



Universiteit Utrecht

Masterscriptie Publiek Management



De complexiteit van publieke waarde

Een onderzoek naar de totstandkoming van publieke waarde in het Project Activering Ongedocumenteerden van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

Yorni van Vorselen
Utrecht, maart 2018

Titel masterscriptie: De complexiteit van publieke waarde
Ondertitel masterscriptie: Een onderzoek naar de totstandkoming van publieke waarde in het Project Activering Ongedocumenteerden van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

Naam student: Yorni van Vorselen
Studentnummer: 3930890

Studie: Master Publiek Management

Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht
Faculteit: Recht, Economie, Bestuur en Organisatie (REBO)
Departement: Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)

Plaats en datum: Utrecht, 31 maart 2018

Begeleider: Dr. C.H.M. Geuijen
Tweede lezer: J. Jacobs MSc.

“To deny any person their human rights is to challenge their very humanity.”

Nelson Mandela, Washington D.C., 26 juni 1990

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie ‘De complexiteit van publieke waarde’. Hiervoor heb ik onderzoek gedaan naar een project waarin ongedocumenteerden de kans krijgen om zichzelf verder te ontwikkelen. Ondanks de moeilijke situatie waarin zij verkeren, hebben velen van hen behoefte aan verdere ontwikkeling en dagbesteding. Voor mij was het inspirerend om mee te kunnen kijken achter de schermen van dit project. De opvang en integratie van ongedocumenteerden vormt een complex beleidsterrein, dat bovendien relevant en actueel is. De afgelopen jaren is dit thema veelvuldig belicht in de media, niet in de laatste plaats om de controversiële discussie over bed-bad-broedopvang tussen Rijksoverheid en gemeenten en de grote instroom van vluchtelingen die in de tweede helft van 2015 op gang kwam. Mijn scriptieproces liep lange tijd gelijk met de formatie van het kabinet Rutte-III. Gelet op de afspraken die voort zijn gekomen uit het regeerakkoord, zal dit vraagstuk ook in de komende jaren een rol blijven spelen binnen de overheid en de samenleving.

Het schrijven van een scriptie is voor mij geen makkelijk proces geweest. Buiten het feit dat het beleidsterrein grotendeels nieuw voor mij was, is het opzetten van een dusdanig onderzoek in de praktijk moeilijker gebleken dan ik vooraf dacht. Deze scriptie was er dan ook nooit gekomen zonder de steun van anderen. Ik wil graag iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan deze scriptie. In de eerste plaats wil ik daarom mijn begeleiders, Karin Geuijen en Jurriaan Jacobs, danken voor hun feedback en goede suggesties. Daarnaast had ik deze scriptie nooit kunnen schrijven zonder de medewerking van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. In het bijzonder wil ik Arja Oomkens en Marloes Otten bedanken voor hun hulp tijdens het onderzoek, de kennis die zij met mij hebben gedeeld en de goede balans tussen interesse voor en afstand tot mijn onderzoek. *Last but not least* wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken, die de afgelopen maanden hebben geholpen waar het kon en op wiens steun ik, ondanks mijn eigenwijze karakter en niet altijd even goede humeur, altijd kon rekenen.

Deze scriptie vormt het slotstuk van mijn tijd op USBO. Ik kijk terug op een mooie, maar bovenal leerzame periode waarvan ik de lessen mijn leven lang met mij mee zal dragen. Na vijfenhalf jaar studie en stage in Utrecht, Den Haag en Bergen ben ik onderweg heel wat mensen tegengekomen die mij wijze lessen en onvergetelijke momenten hebben gebracht. Dat heeft mij bovendien veel bewuster gemaakt van mijn interesse in de mens en haar sociale omgeving. Voor mij was het dan ook niet verbazend dat dit uiteindelijk het scriptieonderwerp bleek waar ik het meest voor voelde. Hoewel het scriptieproces in zijn geheel zwaarder was dan ik vooraf gehoopt en gedacht had, is de keuze voor mijn scriptieonderwerp een keuze waar ik nog steeds achter sta. Ik hoop dat ik mijn passie voor dit onderwerp door middel van deze scriptie aan u kan overbrengen.

Ik wens u veel plezier tijdens het lezen van mijn masterscriptie.

Yorni van Vorselen

Utrecht, maart 2018

Samenvatting

In Nederland leven enkele tienduizenden mensen zonder een geldige verblijfsstatus, die ook wel ‘ongedocumenteerden’ worden genoemd. Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn ongedocumenteerden uitgesloten van vrijwel alle sociale voorzieningen. Onder meer vanwege de vermeende isolatie van ongedocumenteerden is dit beleid omstreden. Veel maatschappelijke organisaties bieden daarom hulp aan ongedocumenteerden. In 2015 startte ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het Project Activering Ongedocumenteerden. Binnen dit project tracht de organisatie ongedocumenteerden structuur te bieden en te stimuleren om na te denken over hun toekomstperspectief. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen streeft ernaar om aan te tonen dat de activering van ongedocumenteerden nuttig is voor de maatschappij en daarmee publieke waarde heeft.

Het doel van dit onderzoek is om de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden in kaart te brengen. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de (publieke) waarde van een activeringsproject voor ongedocumenteerden?* Publieke waarde wordt daarbij gedefinieerd als opbrengsten die passen binnen de normen en waarden van en ten goede komen aan de samenleving. Om een overzicht te krijgen van de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden is een *theory of change* gebruikt. Dit model maakt de verbanden en assumpties tussen verschillende stappen in een project inzichtelijk. Daarnaast is bekeken hoe deelnemers aankijken tegen het project en hoe de lokale context de mogelijkheden van dit project beïnvloedt. In dit onderzoek is een enquête gedaan onder deelnemers van het Project Activering Ongedocumenteerden. Daarnaast is micro-etnografisch onderzoek verricht tijdens bijeenkomsten binnen het project en zijn er interviews met twee betrokken projectmedewerkers afgenomen.

