk en op huisvesting? Hoe kunnen we samenleven in wijken en buurten? Hoe komen we tot een balans in aandacht voor het beschermen tegen angsten en bedreigingen waarmee vluchtelingen te maken hebben gehad en die van mensen in de gemeenschap waarin zij zijn gekomen? Het niet in balans krijgen kan tot maatschappelijk onbehagen leiden van de groep die niet gehoord wordt.

Het vluchtelingenprobleem speelt daarnaast vooral ook mondiaal: er zijn veel vluchtelingen in de wereld die in grote ellende verkeren. Volgens de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties UNHCR zijn dit momenteel 67 miljoen. De meesten verblijven in het Midden-Oosten (Syrië 7 miljoen, Libanon 1 miljoen, Jordanië 0,7 miljoen, Turkije 3 miljoen, Afghanistan, Irak, Iran, en Jemen) en in Afrika (Zuid-Soedan, Libië, etc.). In Europa arriveerden in 2015 ruim 1 miljoen vluchtelingen. In Nederland waren dat er toen 43.093. In 2016 zijn het er 18.171. Ter vergelijking, in 2014 werden er 21.811 nieuwe asielaanvragen ingediend (IND, 2016: 5).

Er zijn dus twee botsende waardensystemen die vooral lokaal gestalte krijgen. Daarnaast speelt het vluchtelingenprobleem vooral mondiaal. Tegelijkertijd zien we dat debat, beleid en management vooral op nationaal niveau gericht zijn. Dat is niet alleen in Nederland het geval, het speelt ook in andere Europese landen. Hier is sprake van *schaal mismatch* (een term die in milieustudies ontwikkeld is door Buizer et al. 2011, en Cumming et al. 2006). Ook in het asielvraagstuk zien we wat Castells (2008) meer algemeen heeft benoemd als een groeiende kloof tussen de plek waar de problemen zich voordoen (lokaal en mondiaal) en waar ze gemanaged worden (nationaal).

Ten tweede is er ook een mismatch tussen degenen die de problemen het meeste aangaan en degenen die erover beslissen. Degenen die een probleem hebben zijn vluchtelingen en de lokale bevolking: zij hebben veel belangen in dit vraagstuk, maar weinig macht. Degenen die beslissen zijn nationale politici, soms in het verband van de Europese Unie: zij hebben veel macht, maar weinig directe belangen. Er lijkt een flinke kloof tussen degenen die de problemen het meeste voelen, en degenen die ze managen en de macht hebben om er beslissingen over te nemen: een *beslissers mismatch*.

Naast de hierboven besproken mismatches van de schaal en de beslissingsmacht is er een derde mismatch in de asielkwestie: degenen die de problemen geacht worden op te lossen zijn ook degenen die ze (mede) in stand houden. Dat geldt zowel voor het bijdragen aan de oorlogen die de vluchtelingen dwingen om de

plek waar ze wonen te verlaten (en het niet-bijdragen aan het beëindigen daarvan), als voor het sluiten van de grenzen die zorgen dat vluchtelingen opgesloten zitten in niemandsland, in uitzichtloze kampen, of nog erger, in de oorlogsgebieden zelf, omdat ze er niet uit kunnen als de grenzen dicht gehouden worden. Dit is *in stand houders-oplossers mismatch*. Deze mismatch is vergelijkbaar met een die Levin et al. (2012) analyseren op het terrein van een ander ontembaar probleem: duurzaamheid in milieukwesties. Ook daar lijkt het erop dat de in-stand-houders van de problemen ook degenen zijn die ze moeten oplossen. Zo'n zelfde vergelijkbaarheid geldt ook voor de volgende mismatch.

De vierde mismatch is de *tijdshorizon-mismatch*. De vluchtelingenproblematiek is een zeer langdurige kwestie die een zeer langdurige aanpak vraagt om daadwerkelijk problemen van en met vluchtelingen te kunnen verminderen. De gekozen oplossingen zijn nu echter op symptoombestrijding op korte termijn gefocust. Er wordt relatief weinig geïnvesteerd in kwesties als de aanpak van de oorzaken van het moeten vluchten en in goede omstandigheden in landen van eerste opvang.³ Er wordt ook relatief weinig geïnvesteerd in (grootschalige) hervestigingsprogramma's van vluchtelingen uit onveilige en uitzichtloze situaties naar veilige plekken. Dit zijn oplossingen waarmee problemen van vluchtelingen verminderd kunnen worden en waarmee tegelijkertijd ook ongereguleerde asielmigratie gekanaliseerd kan worden: verlicht eigenbelang dus. Er wordt wel heel veel geïnvesteerd in grensbewaking (fors oplopend budget van EU agentschap Frontex, en oprichting van de nieuwe European Border and Coast Guard Agency) en in steeds verfijndere apparatuur op vliegvelden en in havens (Calais) etc. Er wordt ook heel veel tijd, energie en geld geïnvesteerd in afschuifmechanismes tussen landen. De praktijk van de EU-Turkije deal (twee keer drie miljard euro) is daar een voorbeeld van: wel vluchtelingen tegenhouden die met bootjes naar Griekenland gaan, geen vluchtelingen via een luchtbrug naar Europa halen om bescherming te bieden. Fundamentele interventies in het vluchtelingenvraagstuk vereisen het maken van (financiële, organisatorische en - met name - politieke) kosten. Het voorkomen van deze korte termijn kosten weegt voor de beslissers kennelijk zwaarder dan de baten die dat op lange termijn zal opleveren. Deze keuze heeft te maken met de (gewone) politieke logica van korte termijn gerichtheid op bijvoorbeeld verkiezingen. Op dit moment komt daar bovenop een bijna paniekerige angst voor verkiezingsoverwinningen van extreem nationalistische en populistische partijen.

Er blijken dus vier mismatches te bestaan in het asielvraagstuk:

- Vluchtelingenproblemen zijn mondiaal. Integratieproblemen uiteten zich lokaal. De regels, het management en de politiek focussen vooral op het nationale niveau.
- Degenen die de problemen vooral voelen hebben weinig beslissingsmacht, degenen die de problemen minder voelen hebben veel beslissingsmacht.
- Degenen die de problemen zouden moeten oplossen zijn ook degenen die ze in stand houden.
- De investeringen van energie, tijd en geld worden gedaan in korte termijn bestrijding van symptomen in plaats van in lange termijn oplossingen van oorzaken.

Deze mismatches zijn niet nieuw ten opzichte van de afgelopen decennia. De geopperde 'oplossingen' lijken niet te werken. Het lijkt er dus op dat er gekrabbd wordt waar het niet jeukt. Wat nu? Zoals gezegd: het asielvraagstuk is een ontembaar, onoplosbaar probleem. Het kan echter wel degelijk beter hanteerbaar gemaakt worden. Waar zouden de eerste aanknopingspunten te vinden kunnen zijn om de verschillende mismatches het hoofd te bieden (zie ook Geuijen et al., 2016)?

Een mogelijkheid om dit soort mondiale problemen die zich lokaal uiteten op een zinvolle, effectieve en legitieme wijze aan te pakken is aansluiten bij zich op dit moment al ontwikkelende lokale en regionale oplossingen. Enkele voorbeelden: in september 2016 is er op een conferentie van burgemeesters van grote Europese steden gesproken over hoe de meest kwetsbare vluchtelingen te hervestigen in hun steden. EU lidstaten hebben o.a. op 20 juli 2015 afgesproken dat minimaal 160.000 van deze vluchtelingen vanuit Italië en Griekenland naar andere Europese landen gehaald zouden worden. Daarnaast zou - als onderdeel van de EU - Turkije vluchtelingendeal - voor elke vluchteling die vanuit Griekenland zou worden teruggestuurd naar Turkije, een vluchteling vanuit Turkije in een EU land worden gehervestigd (de zogenaamde 1 : 1 afspraak). Deze afspraken leidden tot een concrete toezegging van slechts 22.504 hervestigingsplekken. Daarvan zijn er nu - meer dan een jaar later - in totaal 11.852 gehervestigd, waaronder 1852 uit Turkije. Tienduizenden van de meest kwetsbare vluchtelingen zijn dus achtergelaten. Een aantal van de grootste steden (en stedelijke regio's) in Europa zien het als hun taak om de schrijnende problemen van een aantal van deze vluchtelingen dan maar zelf op te lossen. Daarbij omzeilen ze het nationale niveau van de EU staten die op elkaar wachten en de lasten onderling lijken te

willen afschuiven. Tegelijkertijd is er ook een beweging van civil society organisaties die vanuit meerdere landen (waaronder Nederland en Italië) bezig zijn zich te organiseren om dan maar zelf de meest kwetsbare vluchtelingen in Griekenland en andere Balkanlanden, en ook Turkije op te gaan halen. Dit is een beweging van lokale overheden en civil society organisaties die de transnationale problemen van vluchtelingen zien, constateren dat nationale overheden machteloos toekijken, en dan maar zelf actief onderdeel van de oplossing worden. Dit verschijnsel lijkt terug te grijpen op het 'stadsasiel' zoals dat in de middeleeuwen bestond.

Een ander voorbeeld is de opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen. Op lokaal niveau zijn er talloze initiatieven vanuit burgers en bedrijven om asielzoekers en vluchtelingen te helpen tijdens hun eerste moeilijke periode op de plek waar ze worden opgevangen. Interessante voorbeelden zijn restaurant SYR in Utrecht: een restaurant waarin Syrische en autochtone Nederlanders samenwerken om lekker eten te serveren. Het is opgezet door een succesvolle restauranteigenaar en met behulp van crowdfunding mogelijk gemaakt. De vluchtelingen die er werken volgen tegelijkertijd ook een scholingstraject. In Amsterdam is het initiatief Ondertussen opgericht dat nu nog vooral gericht is op vluchteling-kunstenaars, maar dat straks - in een te openen AZC in de Houthavens - de locatie wordt waarin vluchtelingen en buurtbewoners samen de buurt prettig maken: er komt een café in waarin asielzoekers werken en waar vluchtelingen en buurtbewoners kunnen drinken en eten, er komt een boodschappenservice, een crèche, een cursuscentrum etc. In Utrecht heeft de gemeente zelf het initiatief genomen om iets vergelijkbaars op te zetten in het nieuwe AZC op de Einsteindreef: asielzoekers en jongeren uit de buurt volgen daar samen cursussen, bijvoorbeeld in het opzetten van een eigen bedrijf. Daarbij zijn er steden - zoals Utrecht - die ervoor kiezen om daarbij de grenzen op te zoeken van wat op dit moment volgens nationale wetgeving mogelijk is, met name in het mogelijk maken van activiteiten op het terrein van opleidingen en werk voor asielzoekers. En ze zijn gericht op zowel asielzoekers en vluchtelingen als op bewoners van de buurt tegelijkertijd. Daarmee worden deze initiatieven zinvol voor alle bewoners, en wordt dus meer publieke waarde gecreëerd. Dit zijn dus lokale initiatieven die door soms de lokale overheid zelf worden geïnitieerd en uitgevoerd, soms door burgers en bedrijven samen met de lokale overheid, of ook wel helemaal zonder de lokale overheid.

Het lijkt er dus op dat in mondiale vraagstukken die zich ook lokaal uiten parallel-werelden worden gecreëerd. In de ene wereld praten nationale staten op internationale conferenties met elkaar over de problemen, terwijl op hetzelfde moment in een andere wereld lokale overheden, burgers en bedrijven experimenteren met heel andere activiteiten. Is hier sprake van potentieel innovatieve vormen van democratie waarin grote vraagstukken op kleine experimentele manieren hanteerbaar worden gemaakt waardoor oplossingen dichterbij komen? Of is hier sprake van een gevaarlijke aantasting van de representatieve democratie door ondoorzichtige netwerkverbanden?