Uit het opstellen van de *theory of change* blijkt dat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met beroepsgerichte leerwerktrajecten, een coachingstraject en versterkende cursussen verschillende aspecten in de persoonlijke ontwikkeling van deelnemers wil beïnvloeden. Deze zouden moeten leiden tot het verkrijgen van meer grip op het eigen leven en een concreter toekomstperspectief. Het blijkt lastig om met de in dit onderzoek gebruikte methoden vast te stellen hoe deelnemers zich gedurende het project ontwikkelen. Daarnaast is het voor veel deelnemers niet helder hoe de in het project verkregen vaardigheden hen helpt om een concreter toekomstperspectief te krijgen. De lokale context van het Project Activering Ongedocumenteerden laat bovendien zien dat dit project zich afspeelt in een omgeving waarin actoren verschillende posities ten opzichte van de integratie van ongedocumenteerden in de samenleving innemen. Dit leidt tot de conclusie dat het complex is om de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden vast te stellen. Enerzijds heeft dit te maken met de legitimiteit van dit project, die onder druk staat vanwege de onverenigbare perspectieven waarmee de actoren rondom dit project naar ongedocumenteerden kijken. Anderzijds zijn er enkele veronderstelde verbanden in de *theory of change* die op basis van dit onderzoek problematisch lijken. Er is nader onderzoek nodig om de ontwikkeling in het zelfbeeld van deelnemers tijdens het project te specificeren.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Lijst van figuren en tabellen	8
Lijst van afkortingen	9
1. Inleiding.....	10
§1.1 De uitsluiting van ongedocumenteerden	10
§1.2 ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en het Project Activering Ongedocumenteerden	11
§1.3 Probleemstelling	12
§1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
§1.5 Leeswijzer	14
2. Context	15
§2.1 Het Nederlandse asielbeleid – een juridisch kader	15
§2.2 Het verhaal van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen	18
3. Theoretisch Kader	20
§3.1 Het creëren van publieke waarde	20
§3.2 Het in kaart brengen van publieke waarde	23
§3.3 Publieke waarde in relatie tot het vraagstuk rondom ongedocumenteerden	25
§3.4 Conceptualisatie	28
4. Methoden & Technieken	29
§4.1 Onderzoeksdesign	29
§4.2 Methoden.....	30
§4.3 Technieken	31
5. Resultaten	38
§5.1 De <i>theory of change</i> van het PAO	38
§5.2 Visie van deelnemers op het PAO	46
§5.3 De lokale context van het PAO	53
§5.4 De <i>strategic triangle</i> van het PAO	59
6. Conclusie.....	60
§6.1 Het PAO als maatschappelijk project.....	60
§6.2 De publieke waarde van het PAO	63
§6.3 De complexiteit van publieke waarde	64
7. Aanbevelingen.....	66
8. Discussie.....	68
Referenties.....	70
Bijlage A: Afname <i>surveys</i>	74
Bijlage B: Enquête bij afname aan begin van het leerwerktraject.....	75
Bijlage C: Enquête bij afname aan het einde van het leerwerktraject.....	80

Bijlage D: Lijst van respondenten en geanalyseerde documenten	86
Bijlage E: Topiclijst interviews projectmedewerkers PAO.....	87
Bijlage F: Codeboom documentanalyse.....	88

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 2.1 Artikel 29 lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000	15
Figuur 2.2 Missie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen	18
Figuur 3.1 De strategic triangle	21
Figuur 3.2 Schematische weergave van het systeemmodel.....	24
Figuur 3.3 Verschillende soorten experimentele benaderingen bij wicked problems	27
Figuur 4.1 Stellingen uit de Rosenberg Self Esteem Scale	32
Figuur 5.1 Theory of change van het PAO.....	45
Figuur 5.2 Algemeen beeld van de wijze waarop deelnemers het PAO doorlopen	52

Tabellen

Tabel 5.1 Eigen beeld deelnemers spreek-, lees- en schrijfvaardigheid van het Nederlands	47
Tabel 5.2 Reden voor deelnemers om deel te nemen aan een cursus binnen het PAO	48
Tabel 5.3 Doelen deelnemers na deelname aan cursus	49

Lijst van afkortingen

ASKV – Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen
BBB – Bed-bad-broodopvang (ook wel bekend onder de term ‘nachtopvang’)
ECSR – Europees Comité voor Sociale Rechten
EU – Europese Unie
EVRM – Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
J&V – Justitie en Veiligheid
ICT – Informatie- en communicatietechnologie
IND – Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ngo’s – non-gouvernementele organisaties
PAO – Project Activering Ongedocumenteerden
Stichting LOS – Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt
UVRM – Universele Verklaring van de Rechten van de Mens
VN – Verenigde Naties
WODC – Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1. Inleiding

Het is een regenachtige maandagmiddag in maart 2017 als ik richting het Calvijn College loop. De mbo-school, gelegen in Amsterdam Nieuw-West, is de locatie waar het leerwerktraject kapperscursus van het Project Activering Ongedocumenteerden plaatsvindt. Als ik bij het juiste lokaal aankom, zie ik een groep van ongeveer acht mensen die bezig zijn met knippen. Het is een diverse groep die afkomstig is uit landen over de hele wereld. Het gezelschap varieert van een vrouw van negentien die in Nederland is opgegroeid, maar plotseling niet meer naar school kon, tot een man die al vijftien jaar in Nederland leeft en sinds de negatieve uitkomst van zijn asielprocedure rondzwerft in Amsterdam. De groep heeft een gelijkenis: ze zijn ongedocumenteerd.

§1.1 De uitsluiting van ongedocumenteerden

Onder de term ‘ongedocumenteerden’ worden alle mensen verstaan die zonder een geldig verblijfsvergunning in Nederland verblijven. Hierbij gaat het om een diverse groep, waaronder uitgeprocedeerde asielzoekers, mensen wier verblijfsvergunning is verlopen, statelozen en slachtoffers van mensenhandel (Amnesty International Nederland, z.d.). Volgens schattingen van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (J&V) waren er tussen 1 juli 2012 en 30 juni 2013 tussen de 22.881 en 48.179 ongedocumenteerden in Nederland (Van der Heijden, Cruyff & Van Gils, 2015).

Sinds de invoering van de Koppelingswet in 1998 zijn ongedocumenteerden uitgesloten van collectieve sociale voorzieningen als uitkeringen en collectieve volksverzekeringen (Bruinsma & Heijmans, 2000). Dit is verder verankerd in artikel 10 van de Vreemdelingenwet 2000. Hierin wordt wel een uitzondering gemaakt voor noodzakelijke medische zorg, rechtsbijstand en onderwijs voor kinderen tot achttien jaar (die onder de leerplicht vallen). Het doel van deze maatregelen is om illegale immigratie te beperken door de aantrekkingskracht van de Nederlandse verzorgingsstaat te verminderen. Dit soort beleid is vaker in landen met een sterke nadruk op de verzorgingsstaat waar te nemen (Van der Leun, 2006; Van der Leun & Bouter, 2015). Van der Leun (2006) stelt echter dat de assumptie dat de aantrekkingskracht van een land afneemt door de toegang tot sociale voorzieningen te beperken niet geheel terecht is. De sceptische houding bij ongedocumenteerden zorgt ervoor dat een deel van hen alternatieven vindt om te voorzien in hun levensonderhoud en op die wijze in Nederland kan verblijven zonder gebruik te maken van deze voorzieningen (Van der Leun, 2006, p. 314) De uitsluiting van sociale voorzieningen maakt de positie van ongedocumenteerden echter wel kwetsbaar, omdat zij veelal afhankelijk zijn van bekenden. Hoewel veel gemeenten wel een nachtopvang, een zogeheten bed-bad-broodopvang (BBB), aanbieden, leven ongedocumenteerden vaak in barre omstandigheden. Een deel van de ongedocumenteerden voelt zich genoodzaakt om zich te richten op illegale huisvesting en het illegale arbeidscircuit. Daarbij komen zij regelmatig in aanraking met slechte leefomstandigheden en uitbuiting (Kox, 2009, pp. 187-189).

Er zijn een aantal punten die het beantwoorden van de vraag hoe de samenleving om dient te gaan met ongedocumenteerden complex maken. Zo zijn er veel gemeenten in Nederland die een andere houding ten opzichte van ongedocumenteerden hebben dan de landelijke overheid. De positie van de overheid kenmerkt zich namelijk door een paradox: terwijl de nationale overheid tracht om ongedocumenteerden uit te sluiten van sociale voorzieningen, worden non-gouvernementele organisaties (ngo's) die ondersteuning bieden vaak (financieel en/of materieel) gesteund door lokale overheden. Ter verdediging van deze paradox beroepen lokale overheden zich vaak op de gedachte dat het rondzwerven van ongedocumenteerden kan leiden tot overlast en daarmee de openbare orde kan verstoren (Van der Leun & Bouter, 2015, pp. 144-146; p. 150). Dit roept echter de vraag op hoe het vraagstuk rondom de integratie van ongedocumenteerden in de samenleving geduid moet worden. De verschillende posities die relevante actoren op dit thema innemen botsen en roepen derhalve de vraag op in hoeverre zij dezelfde waarden hanteren ten opzichte van dit thema.

Een ander punt wat het Nederlandse beleid ten opzichte van ongedocumenteerden gecompliceerd maakt, is dat er sprake is van beleidspluriformiteit. Uit onderzoek van Van der Leun (2006) blijkt dat er bij de implementatie van de Koppelingswet discretionaire ruimte bestaat, waardoor er een kans op willekeur is. Dit komt bijvoorbeeld naar voren als ongedocumenteerden een beroep doen op medische zorg. Enkel bij 'noodzakelijke medische zorg' is het verlenen van zorg toegestaan. Het is aan medisch professionals om te bepalen is of er sprake is van 'medisch noodzakelijke zorg'. Vooral de mate van professionalisering binnen een sector, de mate van persoonlijk contact tussen de dienstverlener en de ongedocumenteerde en de mate van monitoring van beslissingen blijken van belang op de beslissingen rondom het verstrekken van diensten aan ongedocumenteerden. Daarnaast is er binnen de zorgsector onwetendheid over de exacte kaders die gelden voor het bieden van zorg aan ongedocumenteerden (Van der Leun, 2006, pp. 318-322).

§1.2 ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en het Project Activering

Ongedocumenteerden

Veel ongedocumenteerden zijn dus afhankelijk van de mate waarin ngo's en lokale overheden bereid zijn om hulp te bieden. Dit leidt tot onzekerheid bij ongedocumenteerden zelf over de vraag waar hun toekomstmogelijkheden liggen. Uit onderzoek van Van den Muijsenbergh & Schoevers (2009) en Kox (2009) dat blijkt dit medische en psychische problemen voor ongedocumenteerden met zich meebrengt. Deze problemen worden versterkt door de beperkte toegang tot gezondheidszorg, waardoor ongedocumenteerden in een vicieuze cirkel terecht dreigen te komen. Om te voorkomen dat ongedocumenteerden in aanraking komen met uitbuiting en misbruik, bieden een aantal ngo's in Nederland onderdak en begeleiding aan. In 2011 waren er zo'n 55 ngo's die zich inzetten voor ongedocumenteerden actief (Koppes, 2017). Uit cijfers van Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (LOS) blijkt dat ongeveer veertig van deze organisaties actief zijn in het aanbieden van opvang aan ongedocumenteerden. De overige organisaties focussen zich op het begeleiden van

ongedocumenteerden en lobbyen voor ander beleid. Daarbij dient opgemerkt te worden dat de begeleiding van ongedocumenteerden kan bestaan uit zowel het ondersteunen bij juridische processen als het helpen bij het opstellen van een toekomstplan (Van der Leun & Bouter, 2015).

Een van de ngo's die zich actief inzet voor ongedocumenteerden is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Dit is een in Amsterdam gevestigde stichting die ondersteuning biedt aan vluchtelingen, asielzoekers en ongedocumenteerden op juridisch, sociaal en maatschappelijk vlak. Binnen dit onderzoek zal een van de projecten van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen als casus centraal staan. Dit is het Project Activering Ongedocumenteerden (PAO), dat in 2015 van start is gegaan. Binnen het PAO worden cursussen en op vaardigheden gerichte leerwerktrajecten aangeboden aan ongedocumenteerden, met als doel om ongedocumenteerden structuur in hun leven en grip op hun eigen leven te bieden. Daarnaast wordt op deze wijze getracht om ongedocumenteerden te stimuleren om na te denken over hun toekomst. De cursussen die binnen het PAO aangeboden worden zijn divers en focussen zich op praktijkgerichte beroepen (zoals een leerwerktraject ICT, een leerwerktraject meubel maken, enz.), weerbaarheid (zoals weerbaarheidstrainingen voor vrouwen, cursussen basisrechten) en toekomstoriëntering. Naast het bieden van kansen voor ongedocumenteerden wil ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO aandacht vragen bij de lokale en landelijke politiek voor de participatie van ongedocumenteerden in de samenleving. Hiervoor is een landelijke werkgroep in het leven geroepen, die middels de campagne 'Aan de Slag!' toegang tot onderwijs en (vrijwilligers)werk voor ongedocumenteerden probeert te bewerkstelligen (ASKV, 2016, pp. 18-19).

§1.3 Probleemstelling

ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is nu zo'n twee jaar bezig met het PAO. De organisatie is er zelf van overtuigd dat een activeringsproject voor ongedocumenteerden leidt tot meer houvast in het leven van ongedocumenteerden en daarmee een betere (psychische) gezondheid. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen heeft echter wel behoefte aan evaluatieonderzoek waaruit blijkt welke effecten het PAO daadwerkelijk heeft op het leven van ongedocumenteerden. Aan de hand van deze resultaten wil de organisatie vooral aantonen dat dit project maatschappelijk nut heeft. Indien dit zo is, wordt er in de wetenschap gesproken over een project met publieke waarde: de opbrengsten van deze projecten komen ten goede aan de samenleving en passen binnen de normen en waarden die binnen de samenleving heersen. Wat binnen deze casus op de achtergrond meespeelt, is dat er in de politiek en de samenleving verschillende perspectieven op de situatie van ongedocumenteerden bestaan. Dit maakt dat eventuele resultaten van het PAO op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden, afhankelijk van het perspectief van waaruit dit bekeken wordt. Het is daarom moeilijk om te definiëren wat de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden precies is.