Nu zijn er minimaal drie typen interessante vraagstukken waarop wij in de rest van dit essay in zullen gaan:

1. hoe kan er via nieuwe governance arrangementen meer ruimte op regionaal niveau ontstaan voor experimenteren, en hoe kunnen deze experimenten zodanig ingericht worden dat ze in staat zijn om bij te dragen aan maatschappelijk leren en reflexiviteit en een positieve verandering bewerkstelligen? Hoe kunnen bottom-up initiatieven vanuit de private sector hierin een zinvolle rol spelen? Hoe kunnen de belangen en overtuigingen van alle betrokkenen hierin een rol spelen? Op welke manier functioneren de hybride netwerken die zijn ontstaan?
2. Onder welke omstandigheden worden dit soort lokale initiatieven gestart, en/of mogelijk gemaakt en/of gecontinueerd en/of opgeschaald? Welke vernieuwingen in governance en instituties zijn daarbij noodzakelijk?
3. Zijn dit legitieme vormen van directe democratie, of ondermijnt dit de democratie? Hoe krijgt het gelijkheidsbeginsel vorm als bijvoorbeeld bepaalde regio's veel vluchtelingen opnemen (met eventuele kosten van dien) en andere zich als free rider opstellen?

In de volgende paragraaf bespreken we de institutionele context van de publieke waarde driehoek, in het bijzonder de rol van normatieve kaders, grondrechten en democratische controle bij regionale sturing.

3. Institutionele context

3.1 Normatieve kaders, publieke waarden

Regionale sturing voor maatschappelijke uitdagingen, zeker met betrekking tot het asielvraagstuk, roept allerlei ethische vragen op. Het is niet mogelijk om een analyse uit te voeren van regionale sturing zonder de vraag te stellen naar de filosofische basis, of het normatieve kader, omdat die impliciet of expliciet altijd aanwezig is in vragen over publiek management en de invulling van beleid en publieke instituties (Moore, 2014). Interventies in de samenleving – beleid, governance, maatschappelijke praktijken, veranderingen in instituties - dienen beoordeeld te worden op de effecten die zij hebben.

We kunnen drie verschillende vragen stellen over de publieke waarde die door regionale sturing gecreëerd kan worden:

1. Welke publieke waarde beoogt regionale sturing te creëren?
2. Welke waarden(systemen) worden door verschillende relevante groepen of partijen onderschreven?
3. Hoe zou een derde-persoons analyse van de waarde die gecreëerd wordt, er uit zien?

De eerste twee vragen zijn descriptief, en kunnen onderzocht worden door een beschrijvende en interpreterende analyse van de casus. De derde vraag behoort tot het terrein van de ethiek of morele filosofie, en poogt een "onafhankelijke morele audit" van de situatie te geven. Deze wordt dan teruggekoppeld aan de relevante partijen of als onafhankelijke bijdrage aan het maatschappelijke debat toegevoegd, en kan als ethische spiegel dienen voor de actoren die bij regionale sturing betrokken zijn.

Hoe ziet zo'n ethisch kader, of een ethische audit, er in grote lijnen uit? Concreet dient een ethisch kader drie onderdelen in kaart te brengen (Robeyns, 2015):

1. de effecten of waarden die relevant zijn;
2. deontologische (absolute) morele principes die relevant zijn;
3. andere effecten door het beleid of de interventie die relevant zijn voor de kwaliteit van de samenleving.

Een ethisch kader voor de analyse van regionale sturing en samenwerking moet daarom eerst en vooral de effecten of waarden in kaart brengen die relevant zijn. Die waarden kunnen op een hoog niveau van aggregatie geformuleerd worden. Zo stellen Goodin et al. (1999) in de context van de ethische analyse van de welvaartstaat, dat er zes belangrijke waarden zijn waarop verschillende invullingen van de welvaartstaat vergelijken zouden moeten worden: het bevorderen van economische efficiëntie, het verminderen van armoede, het bevorderen van sociale gelijkheid, het bevorderen van sociale integratie en vermijden van sociale uitsluiting, het bevorderen van sociale stabiliteit en, tenslotte, het bevorderen van persoonlijke autonomie. Wellicht zijn er voor regionale sturing ook andere waarden relevant, zoals het bevorderen van ecologische duurzaamheid. Er is niet één lijst van waarden die de basis kan vormen voor alle normatieve kaders.⁴ De selectie van waarden dient aangepast te worden aan het vraagstuk dat op tafel ligt. Indien het vraagstuk specifiek is, en bijvoorbeeld over een enkele sector gaat, dan is het ook zinvoller om specifiekere waarden te selecteren voor de analyse.

In de huidige analyses van interventies, beleid en institutionele vorming, is vaak ruimte voor een verbetering van de normatieve analyses. Vaak zijn waarden impliciet, of wordt er stilzwijgend een bepaalde invulling gegeven aan die waarden die niet de enige mogelijke is. Dit geldt op alle niveaus van de samenleving – zowel voor internationale interventies, nationaal beleid, lokaal beleid, beleid binnen organisaties, maar dus ook voor regionale interventies. Een voorbeeld op nationaal niveau is de beoordeling van verschillende mogelijke opties voor arbeidsmarktbeleid (Claassen en Robeyns, 2015). Beleidsoptie A kan tot een hogere welvaart leiden (met gelijkblijvende ongelijkheid) dan beleidsoptie B en daarom verkozen worden. Maar deze conclusie kan afhankelijk zijn van hoe we het concept 'welvaart' invullen. Zo is het mogelijk dat A beter is dan B indien welvaart enkel beoordeeld wordt op basis van veranderingen in koopkracht, toename van de productiviteit van bedrijven, en verminderde werkloosheid, maar zou het toevoegen van mentale gezondheidsindicatoren en afwezigheid van stress tot andere resultaten kunnen leiden. In dit eenvoudige voorbeeld zien we hoe het vervangen van het traditionele

welvaartsbegrip door een breder welvaartsbegrip (zie ook Stiglitz et al., 2009; Van Zanden et al., 2014) de beoordeling van verschillende potentiële scenario's kan veranderen. Hoe bepaalde waarden ingevuld worden, kan dus veel uitmaken voor de conclusies die getrokken worden. Binnen de normatieve filosofie (ethiek en sociale, economische en politieke filosofie) bestaat een uitgebreide literatuur die de voors en tegens van verschillende conceptualiseringën onderzoekt. Zo wordt bijvoorbeeld de waarde 'efficiëntie' vaak als vanzelfsprekend aangenomen, maar uit de filosofische literatuur blijkt dat dit toch heel verschillende dingen kan betekenen.

Een tweede element van een normatief kader, is de vraag welke deontologische principes relevant zijn. Bij waarden is het vaak zo dat er rationeel verschil van mening kan bestaan over de vraag welke waarde zwaarder te wegen: in een democratisch stelsel is dat uiteindelijk een kwestie van democratische besluitvorming. Deontologische principes hebben een andere basis: zij worden niet meegenomen in een afweging, maar hebben een sterker moreel appèl of status, die vaak ook in constitutionele rechten verankerd is. Voorbeelden zijn de politieke en burgerrechten, of het verbod op discriminatie.

Een voorbeeld. Stel dat een bepaald publieke goed of voorziening niet meer verzekerd wordt door de nationale overheid, maar via regionale samenwerking als een voorziening aangeboden wordt. Stel dat het gaat om een voorziening die nodig is om een mensenrecht te garanderen, zoals het recht voor kinderen op onderwijs, inclusief voor kinderen die behoefte hebben aan speciaal onderwijs. Het voorzien in onderwijs voor iedereen is een plicht die de nationale overheid op zich heeft genomen. Indien deze voorziening dan op regionaal niveau geregeld wordt, kan het gebeuren dat de ene regio er veel beter in slaagt om dat mensenrecht te beschermen dan andere regio's. Is het ethisch aanvaardbaar dat de woonplaats van verschillende groepen Nederlandse kinderen een relevante factor is in het bepalen hoe goed dat kinderrecht gewaarborgd wordt?

Een derde element dat in een normatief kader moet opgenomen worden, is een analyse van de effecten die minder goed meetbaar zijn, ofwel meer op collectief niveau spelen. Zo heeft de professionalisering van sociaal werk er toe geleid dat mensen die ondersteuning nodig hebben als 'klanten' getypeerd worden, en op een zakelijke, bedrijfsmatige manier benaderd worden. Een de ene kant kan een dergelijke zakelijke, bedrijfsmatige aanpak in de semipublieke sector de efficiëntie verhogen, maar het kan ook leiden tot processen van vervreemding bij sommige groepen burgers.

De centrale probleemstelling van dit essay luidde: "hoe kan regionale sturing, in de context van gevestigde (formele en informele) instituties, bijdragen aan het oplossen van publieke problemen?". Ook al lijkt dit op het eerste gezicht een vraag die zuiver descriptief is ("we zoeken uit wat werkt"), toch is deze vraag niet te beantwoorden zonder ook de normatieve aspecten te analyseren. Instituties zijn niet slechts een samenstel van regels waaraan in instrumentele zin aan moet worden voldaan. Ten eerste is er de vraag wat "publieke problemen" zijn, wat een normatieve vraag is. We kunnen het beantwoorden van deze vraag neerleggen bij de burgers, maar we kunnen als wetenschappers ook onze bijdrage leveren aan het beantwoorden van deze vraag. Ten tweede moeten we niet alleen onderzoeken of regionale sturing de publieke problemen die geïdentificeerd zijn oplost, maar ook onderzoeken welke andere waarden en principes versterkt dan wel verzwakt worden door de regionale sturing. Naast normatieve kaders gaat het dan ook om het respecteren van grondrechten.

3.2 Grondrechten

Voor een goed functionerende, open en democratische samenleving, waarin mensen zich vrij voelen en waarin ze zich optimaal kunnen ontplooiën, is het effectief beschermen van grondrechten een belangrijke waarde. Niet voor niets liggen deze grondrechten vast in de Nederlandse Grondwet en in tal van verdragen waarbij Nederland partij is. Zo is daarin gegarandeerd dat iedereen vrij is om zijn mening naar voren te brengen via de media, door middel van protestacties of door demonstraties.⁵ Ook moeten mensen hun godsdienstige overtuiging vrij kunnen belijden en uiten⁶, hun privacy en gegevens moeten effectief worden beschermd⁷, en ze moeten zelf kunnen kiezen in welke wijk ze willen wonen⁸ of waar ze hun kinderen naar school willen sturen.⁹ Ook het recht op gelijke behandeling moet voor iedereen worden gewaarborgd en discriminatie moet worden bestreden.¹⁰ Bovendien heeft in Nederland ieder mens recht op toegang tot gezondheidszorg, op een minimuminkomen, op werkgelegenheid, en op onderdak.¹¹ Soms beschermen deze bepalingen alleen de grondrechten van Nederlanders, maar in de meeste gevallen hebben ze betrekking op iedereen die in Nederland verblijft. Dat betekent dat bijvoorbeeld ook vluchtelingen

aanspraak kunnen maken op grondrechten, net als uitgeprocedeerde asielzoekers die eigenlijk moeten terugkeren naar het land van herkomst. Dat ook hun menselijke waardigheid moet worden beschermd, en dat ze recht hebben op onderdak (bed, bad) en voedsel (brood), blijkt bijvoorbeeld uit het Europees Sociaal Handvest (Donders, 2014; Gerards, 2016). Veel van deze grondrechten zijn vervat in de 17 Sustainable Development Goals van de United Nations, en vormen in dat opzicht een directe inhoudelijke relatie met de eerder genoemde grote maatschappelijke uitdagingen.