In dit onderzoek zal gekeken worden in hoeverre dit in kaart valt te brengen aan de hand van een *theory of change*. Uit een eerdere bachelorscriptie over resultaatmeting van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden (zie Van Roekel, 2016) is een vragenlijst voortgekomen die op basis van een

theory of change de resultaten van dusdanige projecten in kaart tracht te brengen. Dit houdt in dat er wordt bekeken welke assumpties ten grondslag liggen aan de verwachte uitkomsten van het project en in hoeverre deze daadwerkelijk bereikt worden (Van Roekel, 2016). In dit onderzoek zal worden voortgebouwd op dit onderzoek. Aan de hand van een vragenlijst zal bekeken worden hoe ongedocumenteerden het PAO ervaren en in hoeverre zij zich gedurende het leerwerktraject ontwikkelen. Hiervoor zal worden gekeken naar de wijze waarop het proces van verandering vormgegeven is en in de praktijk werkt. Aan de hand van enquêtes en micro-etnografie zal worden bekeken welke effecten de leerwerktrajecten op deelnemers hebben. Daarnaast zal aan de hand van interviews en documentanalyse worden onderzocht hoe de context rondom het PAO eruitziet. De veronderstelling is dat door het combineren van deze aspecten een concreter beeld kan worden geschetst van de publieke waarde van het PAO en de wijze waarop deze publieke waarde inzichtelijker kan worden gemaakt. De vraagstelling van dit onderzoek is weergegeven in de onderstaande tabel.

Vraagstelling onderzoek	
Hoofdvraag: Wat is de (publieke) waarde van een activeringsproject voor ongedocumenteerden?	
Theoretische deelvragen:	Empirische deelvragen:
- Hoe komt publieke waarde tot stand?	- Hoe ziet de <i>theory of change</i> van het PAO eruit?
- Welke rol speelt de doelgroep van een maatschappelijk project in het creëren van publieke waarde?	- Hoe ervaren deelnemers het PAO en de opbrengsten daarvan?
- In hoeverre speelt de lokale context een rol bij migratiebeleid?	- In hoeverre beïnvloedt de lokale context de mogelijkheden van het PAO?

Tabel 1.1 Vraagstelling onderzoek

§1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan ASKV/Steunpunt Vluchtelingen helpen om aan de hand een *theory of change* in kaart kan brengen wat de publieke waarde van het PAO is. Daarbij zal tevens moeten worden geconcretiseerd hoe verschillende actoren binnen dit maatschappelijk vraagstuk aankijken tegen de totstandkoming van publieke waarde. Een beter beeld van de effecten die het PAO op deelnemers heeft kan functioneren als een signaal richting de lokale en landelijke politiek om aandacht te vragen voor de positie van ongedocumenteerden in de samenleving. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen heeft in het verleden gesignaleerd dat er bij politici veel onwetendheid bestaat over de situatie van ongedocumenteerden. Door middel van inzicht in de effecten die dagbesteding en grip op het leven voor ongedocumenteerden heeft is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen beter in staat om aan te geven waar ongedocumenteerden behoefte aan hebben en hoe het welbevinden van deze groep verbeterd kan worden.

Daarnaast is het wetenschappelijk gezien interessant om te bekijken welke stappen in het proces van het PAO leiden tot een verandering in de situatie van ongedocumenteerden. Het opstellen van een *theory of*

change is een methode om dit in kaart te brengen. Dit levert een beter inzicht op in de wijze waarop het PAO als maatschappelijk project functioneert en welke assumpties er onder verschillende stappen van het project liggen. Het is tevens interessant om te bekijken in hoeverre het gebruik van een *theory of change* toepasbaar is binnen een context waarin de definiëring van publieke waarde actoren lijkt te verdelen. Deze context zorgt er tevens voor dat er geen helder beeld bestaat van de externe factoren die een maatschappelijk project beïnvloeden. Door middel van dit onderzoek wordt er getracht om vast te stellen hoe de *theory of change* wordt beïnvloed door externe actoren.

Dit onderzoek kan tevens een verbreding bieden in de kennis over de activering van ongedocumenteerden. Het is belangrijk om daarbij voorop te stellen dat ongedocumenteerden een dusdanig heterogene groep vormen, dat het moeilijk wordt om te spreken over een representatieve casus. Dat neemt niet weg dat deze casus veel inzicht kan bieden in de wijze waarop activering aan de hand van vaardighedenverbreding de situatie van ongedocumenteerden beïnvloedt. Onderzoek op het gebied van ongedocumenteerden richt zich op dit moment voornamelijk op de wijze waarop het beleid de situatie van ongedocumenteerden beïnvloedt en in mindere mate op het functioneren van ngo's binnen dit beleidsterrein. In dit onderzoek staat het laatste aspect juist centraal. Hierdoor wordt meer inzicht verkregen in de wijze waarop een ngo die zich inzet voor ongedocumenteerden opereert.

§1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal een nader beeld worden geschetst van de context waarin het PAO zich afspeelt. Hierbij zal gefocust worden op de wet- en regelgeving waar ongedocumenteerden mee te maken hebben en zullen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en het PAO nader toegelicht worden. Vervolgens zal in hoofdstuk 3 de voor dit onderzoek relevante wetenschappelijke kennis aan bod komen. Concepten die relevant zijn voor dit onderzoek zijn onder andere de *strategic triangle* en de *theory of change*. In hoofdstuk 4 zullen het onderzoeksdesign van dit onderzoek en de wijze waarop dit onderzoek is verricht worden toegelicht. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van dit hoofdstuk worden weergegeven. Vervolgens zal in hoofdstuk 6 worden geconcludeerd wat deze resultaten betekenen. Tot slot volgen in hoofdstuk 7 de aanbevelingen met betrekking tot het organiseren van het PAO en in hoofdstuk 8 een reflectie op dit onderzoek en de lessen die daaruit getrokken kunnen worden.

2. Context

In dit hoofdstuk zal de casus binnen dit onderzoek nader worden toegelicht. Daarvoor zal eerst het juridisch kader, waarmee het project te maken heeft, geschetst worden. Vervolgens zal ASKV/Steunpunt Vluchtelingen nader toegelicht worden. Tot slot zal het PAO kort besproken worden.

§2.1 Het Nederlandse asielbeleid – een juridisch kader

De basis van het Nederlandse asielbeleid komt voort uit internationale verdragen waarin Nederland een van de partijen is. De grondslag voor het recht op asiel komt voort uit de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) van de Verenigde Naties (VN), waarvan artikel 14 lid 1 luidt: “*Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution*”. In 1951 volgde het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van de VN, waarin onder meer werd vastgelegd dat iemand die reëel gevaar loopt op vervolging vanwege zijn ras, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging kan worden aangemerkt als vluchteling (art. 1A Verdrag betreffende de status van vluchtelingen). Mensen die oorlogsmisdaden, misdaden tegen de menselijkheid of andere grote misdaden hebben begaan worden uitdrukkelijk niet aangemerkt als vluchteling (art. 1F Verklaring betreffende de status van Vluchtelingen). Daarnaast wordt er in veel asielzaken een beroep gedaan op artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), dat als volgt luidt: “*No one shall be subjected to torture or to inhuman or degrading treatment or punishment*”. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waartoe vluchtelingen die een beroep doen op het EVRM zich kunnen wenden, heeft bepaald dat dit verdragsartikel inhoudt dat niemand direct of indirect mag worden uitgezet naar een staat waarin hij of zij gevaar loopt. Dit principe staat in het asielrecht bekend als het beginsel van *non-refoulement*.