Op een aantal terreinen blijken gemeenten heel goed in staat te zijn om de grondrechten bij de uitoefening van dit soort bevoegdheden te respecteren. Tegelijkertijd is er nog maar weinig bekendheid met de grondrechtelijke vragen en problemen die zich op lokaal niveau kunnen voordoen. In grotere steden, en in het bijzonder in de zogenaamde 'mensenrechtensteden', is dit besef er meestal wel en is ook voldoende expertise aanwezig om met dit soort kwesties om te gaan (Van den Berg & Oomen, 2014). In kleinere gemeenten is dit anders. Gemeenteambtenaren, burgemeesters en lokale politici zijn zich daar vaak niet bewust van de grondrechtenaspecten van de vele besluiten die zij moeten nemen. Waar dat bewustzijn er wel is, missen ze bovendien de specialistische kennis om op een adequate manier met grondrechtenproblemen om te gaan. Daarnaast kan ook voor mensenrechtengemeenten gelden dat niet alle grondrechtenvraagstukken effectief op lokaal niveau kunnen worden opgelost. Aandachtspunten zijn bijvoorbeeld de gevolgen van decentralisering in termen van ongelijke toegang tot gezondheidszorg en maatschappelijke ondersteuning. De Raad voor de financiële verhoudingen heeft er in 2013 al op gewezen dat niet al deze lokale verschillen vanuit het perspectief van bescherming van grondrechten even gemakkelijk zijn te rechtvaardigen. Samenwerking en afstemming zullen nodig zijn om dat soort ongerechtvaardigde verschillen te kunnen oplossen. Ook grondrechtenkwesties die samenhangen met bevolkingskrimp kunnen niet op puur lokaal niveau worden aangepakt. Als lokale basisscholen vanwege het teruglopende aantal kinderen moeten worden gesloten, als economische ontwikkeling steeds verder terugloopt en als goede zorg op steeds grotere afstand wordt aangeboden, is het bijna onmogelijk om daarvoor op puur gemeentelijk niveau oplossingen te vinden. Hetzelfde kan gelden voor de opvang van vluchtelingen: zeker voor kleinere gemeenten zal het lastig zijn om het effectieve bescherming te bieden van sociale grondrechten zoals die op huisvesting, arbeid en een minimumbestaansniveau.

Het is om deze reden dat al eerder de wens is opgekomen om kennis over grondrechtenbescherming te bundelen en toegankelijk te maken. Binnen Nederland is in 2011 bijvoorbeeld het Netwerk Mensenrechten Lokaal opgericht, dat zich specifiek richt op het delen van de nodige expertise. De voorbeelden laten echter zien dat het delen van kennis alleen niet altijd voldoende is om grondrechtenbescherming effectief te organiseren. Regionale samenwerking en afstemming is voor het aanpakken van deze (grondrechten)vraagstukken essentieel. De Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa heeft daartoe in 2009 al opgeroepen.¹² Ook het EU Grondrechtenagentschap heeft gewezen op de wenselijkheid van coördinatie en afstemming, en heeft daarvoor in 2011 al een toolkit en een beleidsprogramma ontwikkeld (FRA, 2011). Daarnaast zijn er in de praktijk al diverse initiatieven ontplooid om publieke waarde te bevorderen door grondrechten in gezamenlijkheid te beschermen. Zo wordt in regionaal verband gewerkt om de krimpproblematiek op te lossen.¹³ Ook werd onlangs bekend dat in Utrecht zestien gemeenten intensief gaan samenwerken om vluchtelingen sneller te huisvesten, te laten integreren en aan het werk te helpen.¹⁴

Kortom: natuurlijk is het waardevol als de bescherming van onze meest wezenlijke rechten kan worden geboden op een niveau dat dicht bij de burgers ligt. Gemeenten kunnen echter niet alles zelf doen. Het bestaan van een bredere en diepere kennisbasis op regionaal niveau over grondrechtenbescherming is waardevol, net als bovengemeentelijke afstemming en coördinatie. Op die manier kan recht worden gedaan aan de nationale en internationale verplichtingen tot het beschermen van grondrechten, en kan publieke waarde daadwerkelijk worden gerealiseerd.

3.3 Democratische controle

Samenwerking tussen gemeenten, al dan niet met andere partners zoals kenniscentra en bedrijfsleven kan naast efficiëntiewinsten ook een groot nadeel hebben, te weten een verlies aan democratische controle van het openbaar bestuur. Gemeentebesturen plaatsen immers de beleidsvorming en de uitvoering van bepaalde taken op afstand, waardoor de diverse gemeenteraden geen direct zicht meer op hebben. Ook aan de burger, of beter gezegd de kiezer, is dat moeilijk uit te leggen (Nehmelman 2015). Eén keer per vier jaar wordt de gemeenteraad gekozen, waarna een groot aantal gemeentelijke taken 'uitbesteed' wordt

aan een bovengemeentelijk (regionaal) verband waarvan de kiezer veelal in het geheel geen weet heeft. Nu is samenwerking voor wat betreft beleidsarme zoals uitvoeringstaken, bijvoorbeeld een regionale afvaldienst veelal niet een wezenlijk probleem, maar beleidsrijke taken zoals die met betrekking tot de jeugdzorg of de uitvoering van de Wmo en de Participatiewet vergen politieke afwegingen die binnen de huidige gemeentelijke (formele en informele regionale) samenwerkingsverbanden moeizame verantwoordingsconstructies oplevert (Raad van State 2016). Maar ook buiten het sociaal domein moet worden gewaakt dat regionalisering niet ten koste gaat van een verlies aan democratische controle; ook samenwerking tussen gemeenten, kennisinstellingen, bedrijfsleven en andere maatschappelijke partners, moet afgedekt zijn met een afdoende wijze van democratische controle voor wat betreft de inbreng vanuit de diverse gemeenten (en eventueel andere openbare lichamen zoals de provincie). Zeker als de overheid risico's loopt bij dergelijke samenwerking. Een voorbeeld in dit verband is de opvang van vluchtelingen, waarbij gemeenten samenwerking onderling hebben gezocht, maar tevens met andere maatschappelijke partners samenwerking kunnen zoeken. Kennisinstellingen en het bedrijfsleven kunnen bij de aanpak van dit probleem, tevens van wezenlijke betekenis zijn. Echter een belangrijke regierol blijft hier weggelegd voor het openbaar bestuur, colleges van B&W zijn sturend op dit onderwerp, waarbij goed gewaakt moet worden op welke wijze het openbaar belang het best is gediend bij de opvang van vluchtelingen.

Gemeentebesturen en gemeenteraden in het bijzonder zijn momenteel zoekende op welke wijze intergemeentelijke samenwerking het best vorm kan worden gegeven binnen deze vormen van regionale samenwerking. Daarbij is niet enkel leidend op welke wijze een taak efficiënt regionaal kan worden aangepakt, maar ook op welke wijze democratische controle op de diverse vormen van samenwerking kan worden gehouden. Nu is samenwerking tussen gemeenten niet nieuw, de Wet gemeenschappelijke regelingen (daterend uit de jaren vijftig van de vorige eeuw) voorziet en voorziet nog steeds in diverse arrangementen om gestalte te geven aan publiekrechtelijke (en dus ook gemeentelijke) samenwerking. Daartoe kan bijvoorbeeld een nieuw openbaar lichaam in het leven worden geroepen, in de organen waarvan vertegenwoordigers van de diverse participerende gemeentebesturen zitting nemen. Ook andere constructies zijn mogelijk, zoals het aanhaken bij een grote gemeente als naburige gemeente, waarbij de grotere gemeente geduid kan worden als centrumgemeente. Die gemeente voorziet dan in de behartiging van specifieke taken van de omliggende gemeenten. Soms vereist de wetgever zelfs dat gemeentelijke samenwerking noodzakelijk is. Een goed voorbeeld in dit verband betreft de veiligheidsregio, voortvloeiend uit de Wet veiligheidsregio's. Die wet stelt verplicht 25 regio's in, in verband met de goede coördinatie van veiligheidsvraagstukken. Maar niet alleen publiekrechtelijke samenwerking behoort tot de mogelijkheden van gemeentelijke samenwerking. Ook via de privaatrechtelijke weg kunnen gemeenten arrangementen treffen waarbinnen afspraken worden gemaakt over de manier waarop publieke taken zullen worden behartigd in de diverse deelnemende gemeenten. Ten slotte is een juridisch gezien zeer lichte variant momenteel in opkomst voor wat betreft de samenwerking. Het gaat dan om juridisch niet-bindende afspraken, waarbij wordt gekomen tot een situatie waarin gemeenten weliswaar overleg voeren over de aanpak van regionale taken, maar uiteindelijk de participerende gemeentebesturen terugkoppelen naar de eigen achterban (en dus gemeenteraden) die uiteindelijk de beslissende bevoegdheid over de voorgenomen samenwerking behouden.

Geconstateerd kan worden dat door de toename van intergemeentelijke samenwerking, gemeenten, samen met regionale publieke en private partners, zoeken naar de beste vorm van samenwerking voor een specifieke taken. Vanuit efficiencyoogpunt is daar veel voor te zeggen, maar deze constructies moeten vanuit de invalshoek van democratische verantwoording goed doordacht worden. Veel gemeenten willen uiteindelijk het 'rigoureuze' alternatief van gemeentelijke opschaling (via gemeentelijke herindeling) zo lang als mogelijk uitstellen. Zij zoeken naar een optimaal (juridisch en bestuurskundig) model van samenwerking waarbij diverse uitgangspunten van de publieke zaak optimaal worden geborgd, zoals het efficiënt omgaan met gemeenschapsgeld, maar ook het democratisch goed controleren en verantwoorden van de behartiging van de publieke zaken op regionaal niveau. Nieuwe methoden van verantwoording zijn daarvoor nodig om zodoende publieke zaken optimaal te borgen. Gemeenten zoeken samen met maatschappelijke partners naar de beste oplossing voor (nieuwe) maatschappelijke uitdagingen.

We hebben in deze paragraaf de institutionele context besproken in het licht van de eerder geschetste casus van de vluchtelingencrisis. In de volgende paragrafen zullen we ons vooral richten op hoe publieke en met name private actoren experimenteren om publieke problemen in de regio op te lossen. Hiervoor bouwen we voort op het conceptuele kader van de publieke waarde driehoek, maar dynamiseren deze, en reflecteren ook op de systeemverantwoordelijkheid van de overheid.