2.1.1 Vreemdelingenwet

In Nederland is het recht op asiel op basis van deze internationale verdragen verankerd in artikel 29 lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000:

“Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a) die verdragsvluchteling is; of
- b) die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:
 1. doodstraf of executie;
 2. foltering, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 3. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.”

Figuur 2.1 Artikel 29 lid 1 van de Vreemdelingenwet 2000

Daarnaast kunnen ook medische of humanitaire gronden reden zijn voor het toekennen van een (tijdelijke) verblijfsvergunning (Gabba, 2016, p. 34). In de praktijk blijkt het echter moeilijk om vast te

stellen of er daadwerkelijk sprake is van een van de gronden uit artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000. De verantwoordelijkheid van deze toetsing ligt bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die onderdeel uitmaakt van het Ministerie van V&J. Hiervoor maken zij gebruik van een procedure waar door middel van het horen van een asielzoeker moet worden vastgesteld of het verstrekken van een verblijfsvergunning op basis van artikel 29 van de Vreemdelingenwet rechtmatig is. Bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt gesignaleerd dat er regelmatig sprake is van een asielzoeker die tijdens de asielprocedure niet of onvoldoende in staat is om zijn of haar aanvraag voor een verblijfsvergunning toe te lichten. Dit kan grote gevolgen hebben met betrekking tot het oordeel van de asielprocedure. Een ander problematisch punt is dat veel asielprocedures veel tijd in beslag nemen. Hoewel de IND formeel gezien binnen acht dagen (met een mogelijkheid tot een verlenging van maximaal vijftien maanden) moet oordelen over een asielverzoek, zijn er veel asielzaken bekend die meerdere jaren in beslag namen (Gabba, 2016, p. 35).

Als de IND een asielverzoek afwijst, heeft de betreffende asielzoeker vier weken de tijd om vrijwillig naar het land van herkomst te vertrekken (Gabba, 2016, p. 35). Hoewel illegaliteit geen strafbaar feit is, is er bij de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet in 2000 gekozen om vreemdelingendetentie mogelijk te maken als een uitgeprocedeerde asielzoeker weigert te vertrekken. Binnen de wetenschap worden echter vraagtekens gesteld bij de legitimiteit hiervan, omdat vreemdelingendetentie niet in lijn zou zijn met richtlijnen van de Raad van Europa (Kalmthout, 2007, p. 96). In de praktijk blijkt er een groep uitgeprocedeerde asielzoekers te zijn die niet wil terugkeren naar het land van herkomst en ervoor kiest om als ongedocumenteerde in Nederland te blijven. Daarnaast blijkt dat veel uitgeprocedeerde asielzoekers niet in staat zijn om terug te keren naar het land van herkomst, omdat zij niet over de juiste papieren beschikken of aanlopen tegen autoriteiten van het land van herkomst die niet meewerken aan hun terugkeer (Stoffelen, 2016). Een groot deel van de ongedocumenteerden die bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen aankloppen, behoren tot de groep die om uiteenlopende redenen niet terugkeert naar het land van herkomst.

2.1.2 Koppelingswet

Nederland hanteert verschillende maatregelen om ongedocumenteerden te stimuleren op eigen initiatief te laten terugkeren. Dit gebeurt onder meer door het (financieel en materieel) ondersteunen van ongedocumenteerden die zelfstandig willen terugkeren. Daarnaast worden subsidies verstrekt aan projecten van maatschappelijke organisaties die zelfstandige terugkeer bevorderen (Rijksoverheid, z.d.). Tevens verliest een ongedocumenteerde door de in 1998 ingevoerde Koppelingswet zijn/haar recht op collectieve voorzieningen (met uitzondering van onderwijs dat valt onder de leerplicht, noodzakelijke medische zorg en juridische bijstand). De invoering van deze wet was gestoeld op twee doeleinden: het voorkomen dat ongedocumenteerden door middel van uitkeringen en andere voorzieningen hun verblijf in Nederland kunnen voortzetten en het voorkomen van “een schijn van volkomen legaliteit” (Schmitz et al., 1995). Als gevolg van deze wet werden uitgeprocedeerde asielzoekers op straat gezet. Een aantal

gemeenten ervaren hierdoor problemen met de openbare orde, waarna zij besloten om zelf opvang in de vorm van BBB aan te gaan bieden. Dit zorgde echter voor spanningen tussen gemeenten en de Rijksoverheid, omdat gemeenten dit als een taak van de Rijksoverheid zagen. In 2007 werd in een bestuursakkoord tussen deze twee partijen afspraken dat de Rijksoverheid zich meer zou gaan inspannen om ongedocumenteerden uit te zetten. In ruil daarvoor zouden gemeenten stoppen met de BBB-voorzieningen (Besselen, 2015, pp. 17-18).

Dit beleid heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen na een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) in 2014. Hierin stelde het ECSR dat het Nederlandse beleid in strijd is met het Europees Sociaal Handvest, omdat er geen voorwaarden (zoals het hebben van een rechtmatige verblijfsstatus of het meewerken aan een terugkeer naar eigen land) mogen worden verbonden aan essentiële levensbehoeften als onderdak en voedsel. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa nam daarna een resolutie aan waarin het de Nederlandse regering oproep te ‘rapporteren over de ontwikkelingen’, zonder daarbij expliciet aan te geven hoe gevolg moet worden gegeven aan de uitspraak van het ECSR (Besselen, 2015, pp. 11-12). Naar aanleiding van de uitspraak van het ECSR was het kabinet namelijk voornemens om beperkte noodopvang aan te bieden in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven en Ter Apel, maar het overleg over een bestuursakkoord tussen het rijk en de gemeenten strandde in november 2016. Knelpunt hierbij was dat veel gemeenten vast wilde blijven houden aan het bieden van noodopvang. Hierop werd besloten om de financiering voor noodopvang vanuit het Rijk te beëindigen (Dijkhoff, 2016). In het regeerakkoord voor de periode 2017-2021 werd vastgelegd dat er acht zogeheten Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV) komen, waarin ongedocumenteerden opvang krijgen onder voorwaarde dat zij na twee weken meewerken aan terugkeer naar het land van herkomst. Daarnaast wordt het voor gemeenten toegestaan om enkele dagen opvang aan ongedocumenteerden te bieden. Over de invulling hiervan zal overleg plaatsvinden tussen de Rijksoverheid en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017).

Op basis van internationaal recht bieden enkele gemeenten wel opvang aangeboden aan ongedocumenteerden. De gemeente Amsterdam biedt in de vorm van BBB op twee verschillende locaties nachtopvang aan voor ongedocumenteerden. De organisatie van de BBB is door de gemeente Amsterdam uitbesteed aan HVO-Querido, een ngo die gespecialiseerd is in de opvang van kwetsbare groepen (Van der Laan, 2015). De voormalig burgemeester van Amsterdam, Eberhard van der Laan, heeft meerdere malen gezegd BBB de “humanitaire ondergrens” te vinden en daarom ook in de toekomst noodopvang voor ongedocumenteerden te blijven aanbieden (Buss, 2015). Het kabinet-Rutte III heeft in haar regeerakkoord echter vastgelegd dat het aanbieden van BBB niet langer toegestaan is. Wel krijgen gemeenten vanuit het oogpunt van openbare orde de ruimte om “individuele noodopvang voor enkele dagen” (VVD et al., 2017, p. 54) te bieden en hebben gemeenten de mogelijkheid om ongedocumenteerden door te sturen naar een van de acht LVV-locaties (VVD et al., 2017, p. 54).