4. Regionaal experimenteren

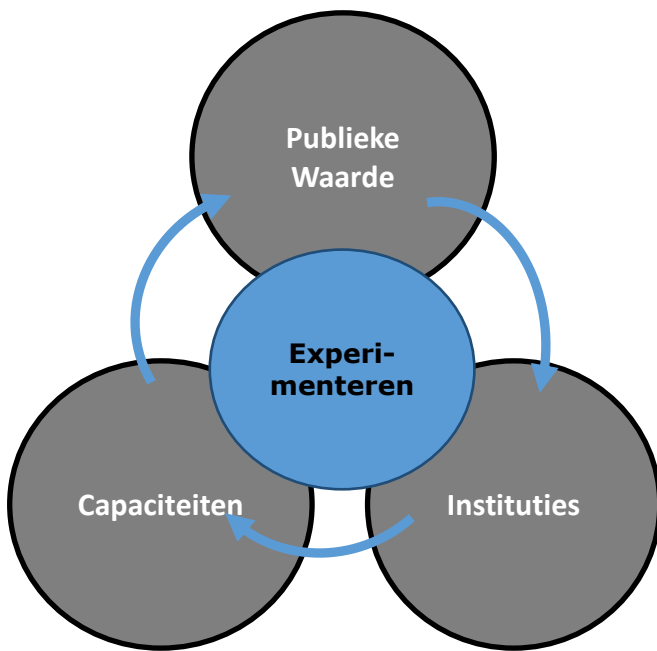
Het feit dat open samenlevingen voor een aantal grote maatschappelijke uitdagingen staan heeft de afgelopen jaren in toenemende mate geleid tot het besef dat oplossingen binnen bestaande institutionele kaders vaak niet meer voldoende zijn. De geschetste vluchtelingenproblematiek is een case-in-point: een grote toestroom van het aantal vluchtelingen plaatst de bestaande nationale en Europese institutionele kaders onder hoge druk en brengt een hoge mate van urgentie om te komen tot nieuwe institutionele arrangementen (zoals het akkoord tussen de EU en Turkije) en praktijken (zoals nieuwe vormen van kleinschalige opvang in woonwijken). Het voorbeeld van de vluchtelingenproblematiek laat ook zien dat dergelijke systeemveranderingen niet zonder slag of stoot gaan: er is niet alleen onzekerheid over welke oplossing de beste is (bijvoorbeeld grootschalige of kleinschalige opvang), maar ook de probleemdefinitie zelf staat ter discussie (bijvoorbeeld: zijn de vluchtelingenstromingen een humanitaire crisis of vormen ze een veiligheidsrisico voor open samenlevingen?). Er is sprake van een hoge mate van weerstand, ambiguïteit en politieke verdeeldheid, wanneer bestaande systemen en nieuwe oplossingen fundamenteel bevraagd worden op hun efficiëntie, legitimiteit en bestaansrecht.

4.1 Maatschappelijke transitie

Crises zijn vaak een katalysator voor meer fundamentele vormen van verandering, inclusief de ontwikkeling van nieuwe instituties en praktijken. In de transitie-wetenschap – een onderdeel van de innovatiewetenschappen – wordt er al langer nagedacht over hoe dergelijke fundamentele veranderingen tot stand komen (en in het bijzonder in relatie tot duurzame ontwikkeling), en welke vormen van sturing daarbij passen (Markard et al., 2012).

In essentie leunt de transitie argumentatielijn op twee uitgangspunten. Enerzijds is er het inzicht dat maatschappelijke systemen die voorzien in specifieke functies (zoals energie, mobiliteit, of migratie) vaak gekenmerkt zijn door sterke "padafhankelijkheid" (David, 1994). Dergelijke systemen bestaan uit een reeks van op elkaar afgestemde instituties, maatschappelijke netwerken en fysieke infrastructuren die het resultaat zijn van probleemdefinities uit het verleden en de daaruit volgende, decennialange systeemoptimalisaties. Deze systemen worden daarom ook wel aangeduid met het begrip 'socio-technische regimes' – daarmee verwijzend naar zowel de maatschappelijke regels en instituties als hun materiële inbedding in organisatievormen en infrastructuren (Geels, 2004). Socio-technische regimes zijn dus een specifieke benadering om de institutionele dimensie in de publieke waarde driehoek van Moore (figuur 1) te operationaliseren, met de toevoeging dat instituties ook een materiële dimensie kennen. Bestaande regimes genieten vaak een diepgewortelde maatschappelijke legitimiteit. Dit maakt dat er in regimes veel macht en weerstand zit tegen fundamentele veranderingen (Avelino en Rotmans, 2009). Een exogene crisis kan een duw geven en een regime te laten kantelen in een nieuwe ontwikkelingsrichting (of juist een regime nog dieper verankeren).

Anderzijds leunt de transitie argumentatielijn op het inzicht dat het kantelen van regimes in een maatschappelijk gewenste richting het gevolg is van het strategisch experimenteren met nieuwe, innovatieve praktijken, vaak initieel in "niches" in de samenleving (Kemp et al., 1998). Zo wordt er in de opvang van vluchtelingen door steden met diverse alternatieve, vaak kleinschaligere, manieren van opvang geëxperimenteerd, parallel aan de conventionele, grootschalige opvang op nationaal niveau. Vanwege de grote mate van onzekerheid over wat precies het probleem is, laat staan de oplossing is, is experimenteren de geëigende aanpak. Deze experimenten zijn vaak radicaal in hun ambitie, maar (in eerste instantie) beperkt in scope. Het experiment is als een hoopvolle maar nog-niet-ontkiemde bloem: de kleinschalige praktijk-geworden belichaming van een toekomstige samenleving met mogelijk verstrekkende gevolgen voor de manier waarop huidige regimes vandaag de dag georganiseerd zijn. Door in kleine stapjes te leren in strategische experimenten (dat wel zeggen te experimenteren vanuit het perspectief van nieuwe publieke waarde), kan er gaandeweg een verschuiving plaatsvinden in de institutionele context, die vervolgens weer een nieuwe ronde van experimenteren kan beïnvloeden. Experimenten voegt op die manier een dynamisch perspectief toe aan de publieke waarde driehoek van Moore.



Figuur 2. Experimenten in de publieke waarde driehoek

4.2 Experimenteren met maatschappelijk-gedreven innovaties

Experimenteren wordt steeds nadrukkelijker een onderdeel van het discours rondom 'maatschappelijk-gedreven' innovatie, vooral in de context van stedelijke en regionale ontwikkeling (Evans et al., 2016). Veel transitie-opgaven naar een open, duurzame samenleving zullen immers vooral stedelijke transitie zijn. Voor het eerst in de geschiedenis woont meer dan de helft van de wereldbevolking in steden en dit zal verder toenemen tot meer dan 70% in 2050. In deze context zijn steden (stadsregio's) zowel uitdaging als mogelijke oplossing. Aan de ene kant zijn de huidige steden niet duurzaam: hun 'metabolisme' is grotendeels gebaseerd op onduurzame energiebronnen en materiaalstromen, en is er in veel (grote) steden sprake van onhoudbare sociale ongelijkheid. Bovendien zijn in steden binnen een beperkte fysieke ruimte tal van sociale functies en infrastructurele netwerken nauw met elkaar verknoopt, wat zorgt voor een 'halsstarrig' stedelijk systeem dat weinig vatbaar is voor radicale verandering (Hommels, 2005). Aan de andere kant is de belofte dat de stad bij uitstek een geschikte omgeving om te experimenteren vanwege de hoge concentratie aan creatief menselijk kapitaal gegenereerd door burgers en bedrijven die de benodigde visionaire ideeën, kennis, en financiële middelen zullen bundelen.

Binnen de transitie-wetenschap zijn er inmiddels een groot aantal onderzoeken verricht naar de manier waarop experimenten kunnen bijdragen aan systeemverandering in onder andere de energiesector, mobiliteit en de voedselvoorziening (Sengers et al., 2016). Op basis van een systematisch review van 170 publicaties over experimenten in de transitie literatuur komen Sengers et al. (2016) tot de volgende definitie van experimenteren: een inclusief en praktijkgericht initiatief, gedreven door maatschappelijke uitdagingen, met als doel systeeminnovatie te bevorderen via sociaal leren, onder condities van onzekerheid en ambiguïteit. Dit is in feite een normatieve definitie die op basis van empirisch onderzoek naar systeemtransities, voorschrijft waaraan experimenten moeten voldoen. Deze definitie sluit nauw aan bij de vijf kenmerken van experimentele sturing (Dorf en Sabel, 1998; De Burca et al., 2012). Ten eerste openheid voor participatie door alle relevante entiteiten in een non-hiërarchisch proces van besluitvorming (inclusiviteit). Ten tweede, articulatie van een breed gedeeld publiek probleem. Ten derde, implementatie en uitwerking door actoren met kennis van de lokale context. Ten vierde, continue terugkoppeling, rapportage en monitoring. Ten vijfde, mechanismen, voor regelmatige heroverweging en herziening van regels en praktijken (bijvoorbeeld peer review). Experimentele sturing benadrukt dat publieke problemen en de oplossing daarvan niet van tevoren kunnen worden bepaald, maar dat deze gaandeweg moeten worden ontdekt.

Het aspect van inclusiviteit benoemt dat experimenten vanwege instrumentele en normatieve redenen ernaar dienen te streven alle relevante partijen te betrekken bij het experiment. De aspecten van praktijkgerichtheid en sociaal leren verwijzen naar de observatie dat transitie-experimenten niet plaats vinden in een afgeschermd laboratorium omgeving, maar midden in een maatschappelijke context staan, om al-doende te leren en al-lerende te doen (zoals de in paragraaf 2 geschetste voorbeelden in Utrecht en Amsterdam). De aspecten "gedreven door maatschappelijke uitdagingen" en "systeeminnovatie" verwijzen naar het feit dat experimenten worden opgezet vanuit het perspectief van urgente maatschappelijke vraagstukken, zoals de vluchtelingencrisis, die niet kunnen worden opgelost binnen bestaande institutionele kaders – de kaders zelf staan ter discussie. "Conditie van onzekerheid en ambiguïteit" verwijzen niet alleen naar de 'normale' onzekerheid waarmee innovatie altijd gepaard gaat, maar ook naar de diepere verschillen in waardeoordelen waarmee systeemverandering gepaard gaat (Raven, 2016). De eerder geschetste tweedeling in waardensystemen die ten grondslag liggen bij de beoordeling van de vluchtelingencrisis is een illustratie hiervan.

Stedelijke en regionale overheden barsten van de ambitie en plannen om hun gebied te profileren als een 'living lab', en ze organiseren zich daarbij niet alleen regionaal (zoals de Brainport organisatie in de regio Eindhoven) maar ook internationaal in netwerken (zoals het European Network of Living Labs). Daarbij is het evident dat experimenteren – ondanks de laboratorium metafoor – niet als een puur neutraal, wetenschappelijk proces opgevat moet worden. Integendeel: experimenteren zoals in living labs is een politiek aangelegenheid dat beter opgevat kan worden als een nieuwe manier van 'governance' dan als een instrumentele manier om te komen tot de 'beste' en 'meest efficiënte' oplossing voor een maatschappelijke uitdaging (Bulkeley en Broto, 2013).

Strategisch experimenteren en gebruik maken van de pluraliteit en niches in de samenleving is dus een belangrijk ingrediënt voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag in dit essay. Het roept echter ook de vraag op hoe – vanuit een transitie-perspectief – daadwerkelijk om te gaan met regionaal experimenteren, en welke rol daarbij door de overheid gespeeld kan en moet worden. Zonder uitpuittend te zijn belichten we twee punten. Ten eerste is er de vraag hoe – dat wil zeggen onder welke condities – de bovengenoemde aspecten van experimenteren het beste kunnen worden gefaciliteerd. Als het een gegeven is dat experimenteren in de context van transities veelal plaats vindt onder condities van ambiguïteit, bijvoorbeeld, dan volgt daaruit de vraag hoe de overheid in samenspraak met andere stakeholders deze ambiguïteit productief en constructief kan inzetten. Ambiguïteit kan immers snel leiden tot patstellingen in discussies – bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een oneerlijke verdeling van de kosten en baten van een experiment (en de daarbij beoogde toekomst van het systeem waarbinnen wordt geëxperimenteerd). Ten tweede is er de vraag welke rol een overheid kan spelen in het 'opschalen' van experimenten, dat bij uitstek een institutionele dynamiek kent – vaak ingebed in nationale institutionele kaders. Het borgen van de 'maatschappelijke meerwaarde' van een experiment vormt daarin een grote uitdaging omdat maar al te vaak 'initieel radicale intenties' van een experiment tijdens het opschalen naar de achtergrond verdwijnen door institutioneel conformisme (Smith en Raven, 2012).