§2.2 Het verhaal van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is in 1995 ontstaan uit een fusie tussen de maatschappelijke organisaties Amsterdams Solidariteits Komitee Vluchtelingen (ASKV) en het Steunpunt Vluchtelingen De Pijp (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2012). De missie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is tweeledig:

- De stichting heeft ten doel om zonder winstoogmerk vluchtelingen – ongeacht het land van herkomst of de reden van uitwijking – op te vangen en te begeleiden en hun belangen, al dan niet in rechte, te vertegenwoordigen
- De stichting heeft ten doel om zonder winstoogmerk aan het Nederlands publiek voorlichting te verschaffen over de vluchtelingenproblematiek.

Figuur 2.2 Missie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

(ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2016, p. 7)

Vanuit de typologie van Van der Leun & Bouter (2015) kan ASKV/Steunpunt Vluchtelingen worden gezien als een organisatie die zich richt op zowel ondersteuning als lobby, aangezien haar activiteiten zich richten op het bieden van ondersteuning en het behartigen van de belangen van vluchtelingen, asielzoekers en ongedocumenteerden enerzijds, en het bieden van kennis over asielbeleid aan zowel ongedocumenteerden, politici als de samenleving anderzijds. Binnen de gemeente Amsterdam is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een belangrijke partner in het beleid van de lokale overheid op het gebied van opvang en ondersteuning van ongedocumenteerden. Daarin biedt zij onder meer medische, psychische en juridische ondersteuning (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2016, p. 7).

Ondanks deze samenwerking is er vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen veel kritiek op het Nederlandse beleid ten opzichte van ongedocumenteerden. Deze kritiek richt zich onder meer op de stilstand in de ontwikkeling van ongedocumenteerden die het gevolg zou zijn van de uitsluiting van sociale voorzieningen en de nadruk op repressie vanuit de Rijksoverheid (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2016). Daarbij gaat het vooral om de uitsluiting van sociale voorzieningen voor deze groep, die is voortgevloeid uit de Koppelingswet. Het gevolg hiervan is dat veel ongedocumenteerden in een sociaal isolement raken en (voornamelijk psychische) gezondheidsproblemen ondervinden. Op juridisch vlak staat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen ongedocumenteerden bij om de rechten van ongedocumenteerden in specifieke gevallen te onderzoeken en de mogelijkheden tot een eventuele nieuwe asielprocedure te verkennen. Op maatschappelijk vlak is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen verschillende initiatieven gestart om ondanks de beperkingen vanuit de Koppelingswet een menswaardig bestaan op te bouwen. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan hulpverlening in de vorm van spreekuren, het opbouwen van een netwerk van medische zorgverleners die welwillend tegenover het behandelen van ongedocumenteerden staan en het verzamelen van informatie over huisvesting voor ongedocumenteerden in de stad.

In de tweede helft van 2015 is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen gestart met het PAO, dat bestaat uit “een pakket van dagactiviteiten, leerwerkplekken en cursussen waarmee ongedocumenteerden kunnen werken aan een realistische toekomst – in Nederland, het land van herkomst, of elders” (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017a, p. 2). De organisatie is hiermee gestart na de vaststelling “dat de tijd rijp is voor een andere kijk op ruimte voor activering” (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017b, p. 22). Hiermee doelt de organisatie op een rapport van de Advies Commissie voor Vreemdelingenzaken, waarin de overheid werd geadviseerd om meer zinvolle bezigheden tijdens de asielpcedure te organiseren (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017b, p. 22). Het uiteindelijke doel van is om “een paradigmashift teweeg te brengen van het nog altijd dominante principe van de Koppelingswet naar een meer participatieve, praktische en menswaardige wetgeving dan wel gedoogconstructie” (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017a, p. 13). Binnen dit onderzoek zal nader bekeken worden hoe het PAO precies is opgebouwd, hoe deelnemers dit ervaren en wat dit zegt over de publieke waarde die tot stand komt bij activeringsprojecten voor ongedocumenteerden.

3. Theoretisch Kader

ASKV/Steunpunt Vluchtelingen opereert als ngo die zich inzet voor (het welzijn van) ongedocumenteerden dagelijks in een maatschappelijk veld dat gekenmerkt wordt door controverse over de waarde waarvoor de samenleving zou moeten staan. In de praktijk resulteert dit in een situatie waarin de activiteiten van veel ngo's omstreden zijn. Om als organisatie binnen een dussdanige context te kunnen opereren, is het belangrijk om te definiëren wat de publieke waarde is die je als organisatie nastreeft en hoe deze tot stand komt. Binnen dit hoofdstuk zullen de theoretische concepten die centraal staan in dit onderzoek worden behandeld. Daarbij wordt er gefocust op de totstandkoming van publieke waarde, de wijze waarop deze inzichtelijk gemaakt kan worden en de rol van lokale overheden op het gebied van integratie van ongedocumenteerden. Aan de hand van deze concepten kan worden vastgesteld hoe de publieke waarde van het PAO geconceptualiseerd kan worden en op welke wijze deze wordt beïnvloed door de context waarin ASKV/Stichting Vluchtelingen opereert.