4.3 Ruimte maken voor experimenteren door ondernemers

Welke rol kan een overheid spelen in het opschalen van experimenten, gegeven de tendens bij overheden om 'initieel radicale intenties' van een experiment door institutioneel conformisme te laten wegzakken? Naast experimenten met directe betrokkenheid van de publieke sector, kan de publieke sector ook indirect experimenteren, bijvoorbeeld door ruimte te maken voor ondernemerschap in de regio. Hiermee stimuleren ze burgers en bedrijven om vernieuwing te initiëren en te ontwikkelen dat uiteindelijk de sociaaleconomische performance van een regio kan verbeteren (Defourny en Nijssens, 2010; Stam, 2015; Terjesen et al., 2016). Deze indirecte vorm geeft meer ruimte aan spelers buiten de overheid, die mogelijk meer context kennis en expertise hebben om succesvolle innovaties voor de publieke zaak te realiseren en deze ook daadwerkelijk te schalen via het bewezen business model. Tegelijkertijd dient de publieke sector wel de kaarten in handen te houden om publieke verantwoording af te kunnen leggen. Dit is een spanningsveld dat zeker sinds 2015, toen de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten plaatsvond, naar voren gekomen is. We richten ons hier op de rol van sociaal ondernemerschap als één van de mechanismen die de elementen in de driehoek van Moore kunnen verbinden.

Sociaal ondernemerschap richt zich op het oplossen van een maatschappelijk probleem, (c.q. het creëren van publiek waarde) door middel van een innovatieve, bedrijfsmatige aanpak (Mair en Marti, 2006;

Santos, 2012). Sociale ondernemingen onderscheiden zich aan de ene kant van fondsen en non-gouvernementele instellingen (ngo's) door het integreren van een business model – waardoor gegenereerde inkomsten zorgen voor financiële duurzaamheid en eventuele winst kan worden herinvesteed (Zahra et al., 2009; Battilana en Lee, 2014). Ze gaan aan de andere kant verder dan de meeste 'andere' ondernemingen, in die zin dat bij sociale ondernemingen de maatschappelijke doelstelling prioriteit heeft over de financiële doelstelling.¹⁵ Geld is een middel voor het uiteindelijke doel en niet het doel op zich.¹⁶

Dat neemt niet weg dat sociaal ondernemerschap – als gedrag ten aanzien van het oplossen van een maatschappelijk probleem, zoals hierboven gedefinieerd – ook plaats kan vinden in die 'andere' ondernemingen, zoals familiebedrijven of commerciële bedrijven die weliswaar geen sociale onderneming zijn maar wel zeer actief zijn op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Sociale ondernemers kenmerken zich door hun prioriteit consistent ligt bij waardecreatie voor de maatschappij, door de door hen gesignaleerde negatieve externaliteiten aan te pakken. Een bepaalde categorie sociale ondernemers doet dit in de hoop de bestaande instituties zodanig te veranderen dat de negatieve externaliteiten 'geïnternaliseerd' worden, waarmee het maatschappelijk probleem systematisch is aangepakt. Deze ondernemers worden ook institutionele ondernemers genoemd (Battilana et al., 2009). Soms betekenen hun activiteiten geen enorm commercieel succes voor henzelf, maar hebben ze wel een bijdrage geleverd aan nieuwe vormen van governance door hun activiteiten te legitimeren. Deze legitimatie komt voort uit het feit dat sociaal ondernemers ergens in de samenleving draagvlak creëren en daarbij een betalende partij identificeren (al dan niet in samenwerking met een publieke organisatie) die bereid is bij te dragen aan de oplossing van het probleem. Een bekend voorbeeld van een experiment dat tot grootschalige impact heeft geleid is de totstandkoming van microfinanciering (Grameen, zie ook Yunus, 2007), wat oorspronkelijk buiten de scope van zowel banken als overheid viel maar nu wereldwijd gehanteerd wordt.

Er zijn ook voorbeelden dichtbij huis. Bij het schrijven van dit essay heerst een discussie over de sociale onderneming Flexensie, die het makkelijker wil maken voor mensen die langdurig in de bijstand zitten om in deeltijd de arbeidsmarkt weer op te gaan. Voor hen is de premie die neerkomt op twee euro per uur, wat Flexensie biedt in plaats van salaris, aantrekkelijker dan via de gangbare kanalen met de huidige regels aan de slag te gaan. Terwijl sommige partijen, inclusief gemeenten, dit concept hun zegen geven, zijn anderen kritisch en spreken over 'dwangarbeid' en 'uitbuiting'.¹⁷ Indien Flexensie, eventueel samen met vergelijkbare initiatieven, blijft groeien, dan ligt het in de lijn der verwachtingen dat er iets gedaan wordt aan de complexiteit waarmee mensen in de bijstand te maken hebben en is het doel van de sociale ondernemer bereikt.

De kennis van de (regionale) context die sociaal ondernemers hebben, maakt hen capabel om de kansen te realiseren die maatschappelijke uitdagingen bieden. Succesvol ondernemerschap behelst vaak een slimme combinatie van het identificeren van een uitdaging (bijvoorbeeld de opkomst van een bepaalde technologie en/of een maatschappelijk probleem), eigen expertise en een relevant netwerk (Shane, 2003). Dit komt samen in een business model dat financiële waarde oplevert voor de ondernemer maar bovenal waarde creëert voor die omgeving. De Social Impact Factory, in 2015 opgericht in Utrecht, is een voorbeeld van een ambitieus initiatief dat op deze manier impact beoogt te maken. Voor bepaalde maatschappelijke uitdagingen (bijvoorbeeld jongeren die vanuit een kansarme omgeving zeer moeilijk aan een baan komen, het integreren van vluchtelingen of het verbeteren van maatwerkvervoer voor kwetsbare groepen) wordt een coalitie van sociaal ondernemers, lokale gevestigde bedrijven, maatschappelijke actoren en lokale overheden gezocht die zich samen richten op het probleem.¹⁸ Als de coalitie tot een effectieve oplossing komt, kan deze vervolgens door de Social Impact Factory worden opgeschaald in andere contexten.

De crux ligt in deze samenwerking. Voor een goed resultaat moeten verschillende typen organisaties *allen* baat hebben bij de manier waarop een maatschappelijke uitdaging gezamenlijk te lijf wordt gegaan. Een voorbeeld hiervan is de Social Impact Bond, een instrument dat vanuit het buitenland is overgewaaid en navolging heeft gevonden in Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Enschede. Het centrale idee bij een Social Impact Bond is dat financiële instellingen (vaak een combinatie van banken en fondsen) het risico dragen van een interventie door een sociaal ondernemer, gericht op een uitdaging die prioriteit heeft bij de lokale overheid. De overheid betaalt echter pas uit aan deze financiële instellingen, alsook een premie aan de sociaal ondernemer, bij bewezen succes van de interventie – bijvoorbeeld als deze een bepaald aantal

kansarme jongeren duurzaam in de arbeidsmarkt kan plaats. De overheid bespaart hiermee uitkeringen alsook mogelijke negatieve effecten op het gebied van criminaliteit en zorgvragen. Aangezien er ook in Nederland flink wordt geëxperimenteerd met dit instrument en het monitoren van de impact onderdeel uitmaakt van de constructie, zal binnen enkele jaren duidelijk worden wat succes- en faalfactoren binnen deze samenwerkingsconstructies zijn. Vooralsnog is echter nog niet veel duidelijk over de daadwerkelijke impact (Gustafsson-Wright et al., 2015; Arena et al., 2016), maar wordt in ieder geval veel relevante expertise opgebouwd bij de verschillende betrokken organisaties.

Uit voorbeelden die te maken hebben met vluchtelingenproblematiek kan ook lering getrokken worden. Zo zijn er voorbeelden waarbij sociale ondernemers zonder veel ondersteuning vanuit de overheid interessante initiatieven hebben ontplooid, zoals het Magdas-hotel in Wenen en restaurant SYR in Utrecht. Bij beide initiatieven was draagvlak vanuit de lokale overheid een pre, maar actieve steun vanuit de lokale samenleving (in de vorm van crowdfunding en hulp bij de voorbereidingen) bleek doorslaggevend. Ook Gastvrij Oost, het initiatief van burgers in Amsterdam, onderstreept dit. Gastvrij Oost is een samenwerkingsverband van bewoners en ondernemers in Amsterdam Oost die zich inzetten om vluchtelingen een warm welkom te bieden en mee te laten doen. Gastvrij Oost wil kleinschalige 'maatwerk' oplossingen in de buurt mogelijk maken en richt zich op actieve samenwerking tussen buurtbewoners en vluchtelingen. In Utrecht is ook een ambitieus nieuw project gestart waarin diverse stakeholders, waaronder de Social Impact Factory en de Universiteit Utrecht, samenwerken om vluchtelingen kansen te bieden in de samenleving (project Einstein, genoemd naar de Einsteindreef in de buurt Overvecht waar de activiteiten plaatsvinden). Dit project wordt mede ondersteund vanuit de Europese Commissie, juist vanwege de innovatieve manier van samenwerken.

De opkomst van crowdfunding is een belangrijke ontwikkeling die draagvlak vanuit de (lokale) samenleving, alsook de 'business case' richting grotere investeerders kan signaleren (Lehner en Nicholls, 2014). Vanuit de buurt en bedrijven kunnen experimenten nu veel professioneler opgezet worden in vergelijking met tien jaar terug. Platformen als VoorjeBuurt en de 1% Club startten zelf ook als experiment maar zijn nu volwaardige aanjagers voor lokale initiatieven, waarbij overheden actief betrokken worden en soms zelfs de door burgers opgehaalde bedragen matchen.

Regionale sturing kan inhouden dat de teugels soms even gevierd mogen worden opdat meer ruimte geboden wordt voor sociaal ondernemende initiatieven vanuit burgers en bedrijven. Sociale ondernemers zijn innovatief, zoeken de randen op van de gangbare institutionele kaders en voorzien in legitimering door impact te maken terwijl ze in financieel opzicht duurzaam zijn. Door meer ruimte te bieden houdt de overheid ook goed in het oog wat leeft onder de burgers. Het blijft echter wel zaak, gezien de verantwoordelijkheden van de publieke sector, de teugels in handen te houden en waar nodig bij te sturen. Accuraat en tijdig communiceren wanneer en waarom de teugels weer wat strakker aangetrokken zullen worden is hierbij cruciaal.

De overheid kan hierbij meesturen op een optimale samenwerking tussen verschillende typen organisaties. Grote bedrijven die een bijdrage willen leveren, startende sociale ondernemers en ambtenaren kennen elkaars taal niet voldoende, maar kunnen elkaar vaak goed gebruiken om systeemveranderingen teweeg te brengen (Hockerts en Wustenhagen, 2010). Voor veel (regionale) innovatieve samenwerkingsvormen waarbij overheden en sociale ondernemers samen optrekken geldt nog dat de daadwerkelijke impact onduidelijk blijft. Het is belangrijk deze te blijven monitoren en ook te leren van nieuwe methodieken om de impact te meten en te managen, om te bezien welke experimenten opschaling verdienen en op welke manier dit het beste tot stand kan komen.

5. Sturing als het ondersteunen, versterken en opschalen van experimenten

We hebben aangegeven dat de aanpak van complexe publieke problemen ("wicked problems") zoals de opvang van vluchtelingen nieuwe manieren van (samen)werken vereist. Regionaal experimenteren is hiervoor noodzakelijk (zie paragraaf 4). Deze focus op (regionale) samenwerking en de nadruk op ruimte voor bottom-up initiatieven van sociale ondernemers en burgers bij het genereren van publieke waarde vergt ook een ander perspectief op de rol en de institutionele positie van overheden. Overheden zijn niet langer degenen die op basis van een analyse tot de ontwikkeling van beleid en oplossingen moeten komen. Oplossingen voor de complexe vragen – zoals die gerelateerd aan de vluchtelingen crisis – komen niet meer alleen van overheden: andere actoren ontwikkelen zelf ideeën en aanpakken voor de opvang van vluchtelingen. Overheden opereren in wisselende netwerken met verschillende actoren en geven de oplossingen in coproductie in deze netwerken met andere samen vorm (Koppenjan en Klijn, 2004). In bepaalde gevallen kan de overheid zelfs helemaal buiten beeld blijven en kan er sprake zijn van self-governance door maatschappelijke actoren (Ostrom et al., 1992).

Deze verplaatsing heeft gevolgen voor de rol van lokale overheden en ook het ministerie van BZK. Aanjagen en ondersteunen van innovatie krijgt een centralere rol in het functioneren van lokale en nationale overheden. Dit krijgt momenteel al vorm middels Proeftuinen en City Deals. Kernactiviteiten van overheden worden nu het stimuleren en faciliteren van een innovatie ecosysteem (Hekkert et al., 2007; Bason, 2010; Stam, 2015). Zo'n ecosysteem bestaat – net als een ecologie in de natuur – uit een brede variëteit aan elementen, actoren en processen die gezamenlijk resulteren in een vitaal en bruisend geheel. Bij een ecosysteem voor publieke innovatie gaat het om het geheel aan activiteiten, processen, kennisuitwisselingen en actoren dat innovaties in een publiek domein produceert. De claim is dat publieke waarde, uitvoeringscapaciteit en legitimiteit ontstaan op organische wijze vanuit dit ecosysteem. Oplossingen voor de opvang van vluchtelingen hoeven niet centraal te worden bedacht maar het oplossingsvermogen van de samenleving – burgers, (sociaal) ondernemers, NGO's, woningcorporaties, etc. – wordt versterkt en ondersteund.

De vernieuwing van instituties betekent niet dat lokale overheden en de rijksoverheid geen rol meer te spelen hebben. Men zou zelfs kunnen stellen dat deze rol juist complexer wordt omdat het gaat om het beïnvloeden van interactiedynamieken tussen allerlei actoren. *Experimentele sturing* vergt een variëteit aan activiteiten. Overheden dienen er bijvoorbeeld voor te zorgen dat in de interacties tussen allerlei actoren die betrokken zijn bij het migratiebeleid – lokale overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, kerken, burgers, woningcorporaties en natuurlijk vluchtelingen zelf – innovatieve aanpakken ontstaan die publieke waarde op dit terrein creëren. Om de rol van regionale overheden in het stimuleren van een ecosysteem voor publieke innovatie te concretiseren kunnen vijf functies worden onderscheiden (Meijer, 2014). Deze functies hoeven niet persé door overheden te worden vervuld maar overheden dienen wel te waarborgen dat deze worden vervuld omdat anders de vitaliteit van het ecosysteem voor publieke innovatie in gevaar komt.

5.1 Mobiliseren

De eerste functie is mobiliseren, het losmaken van innovatieve krachten binnen en buiten de publieke sector. Voor de rijksoverheid gaat het daarbij om het mobiliseren van de kracht van gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld met City Deals en Proeftuinen. Op regionaal niveau kunnen ook allerlei krachten worden gemobiliseerd: sociaal ondernemerschap als innovatieve kracht (zie paragraaf 4), professionals in de publieke sector en hun bijdrage aan innovatieprocessen, het mobiliseren van samenwerkingen met externe partijen, en co-creatie met burgers en vluchtelingen (*user innovation*). Nieuwe ideeën komen van binnen en buiten de overheid. Participatie van burgers in de vormgeving van innovatieve oplossingen is niet alleen democratisch wenselijk maar voegt ook allerlei nieuwe kennis en ervaring toe aan innovatieprocessen. In vele gemeenten zijn burgers zeer bereid om bij te dragen aan vernieuwende aanpakken voor de opvang van vluchtelingen. Voor overheden betekent mobiliseren dat de oplossing voor vraagstukken als de opvang van vluchtelingen niet alleen bij de overheid wordt gezocht maar ook bij de samenleving. Mobiliseren betekent dat deze verschillende krachten worden gestimuleerd en gefaciliteerd om het ecosysteem te versterken.

5.2 Improviseren

De tweede functie van het ecosysteem is improviseren. Met improviseren bedoelen we onderzoeken of iets werkt door het uit te proberen en niet door hier eindeloos over te praten en in die zin sluit deze activiteit goed aan bij regionaal experimenteren (zie paragraaf 4). Regionaal experimenteren vergt de bereid om actie te ondernemen in een continu afstemmend, emergent patroon van handelen. Er zijn vooraf geen duidelijke regels en dat maakt improviseren voor overheden zeer lastig. Boutellier (2011) benadrukt dat

een geslaagde improvisatie tot stand komt in de afstemming van de handelingen op de omgeving, op de beleving en op de coherentie van het samenspel. In aansluiting daarop benadrukt Ciborra (2002) dat improvisatie een *state of mind* is: het gaat erom steeds open te staan voor mogelijkheden om daar op passende wijze, en in afstemming met anderen, op in te springen. Dit betekent dat overheden bereid moeten zijn om samen met anderen te experimenteren en risico te nemen. De uitkomst is onzeker maar vanuit een handelende, lerende en reflecterende houding wordt gezocht naar specifieke oplossingen. Overigens is het in een democratische context lastig om de condities voor improvisaties te creëren want het kan dus ook mislukken. De institutionele uitdaging is om een set van regels te creëren waarin mislukken niet direct leidt tot een harde afrekening maar eerder tot een vraag over 'lessons learned'. In de politiek gevoelige situatie van de opvang van vluchtelingen is dit geen geringe opgave en vergt dit sterk leiderschap van regionale bestuurders.

5.3 Vitaliseren

De derde activiteit is vitaliseren. Bij deze activiteit gaat het erom dat mooie experimenten op een goede wijze worden ingebed in routines en werkwijzen. Goede aanpakken voor de opvang van vluchtelingen dienen geen incidenten te blijven maar te leiden tot grotere veranderingen om werkelijk te resulteren in publieke waarde. Uit onder andere ons eigen onderzoek naar innovatie blijkt dat ideeën weliswaar klein – *bottom-up* – beginnen, maar in het algemeen centrale steun nodig hebben om succesvol geïmplementeerd te worden (Meijer, 2014). Opschalen van experimenten is een belangrijke uitdaging. Institutioneel ondernemerschap kan hierbij een belangrijke rol spelen. Positieve evaluaties van Proeftuinen vertalen zich nog weinig in een brede verspreiding van deze publieke innovaties. Daarbij is het voor publieke innovatie van groot belang dat dit plaatsvindt binnen de kaders van democratie en rechtsstaat. Deze kaders zullen soms gaan knellen en er kan discussie over ontstaan, maar ze kunnen nooit gemakkelijk opzij worden geschoven. Een belangrijke uitdaging voor het ecosysteem is om bestaande werkwijzen en instituties niet te ondermijnen maar te versterken.

Volgens Levin et al. (2012) kan bewust georganiseerde pad-afhankelijkheid ons helpen om niet terug te vallen in het bestrijden van korte termijn symptomen, maar blijvend te focussen op de lange termijn oplossingen die deze innovaties brengen. Levin et al. (2012) die pleiten voor "applied forward reasoning" in de vorm van het doelbewust genereren van pad-afhankelijkheid rond de georganiseerde innovatieve oplossingen om deze te institutionaliseren. Om deze padafhankelijkheid gestalte te geven zijn volgens Levin et al. (2012) drie soorten interventies noodzakelijk.

Ten eerste moet georganiseerd worden dat de innovatieve interventies 'sticky' zijn, oftewel niet eenvoudig omkeerbaar. Een instrument daarvoor is 'lock in': de interventie heeft dan een logica die er onmiddellijke duurzaamheid aan geeft. Zo noemen zij als tweede dat innovaties gedurende lange tijd draagvlak moeten kunnen vasthouden om op die manier pad-afhankelijkheid te genereren. Dat is bijvoorbeeld het geval als het in de loop van de tijd steeds meer gaat kosten om de innovatieve interventie terug te draaien. Dit zorgt er voor dat de innovatie niet gemakkelijk teruggedraaid of veranderd kan worden. Dit soort zelfversterkend mechanismen kan er ook aan bijdragen dat het vanzelfsprekend wordt om op bepaalde manieren te handelen: de handelingswijzen die door een innovatie zijn opgeroepen worden dan onderdeel van wat wij zien als 'gepast gedrag' (March en Olson, 1996), en daarmee worden ze geïnstitutionaliseerd. Dat lukt het beste als ze al enigszins aansluiten bij wat in de samenleving door groepen mensen wordt gezien als rechtvaardig en juist om te doen, zelfs als dat aanvankelijk vanuit heel verschillende overtuigingen voort komt. Met deze groepen kunnen (discourse) coalities (Hajer, 1993) gesloten worden. De verschillende lagen van de overheid kunnen een rol spelen in het faciliteren van deze coalities. Een derde manier waarop pad-afhankelijkheid kan worden gecreëerd om innovaties te bestendigen is door te organiseren dat de voordelen ervan in de loop van de tijd steeds verder toenemen, en draagvlak verbreed wordt buiten de kring van oorspronkelijke aanhangers. Zo is uit onderzoek naar technologische innovaties bekend dat als op een bepaald moment een drempel wordt overschreden van een bepaald aantal gebruikers, alle andere gebruikers daar ook naar overschakelen, onafhankelijk van hun oorspronkelijke voorkeur. Voorbeelden hiervan zijn het QWERTY toetsenbord, Facebook en Whatsapp. Levin et al. (2012) willen met hun argumentatie duidelijk maken hoe experimenten die tot innovaties leiden die oplossingen brengen voor grote maatschappelijke problemen geïnstitutionaliseerd kunnen worden. Deze institutionalisering zorgt ervoor dat ze bestendigen en versterken na de experimentele fase.

5.4 Balanceren

De vierde functie van het ecosysteem is balanceren. Bij het zoeken naar nieuwe oplossingen voor problemen zoals de opvang van vluchtelingen zal het steeds gaan om het afwegen van waarden en belangen. De verschillende waarden die een rol spelen zijn aan de orde gekomen in de paragraaf 3 over normatieve kaders en grondrechten. Het gaat erom te zoeken naar een evenwicht dat recht doet aan de

specifieke lokale verhoudingen, belangen en waarden. Welke waarde kan met deze innovatie worden toegevoegd aan de samenleving, hoe kan dit worden georganiseerd en welke ondersteuning vanuit de omgeving is hiervoor nodig (Moore, 1995). Het is belangrijk dat er maatschappelijke en publieke debatten vinden over de opvang van vluchtelingen en dat innovatieve oplossingen worden geaccepteerd en ondersteund door burgers en andere actoren.

5.5 Coördineren

De vijfde en laatste functie van het ecosysteem is het coördineren van het systeem. Hierbij gaat erom te zorgen dat de verschillende functies in het systeem goed op elkaar zijn afgestemd en er 'geen gaten vallen'. Het gaat hierbij om zaken als de afstemming tussen de functies, het stimuleren van een innovatieklimaat en het verkrijgen van brede steun voor deze aanpak van publieke problemen. De invulling die overheden aan deze functies zullen geven hangt ook af van de invulling die andere actoren hieraan geven. Wanneer functies zoals balanceren of mobiliseren reeds goed vervuld worden door andere actoren, kan de overheid op afstand blijven. Bij het coördineren zullen overheden als vanzelf wel een grotere rol spelen omdat de overheid uiteindelijk de enige is die het gehele maatschappelijke belang behartigt. Gesteld kan worden dat de overheid uiteindelijk een **stelselverantwoordelijkheid** heeft voor het ecosysteem voor publieke innovatie (Meijer, 2011). Dit betekent enerzijds dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft dat het systeem als geheel functioneert en anderzijds dat cruciale taken die niet worden opgepakt door andere actoren wel worden vervuld. Deze 'restverantwoordelijkheid' is van groot belang maar vormt het einde en niet het begin van het proces van samenwerking in het ecosysteem.