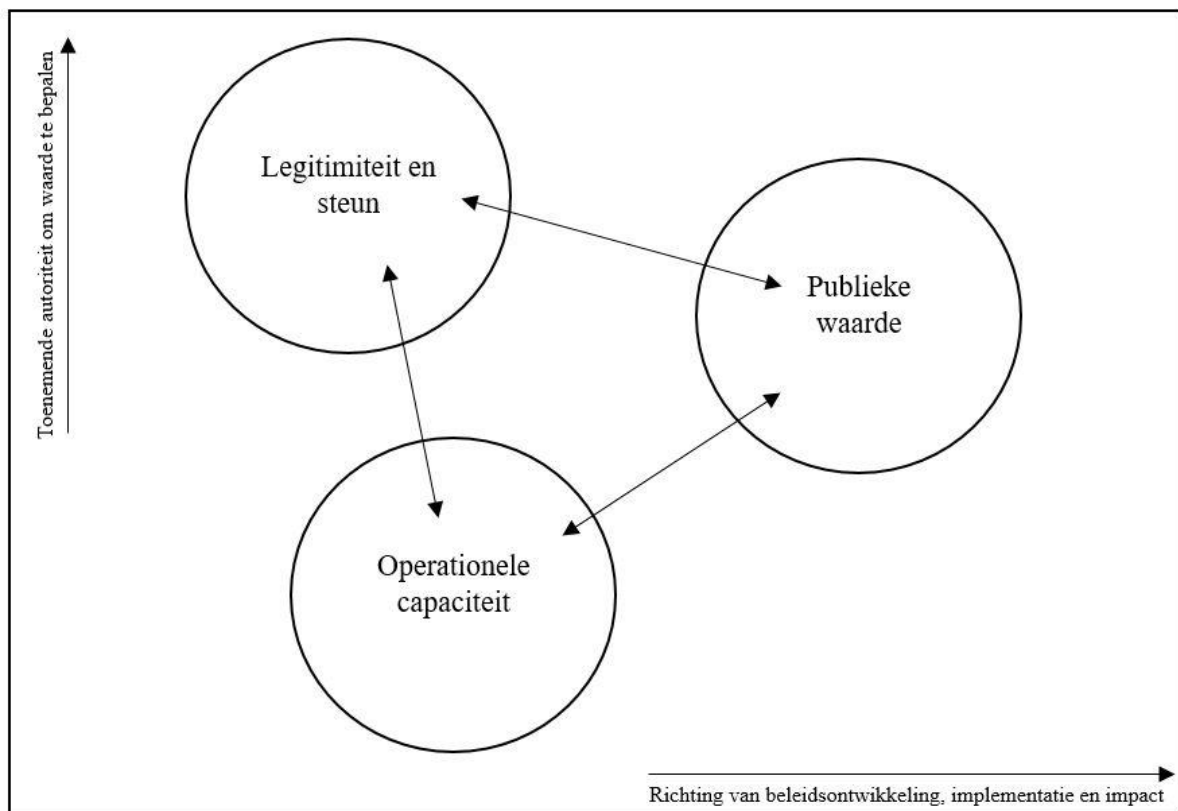
§3.1 Het creëren van publieke waarde

In de hulpverlening en ondersteuning aan ongedocumenteerden is een breed scala aan maatschappelijke organisaties actief. Maatschappelijke organisaties worden gekenmerkt door hun streven om een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Het grootste contrast met organisaties uit de private sector is dat maatschappelijke organisaties winst niet als doel zien, maar opbrengsten door middel van herinvestering(en) gebruiken om hun activiteiten te verbeteren. Het doel wat ze nastreven is vaak tweeledig; enerzijds wil de organisatie voorzien in sociale behoeften van (groepen in) de maatschappij, anderzijds streven zij een bepaalde ideologie na en willen zij vanuit deze ideologie de status quo veranderen (Seyfang & Smith, 2007). Door middel van financiering via fondsen, uitwisseling van kennis en andere middelen met andere organisaties in de institutionele omgeving en de inzet van vrijwilligers trachten maatschappelijke organisaties een bijdrage te leveren in het oplossen van een maatschappelijk vraagstuk (Seyfang & Smith, 2007, pp. 590-592).

3.1.1 Publieke waarde

Een maatschappelijke organisatie ontleent haar bestaansrecht aan het doel om het functioneren van (een deel van) de samenleving te bevorderen. Daarom is van belang dat maatschappelijke organisaties concreet maken wat zij met hun activiteiten trachten te bereiken (Moore, 2013, p. 111). Omdat de doelen van een maatschappelijke organisatie trachten een bijdrage te leveren die ten goede komt aan bepaalde groepen binnen de samenleving of de samenleving als geheel, kunnen deze worden gezien als publieke waarde. Publieke waarde wordt als volgt gedefinieerd: “public value is, on one hand, what the public values, and, on the other, what adds value to the public” (Benington, 2011). Het is van belang dat een maatschappelijke organisatie flexibel is in het opstellen van een visie op de publieke waarde die zij tracht te bereiken, omdat de omstandigheden omtrent een maatschappelijk vraagstuk opereert kunnen veranderen. De betreffende maatschappelijke organisatie moet dan in staat zijn om haar doelen aan te passen, zodat de gewenste doelen alsnog bewerkstelligd kan worden (Moore, 2013, p. 104).

Moore (2013) stelt dat voor de maximalisatie van publieke waarde het conceptualiseren van drie aspecten van belang is: welke publieke waarde door het project bewerkstelligd kan worden, welke bronnen van legitimiteit en steun daarvoor nodig zijn en de operationele capaciteit die daarvoor nodig is. Deze drie aspecten zijn aan elkaar verbonden en staan bekend als de *strategic triangle*, die in het onderstaande figuur is weergegeven. Om de publieke waarde te creëren is het dus van belang om een aanpak te creëren die het doel van het betreffende project centraal stelt, waarbij voldoende legitimiteit en steun aanwezig is en voldoende middelen (operationele capaciteit) binnen de organisatie aanwezig dienen te zijn (pp. 102-105).



Figuur 3.1 De strategic triangle

(Moore, 2013, p. 103)

3.1.2 Legitimiteit en steun

De legitimiteit van en steun voor een maatschappelijk project komt voort uit de *authorizing environment*. Dit zijn de actoren die deel uitmaken van de verantwoordingsmechanismes waarmee een organisatie mee te maken heeft. Dit betekent dat naast actoren met een formele verantwoordingsrelatie ook actoren met een informele verantwoordingsrelatie deel uitmaken van de *authorizing environment*. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om belangengroepen of de media die door middel van publiciteit om verantwoording vragen (Moore, 2013, pp. 114-115). Op het gebied van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden spelen actoren met een formele verantwoordingsrelatie een belangrijke rol, omdat organisatoren van dit soort projecten te maken heeft met een relatief complex juridisch kader (zie hoofdstuk 2). Logischerwijs

leidt dit in het geval van het PAO tot een beperking in de mogelijkheden van projecten op het gebied van activering van ongedocumenteerden. Daar staat tegenover dat het juridisch kader niet per definitie de op dat moment geldende normen in de samenleving hoeft te representeren. Zo blijkt uit een eerdere masterscriptie dat de ruimte voor maatschappelijke organisaties die opkomen voor de belangen van ongedocumenteerden toenam tijdens de vluchtelingen crisis in het najaar van 2015, omdat de noodzaak van opvang en integratie meer gevoeld werd. Tegelijkertijd speelde op dat moment de publieke opinie een grote rol, waardoor de politieke ruimte juist werd beperkt (Bouchallikht, 2016, pp. 42-43). Dit laat zien dat de legitimiteit en steun van maatschappelijke projecten niet per definitie verankerd ligt in wetten en regelgeving, maar ook afhankelijk is van de op dat moment geldende normen in de samenleving. Daarom spelen ook actoren met een informele verantwoordingsrelatie een belangrijke rol in de *authorizing environment* van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden.