Tabel 2. Functies in het ecosysteem voor publieke innovatie

Activiteit	Omschrijving	Toepassing op asielvraagstuk
Mobiliseren	Losmaken van innovatieve krachten	Oplossing niet alleen zoeken bij overheden. Burgers, (sociale) ondernemers, maatschappelijke organisaties en vluchtelingen mobiliseren om samen innovatieve aanpakken te ontwikkelen.
Improviseren	Experimenteren met nieuwe oplossingen	Opzetten van (kleinschalige) experimenten met de opvang van vluchtelingen. Overheden creëren een context waarin vernieuwende ideeën voor de opvang van vluchtelingen kunnen worden getest.
Vitaliseren	Opschalen, inbedden en routiniseren van innovaties	Succesvolle experimenten met de opvang van vluchtelingen worden ingebed in staande praktijken en verspreid naar andere gemeenten.
Balanceren	Afwegen van belangen en waarden	Een debat over de waarden die een rol spelen bij de verschillende aanpakken vormt een integraal onderdeel van de aanpak. Onderzoeken van mogelijke waardenconflicten in experimenten.
Coördineren	Afstemmen van de functies in het innovatie-ecosysteem	Regionale overheden hebben een systeemverantwoordelijkheid voor deze innovatieprocessen: creëren de formele en informele instituties (randvoorwaarden) voor (regionale) innovatie met opvang van vluchtelingen.

Deze bespreking laat zien dat regionale sturing een bijdrage kan leveren aan het oplossen van publieke problemen maar niet doordat overheden zelf deze problemen analyseren en aanpakken ontwikkelen maar doordat overheden verantwoordelijkheid nemen voor een ecosysteem dat vernieuwende aanpakken – regionale sturingsexperimenten zoals Proeftuinen en City Deals – ontwikkelt en ondersteunt. Gevestigde instituties maken dit niet eenvoudig doordat – vooral in het geval van een crisis – sterk wordt gekeken naar de wijze waarop overheden het probleem oplossen. Politiek is deze positie ook lastig omdat er geen concrete oplossingen worden beloofd. Binnen de huidige instituties dienen overheden ruimte te creëren om te kunnen zoeken naar oplossingen. Daarbij geldt overigens wel dat experimenteren veel inzichten kan genereren maar dat de opschaling en institutionele inbedding minstens zoveel aandacht verdient.

6. Uitdagingen voor regionale sturing

De centrale probleemstelling van dit essay luidt: hoe kan regionale sturing, in de context van gevestigde (formele en informele) instituties, bijdragen aan het oplossen van publieke problemen? Het vinden van (regionale) oplossingen voor complexe publieke problemen zoals het vluchtelingenvraagstuk vergt een innovatie aanpak gebaseerd op samenwerking tussen een variëteit aan actoren. Het vinden van de passende vorm van regionale sturing is een uitdaging op zichzelf. Op basis van het werk van Moore (1995) hebben we deze zoektocht beschreven als het ontwikkelen van een waarde propositie die als legitiem geldt en kan worden gerealiseerd met de operationele capaciteit. Vormgeven van deze zoektocht voor een politiek omstreden onderwerp zoals de opvang van vluchtelingen is een grote uitdaging voor (regionale) bestuurders. Wij benadrukken dat daarbij de notie van experimenteren een startpunt kan vormen voor een zoekproces en wij pleiten daarom voor het vormgeven van experimenten op regionaal niveau en vervolgens het opschalen, verankeren, routiniseren en institutionaliseren van innovatieve oplossingen (zie paragraaf 5).

Op welke manier draagt ons theoretisch perspectief van de publieke waarde driehoek nu meer algemeen bij aan de bevindingen van de vorige paragrafen?

We begonnen de presentatie van de case over het vluchtelingenvraagstuk met de constatering dat het gaat om een 'grand societal challenge' ofwel een 'wicked problem' waarvoor geen oplossing bestaat, maar dat wel hanteerbaar gemaakt kan worden. Op dit moment wordt vooral veel gesproken over dit soort problemen. Dit is in een impasse geraakt: de twee grote 'kampen' hebben zich ingegraven en willen niet eens meer horen wat de andere partij als argumenten heeft. De focus ligt hier te veel op praten over de doelen van het beleid en de publieke waarde die daarin prioriteit zou moeten hebben, terwijl de overtuigingen te ver uit elkaar liggen en de wil om tot elkaar te komen er niet is. Daarbij is er ook nog sprake van een disbalans tussen beide kanten: de ene kant (nationale belangen) is dominant, terwijl het onmogelijk is om de andere kant (mensenrechten) uit te schakelen, zodat die toch steeds weer de kop op blijft steken.

Wat met experimenteren gebeurt, is dat de focus verschuift naar een ander deel van de publieke waarde driehoek, namelijk van de publieke waarde naar de operationele capaciteit. Experimenteren is gericht op het uitproberen welke praktijken positief uitwerken. Goede voorbeelden worden onderzocht, verankerd en opgeschaald. Daarvoor is het enerzijds soms nodig om wetten en regels aan te passen, dus veranderingen aan te brengen in het derde punt van de driehoek, de institutionele omgeving. Anderzijds heeft experimenteren ook gevolgen voor hoe er in de omgeving wordt aangekeken tegen praktijken. Zinnvolle voorbeelden kunnen het draagvlak versterken.

Dat versterkte draagvlak kan er zelf weer toe leiden dat opvattingen over wat publieke waarde is kunnen verschuiven. Het is namelijk mogelijk dat het zien van interessante zinnvolle praktijken leidt tot meer balans in het denken over wat publieke waarde is, dus in het geval van het vluchtelingenvraagstuk: meer balans tussen de focus op bescherming van de nationale gemeenschap en de focus op mensenrechten. Uiteindelijk zou het zelfs kunnen leiden tot het bij elkaar brengen van deze twee perspectieven. In het milieudebat is dat tot op zekere hoogte gebeurt toen de twee grote perspectieven daar - de focus op ecologie versus de focus op economie - bij elkaar zijn gebracht in de concepten 'duurzame productie en consumptie'. Daarmee kan een systeemverandering starten. In die zin kan experimenteren dus tot 'transformational innovation' leiden.

Met de publieke waarde driehoek kan bewust een andere insteek gekozen worden bij het strategisch benaderen van grote maatschappelijke uitdagingen. Dat strategisch benaderen bestaat altijd uit het combineren van filosofisch, politiek en technisch/operationeel management. Experimenteren (technisch/operationeel management) creëert mogelijkheden om meer draagvlak te organiseren (politiek management), en op die manier tot het verbreden van opvattingen over wat publieke waarde is (filosofisch management). Experimentele sturing is daarmee een manier om in het geval van wicked problems een stap uit de impasse te zetten. Dat geldt niet alleen voor het vluchtelingenvraagstuk, maar ook voor andere grote maatschappelijke uitdagingen.

In dit essay hebben we laten zien dat experimentele regionale sturing een vruchtbare manier kan zijn om antwoorden te zoeken en vinden op maatschappelijke uitdagingen en op die manier publieke waarde te creëren. We hebben ook laten zien dat via experimenten nieuwe vormen van (veelal regionale) sturing ontwikkeld kunnen worden met nieuwe actoren en vernieuwingen in institutionele kaders. We hebben daarbij ook kritisch gekeken naar de verhouding van deze experimenten tot bestaande verantwoordingsstructuren, tot de democratie, tot grondrechten en normatieve kaders. Het is gebleken

dat via lokale experimenten nieuwe praktijken uitgetoet en onderzocht kunnen worden die op nationaal niveau onmogelijk zouden zijn vanwege de impasse waarin het debat zich bevindt. In dit essay hebben we als voorbeeld daarvoor het vluchtelingenvraagstuk genomen.

Experimentele regionale sturing kan een belangrijke rol spelen bij het oplossen van publieke problemen, bijvoorbeeld in de zin van het faciliteren van experimenten door versoepeling van regelgeving en door het bij elkaar brengen van partners, maar ook door zinvolle experimenten te helpen verankeren via het organiseren van pad-afhankelijkheid. De nationale overheid kan nadrukkelijk een rol spelen in de coördinatie tussen stedelijke experimenten (zoals in het BZK Proeftuinen traject). Daarnaast kan zij landelijke instituties en barrières wegnemen (zoals bijvoorbeeld gebeurt met de Agenda Stad). De nationale overheid kan ook een belangrijke rol spelen bij het opschalen en institutionaliseren van succesvolle experimenten.

Toch brengen dit soort experimenten alleen niet de eindoplossing voor maatschappelijke uitdagingen zoals het vluchtelingenvraagstuk en het klimaatprobleem. We hebben ons in dit essay beperkt tot een focus op lokaal, regionaal en nationaal niveau. In echt grote maatschappelijke problemen zoals het vluchtelingenvraagstuk en het klimaatprobleem zullen echter altijd ook het transnationale en mondiale niveau een rol spelen. Er is verder onderzoek nodig om inzicht te verwerven in deze 'glocal governance': hoe hangen deze verschillende niveaus (multi-level) precies samen? Ook is het belangrijk om de tijdshorizon daarbij te betrekken: wat betekenen de innovaties waarmee nu geëxperimenteerd wordt voor de langere termijn, waaronder voor volgende generaties? Voor de concrete vertaling van de nieuwe denkrichting van experimentele regionale sturing naar de praktijk van Nederlandse regio's en gemeenten is meer onderzoek nodig. De onderzoeksagenda voor deze vertaling naar de praktijk omvat onderzoek naar de geschiktheid van beleidsinstrumenten / interventies, door middel van het opzetten van experimenten en de evaluatie hiervan, zoals bijvoorbeeld mogelijk is in de City Deals en de Proeftuinen die recent in gang gezet zijn.

Eindnoten

¹ "Grand Societal Challenges", zoals de 17 Sustainable Development Goals van de United Nations, hebben een expliciet mondiale aard (George et al. 2016). Er wordt ook wel van "Grand Societal Challenges" gesproken als deze maatschappelijke uitdagingen een verandering of zelfs transformatie van het sociaal-economische systeem vereisen (Kuhlmann & Rip 2014).

² Om de drie aspecten van de driehoek goed in balans te houden en op alle drie steeds vooruitgang te boeken zijn drie soorten management nodig: voor het definiëren van wat publieke waarde is, is filosofisch management nodig. Om legitimiteit in de relevante omgeving te organiseren is politiek management nodig. En om de interne processen goed op orde te krijgen en houden is operationeel of technisch management nodig.

³ De vluchtelingenorganisatie UNHCR heeft al jaren te kampen met tekort aan fondsen. In 2016 heeft zij ruim zeven miljard nodig voor opvang in de regio, terwijl er ruim drie miljard beschikbaar is gesteld door de lidstaten.

⁴ Deze opsomming vertoont wel grote overlap met de Sustainable Development Goals van de United Nations.

⁵ bijvoorbeeld art. 7 en 9 van de Grondwet (Gw) en art. 10 en 11 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

⁶ art. 6 Gw; art. 9 EVRM

⁷ art. 12 en 13 Gw; art. 8 EVRM; art. 7 van het Handvest van de Grondrechten van de EU (Hv)

⁸ art. 2 Vierde Protocol EVRM

⁹ art. 23 Gw; art. 2 Eerste Protocol EVRM

¹⁰ art. 1 Gw, art. 14 EVRM

¹¹ art. 19-23 Gw, hoofdstuk 5 Hv en het Europees Sociaal Handvest

¹² Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level, 18 februari 2009, CommDH (2009) 3, par. 7

¹³ zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/inhoud/aanpak-bevolkingsdaling

¹⁴ De Volkskrant, 18 januari 2017

¹⁵ Om dit laatste aspect te borgen hebben sommige landen een aparte juridische vorm voor sociale ondernemingen in het leven geroepen. Zie Europese Commissie (2014) voor een overzicht.

¹⁶ Zie voor de Nederlandse context ook het SER advies en de kabinetsreactie hierop: <https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2015/sociale-ondernemingen.aspx>, geraadpleegd op 23 januari 2017.

¹⁷ NRC, 20 januari 2017. Flexwerk voor 2 euro per uur.

¹⁸ De Stichting Social Impact Factory is ontstaan vanuit een samenwerking tussen de Gemeente Utrecht, Kirkman Company en andere partners. Dit heeft geleid tot het ingebruikname van een pand dat begin 2017 is geopend. Kirkman Company, Seats2Meet en Bruggen & Van der Velden een belang genomen in de exploitatie van dit pand.

Literatuur

- Arena, M., Bengo, I., Calderini, M., & Chiodo, V. (2016). Social Impact Bonds: Blockbuster or Flash in a Pan?. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 927-939.
- Avelino, F. & Rotmans, J., (2009). Power in transition. An interdisciplinary framework to study power in relation to structural change. *European Journal of Social Theory*. 12(4), 543-569.
- Barber, B.R. (2013). *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- Battilana, J., & Lee, M. (2014). Advancing research on hybrid organizing—Insights from the study of social enterprises. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 397-441.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How actors change institutions: towards a theory of institutional entrepreneurship. *Academy of Management Annals*, 3(1), 65-107.
- Benington, J., & M. H. Moore (2011). *Public Value: Theory and Practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Berg, van den, E. & Oomen, B., (2014). *Mensenrechten en lokaal beleid. Handreiking voor beleidsmakers*, Den Haag: Platform31 2014.
- Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Buizer, M., Arts, B. & Kok, K. (2011). 'Governance, scale and the environment: the importance of recognizing knowledge claims in transdisciplinary arenas'. *Ecology and Society* 16, 1, www.ecologyandsociety.org/vol16/iss1/art38
- Bulkeley, H. & Castán Broto, V. (2013). Government by experiment? Global cities and the governing of climate change. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 38, 361-375.
- Castells, M. (2008). 'The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance'. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 616 (10): 78-93.
- Ciborra, C. (2002). *The Labyrinths of Information*. Oxford: Oxford University Press.
- Claassen, R. & I. Robeyns (2015). *Economische Beleidsanalyses: Een Filosofische Blik, Rapport in opdracht van het Centraal Plan Bureau*, 58 pp.
- College Rechten vd Mens, (2016). *Aanbevelingen Mensenrechten in noodopvang Heumensoord, 2016*, <https://mensenrechten.nl/publicaties/detail/36372>
- Cumming, G.S., Cumming, D.H. & Redman, C.L. (2006). Scale mismatches in socialecological systems: Causes, consequences, and solutions. *Ecology and Society* 11(1): 14
- David, P.A. (1994). Why are institutions the 'carriers of history'? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions. *Structural change and economic dynamics*. 5(2), 205-220.
- De Burca, G., Keohane, R. O., & Sabel, C. (2012). New modes of pluralist global governance. *NYUJ Int'l L. & Pol.*, 45, 723.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Conceptions of social enterprise and social entrepreneurship in Europe and the United States: Convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53.
- Dewey, J. (1927). *The Public and Its Problems*. Athens: Ohio University Press.
- Donders, Y. (2014). *Europa's voorvechter van economische en sociale rechten - Het Europees Comité voor Sociale Rechten, Ars Aequi 2014, afl. 4, p. 253-261*.
- Dorf, M. C., & Sabel, C. F. (1998). A constitution of democratic experimentalism. *Columbia law review*, 267-473.
- Evans, J., Karvonen, A. & Raven, R. (2016). The experimental city: New modes and prospects of urban transformation. In: Evans J, Karvonen A, Raven R (eds) *The Experimental City*. London: Routledge, 1-12.
- European Commission (2014). *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. Brussels: European Commission.
- FRA (2011), Fundamental Rights Agency. *Joined-up governance: connecting fundamental rights*, <http://fra.europa.eu/en/project/2011/joined-governance-connecting-fundamental-rights>
- Fung, A. (2013). *The Principle of Affected Interests and Inclusion in Democratic Governance*. In *Representation: Elections and Beyond*, edited by J. Nagel and R. Smith, 236-268. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Geels, F.W. (2004). From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. *Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory*. *Research Policy*. 33, 897-920.
- George, G., J Howard-Grenville, A Joshi, L Tihanyi (2016) *Understanding and tackling societal grand challenges through management research*. *Academy of Management Journal* 59 (6), 1880-1895
- Geuijen, K. (2005). *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R., Van Twist, M., (2016). *Creating Public Value in Global Wicked Problems*. *Public Management Review* doi

- Gerards, J.H. (2016). De rechtskracht van niet-bindende uitspraken van verdragscomités op het terrein van de grondrechten, in: *Hybride bestuursrecht*, Preadvies Vereniging voor Bestuursrecht (VAR) 2016, pp. 11-85.
- Goodin, R. (2007). Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs* 35 (1): 40–68. doi:10.1111/papa.2007.35.issue-1.
- Goodin, R.E., B. Headey, R. Muffels, en H.-J. Dirven (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge University press.
- Gustafsson-Wright, E., Gardiner, S. En Putcha, V. (2015). The Potential and Limitations of Impact Bonds. Lessons from the first five years of experience worldwide. Brookings.
- Hajer, M. (1993): Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London. S. 43-67.
- Hekkert, M.P., Suurs, R.A.A., Negro, S.S., Kuhlman, S., Smits, R.E.H.M. (2007). Functions of innovation systems: A new approach for analysing technological change. *Technological Forecasting and Social Change*, 74(4), 413-432.
- Hockerts, K., & Wüstenhagen, R. (2010). Greening Goliaths versus emerging Davids—Theorizing about the role of incumbents and new entrants in sustainable entrepreneurship. *Journal of Business Venturing*, 25(5), 481-492.
- Hommels, A. (2005). Studying obduracy in the city: Towards a productive fusion between technology studies and urban studies. *Science, Technology, and Human Values*. 30(3), 323–351.
- IND (Immigratie- en Naturalisatiedienst Ministerie van Veiligheid en Justitie) Business Information Centre. (2016). *Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in The Netherlands*. December 2016.
- Kemp, R., Schot, J.W., Hoogma, R., (1998). Regime shifts to sustainability through processes of niche formation: the approach of strategic niche management. *Technology Analysis & Strategic Management*. 10(2), 175-195.
- Koppenjan, J. F. M. & E.-H. Klijn. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kuhlmann, S. & Rip, A. (2014) The challenge of addressing Grand Challenges. A think piece on how innovation can be driven towards the "Grand Challenges" as defined under the prospective European Union Framework Programme Horizon 2020
- Lehner, O. M., & Nicholls, A. (2014). Social finance and crowdfunding for social enterprises: A public-private case study providing legitimacy and leverage. *Venture Capital*, 16(3), 271-286.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences* 45: 123-152.
- Mair, J., & Marti, I. (2006). Social entrepreneurship research: A source of explanation, prediction, and delight. *Journal of World Business*, 41(1), 36-44.
- Markard, J., Raven, R.P.J.M., Truffer, B. (2012). Sustainability transitions: an emerging field of research and its prospects. *Research Policy*. 41, 955-967.
- Meijer, A. (2011). Overheidsverantwoordelijkheid in het informatietijdperk: een pleidooi voor het creëren van genommerde experimenteerterruimte. In: D. Broeders, C. Cuijpers & C. Prins (eds), *De staat van informatie*. Den Haag: WRR, pp. 97 – 131.
- Meijer, A.J. (2014). *Bestuur in de datapolis. Slimme stad, blijde burger? Oratie*. Universiteit Utrecht.
- Moore, M. H. (1995) *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014) *Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis*, *Public Administration Review*, 74(4), pp. 465-477.
- Nehmelman, R. (2015). De Staat achter de dijken (oratie UU), de Gemeentestem, 2015, nr, 7422, p. 269-278.
- Norris, D. F. (2001). Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments. *Journal of urban affairs*, 23(5), 557-571.
- Ostrom, E., Walker, J., & Gardner, R. (1992). Covenants with and without a Sword: Self-governance Is Possible. *American Political Science Review*, 86(02), 404-417.
- Raad van State (2016). En nu verder!, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein.
- Raven, R.P.J.M. (2016). *Transities in de experimentele stad*. Oratie. Universiteit Utrecht.
- Robeyns, I. (2015). De Economie langs de morele meetlat, in: A. Van Harskamp, G. Meynen, B. Siertsema (red.) *Worden we Betere Mensen? Essays over Morele Vooruitgang*, Zotermeer: Klement, pp. 119-138.
- Santos, F. M. (2012). A positive theory of social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 111(3), 335-351.

- Savitch, H. V., & Vogel, R. K. (2000). Introduction: Paths to new regionalism. In H. V. Savitch & R. K. Vogel (Eds.), *Symposium on the new regionalism and its policy agenda*, *State and Local Government Review*, 32(3), 158–168.
- Sengers, F., Wieczorek, A., Raven, R.P.J.M. (2016). Experimenting for sustainability transitions: a systematic literature review. *Technological Forecasting & Social Change*. In press.
- Shane, S. A. (2003). *A general theory of entrepreneurship: The individual-opportunity nexus*. Edward Elgar Publishing.
- Smith, A., Raven, R.P.J.M. (2012). What is protective space? Reconsidering niches in transitions to sustainability. *Research Policy*. 41, 1025-1036.
- Stam, E. (2015). Entrepreneurial ecosystems and regional policy: a sympathetic critique. *European Planning Studies*, 23(9), 1759-1769.
- Stam, E., Romme, A. G. L., Roso, M., Van den Toren, J. P. & Van der Starre, B. T. (2016) *Knowledge Triangles in the Netherlands. An entrepreneurial ecosystem approach*. Report for the OECD Technology and Innovation Policy Working Group
- Stiglitz, J., Sen, A. K., & Fitoussi, J. P. (2009). The measurement of economic performance and social progress revisited: reflections and overview.
- Teisman, G. (2017) *Maak Verschil in de Regio. Bestuurskracht door wederzijds meerwaarde creëren in ketens en netwerken*. Essay voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Terjesen, S., Bosma, N. & Stam, E. (2016) *Advancing Public Policy for High Growth, Female, and Social Entrepreneurs*. *Public Administration Review* 76.2: 230–239.
- Yunus, M. (2007). *Creating a world without poverty: Social business and the future of capitalism*. PublicAffairs.
- Van der Salm, F., Stam, E., Marijs, C. & De Vries, G. (2011) *Public interests in the implementation of the EU ETS in the Netherlands: Stakeholder perspectives*. WRR Web publication NR 61.
- Van Zanden, J. L., Baten, J., Mira d'Ercole, M., Rijpma, A., Smith, C. & Timmer, M. (2014). *How Was Life? Global Well-being since 1820*. OECD Publishing.
- WRR (2012) *Publieke zaken in de marktsamenleving*. Den Haag / Amsterdam: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Amsterdam University Press.
- Zahra, S. A., Gedajlovic, E., Neubaum, D. O., & Shulman, J. M. (2009). A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges. *Journal of Business Venturing*, 24(5), 519-532.