Dit bouwt voort op de definitie van Dowling & Pfeffer (1975), die stellen dat organisationele legitimiteit voortkomt uit de mate waarin de sociale waarden die organisaties met hun activiteiten beogen overeenkomen met de normen van acceptabel gedrag binnen het netwerk waar de organisatie deel van uit maakt (p. 122). Zowel het beleid van een organisatie als de implementatie hiervan moet in lijn zijn met de geldende normen. Wanneer dit het geval is, zullen hier logischerwijs resultaten uit volgen die in lijn zijn met de heersende normen. Indien dit niet het geval is, zal de organisatie veranderingen moeten doorvoeren om de legitimiteit te vergroten. Dit kan enerzijds door haar activiteiten aan te passen aan de normen die binnen de maatschappelijke omgeving gelden. Anderzijds kan de organisatie proberen om de normen aan te passen (Dowling & Pfeffer, 1975, p. 127). Om publieke waarde te kunnen realiseren, is het dus van belang om steun vanuit de *authorizing environment* te bouwen. Dit kan enerzijds gedaan worden door hen inspraak te geven in de wijze waarop de organisatie opereert, en anderzijds door het hanteren van een goede communicatiestrategie (Moore, 2013, pp. 282-283). Dit houdt in dat een organisatie zich altijd bewust moet zijn van de wijze waarop het een project presenteert. Daarnaast is het van belang dat er binnen een organisatie voldoende operationele capaciteit is. Dit houdt in dat de legitimiteit en (financiële) middelen die voortkomen uit de *authorizing environment* worden omgezet in concrete activiteiten om de publieke waarde daadwerkelijk te bewerkstelligen (Moore, 2013, p. 120).

3.1.3 Operationele capaciteit

Om de betekenis van operationele capaciteit te kunnen bepalen is het van belang om in kaart te brengen welke acties er plaatsvinden binnen een project. Daarbij gaat het concreet om de interactie met betrokken actoren, waardoor de *input* van een project daadwerkelijk wordt omgezet in tastbare resultaten. Daarbij vormen de legitimiteit en steun (en de daaruit voortgekomen financiële middelen) het startpunt en vormt het creëren van publieke waarde het doel (Moore, 2013, pp. 120-121). Binnen de operationele capaciteit spelen verschillende actoren een rol. Een van de belangrijke actoren hierin zijn zogeheten *coproducers*. Dit zijn actoren die geen onderdeel uitmaken van de organisatie, maar wel invloed hebben op het bereiken van maatschappelijke resultaten. Idealiter zijn de acties binnen een maatschappelijk project

erop gericht dat *coproducers* worden gestimuleerd om de *output* die wordt beoogd te bewerkstelligen. Voor een activeringsproject voor ongedocumenteerden betekent dit dat betrokken actoren door de acties van de maatschappelijke organisatie gestimuleerd worden om de gewenste bijdrage te leveren aan de participatie van ongedocumenteerden in de samenleving.

Moore (2013) onderscheidt twee verschillende groepen *coproducers*: georganiseerde *coproducers* en individuele *coproducers*. Bij de eerste categorie gaat het om organisaties die deel uit maken van het netwerk rondom de organisatie van een maatschappelijk project. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om regulerende instituties, subsidieverstrekkers en/of sponsoren en de media. Bij individuele *coproducers* gaat het om donoren, vrijwilligers en, in het geval van een overheid, stemgerechtigde burgers die een project legitimiteit geven. Tot slot speelt ook de doelgroep van een maatschappelijk project een rol als individuele *coproducer*, omdat hun houding en gedrag, ontwikkeling en capaciteiten van invloed is op de mate van publieke waarde die met een project wordt bewerkstelligd. Door middel van interactie met *coproducers* kan een maatschappelijke organisatie haar doelstellingen bereiken. Dit betekent dat duidelijk moet zijn welke *coproducers* in staat zijn om de gewenste activiteiten mogelijk te maken, wie de specifieke doelgroep van het betreffende project is en hoe de betrokken actoren zich verhouden tot (de activiteiten binnen) het project. Daaruit kan een indicatie worden verkregen van de mate waarin de activiteiten binnen het project, en daarmee de operationele capaciteit, haalbaar zijn en in hoeverre deze daadwerkelijk bijdragen aan het realiseren van publieke waarde. Om vast te stellen of de operationele capaciteit daadwerkelijk datgene oplevert wat vooraf wordt beoogd, is evaluatieonderzoek noodzakelijk.

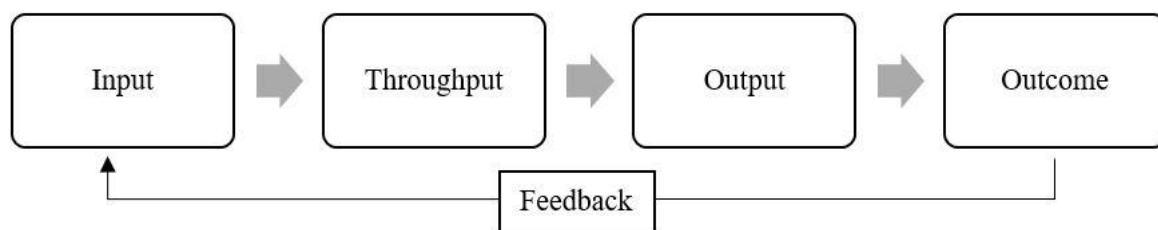
§3.2 Het in kaart brengen van publieke waarde

Een van de kritieken op het model van Moore (2013) is dat deze zich toespitst op macroniveau. Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre de *strategic triangle* een handvat kan bieden aan publieke managers. Daarnaast is het lastig om projecten te evalueren, omdat aan de hand van de *strategic triangle* de *outcomes* van een project niet concreet in beeld gebracht kunnen worden (McGregor, 2014; Rubin, 2015). Er zijn verschillende redenen waarom het meten van *outcomes* binnen projecten van organisaties die opereren in het publieke domein als belangrijk worden gezien: enerzijds komt dit tegemoet aan de verwachtingen die burgers van publieke organisaties hebben, anderzijds kan dit helpen om het beleidsvormingsproces en het verdelen van middelen binnen projecten te verbeteren (vgl. Wholey, 1997, p. 92; Wholey & Newcomer, 1997, p. 98, geciteerd in Behn, 2003, p. 587). Er zijn vele methoden die hiervoor te gebruiken zijn. Daarbij valt grofweg onderscheid te maken tussen evaluatieonderzoek dat de resultaten van een project kwantificeert en evaluatieonderzoek dat naast kwantitatieve gegevens ook ruimte biedt voor kwalitatieve methoden (Moullin, 2007). Bij het doen van onderzoek naar de publieke waarde van een activeringsproject voor ongedocumenteerden speelt het in hoofdstuk 2 geschetste juridisch kader een belangrijke rol in de resultaten van het project, aangezien men mag veronderstellen dat dit een belangrijke rol speelt bij de mate waarin de gewenste *outcomes* van een project daadwerkelijk

mogelijk zijn. Aangezien het daarbij niet enkel gaat om kwantitatieve gegevens, is een evaluatieonderzoek uit de laatste categorie op dit terrein geschikter.

Een van de methoden om projecten te evalueren die hierbij aansluit is het opstellen en toetsen van een *theory of change* (Van Roekel, 2016). De *theory of change* is een model voor evaluatieonderzoek van Weiss (1995), waarbij in kaart wordt gebracht welke veranderingen met een project beoogd worden. De basis van deze methode van evaluatieonderzoek is dat onder een project een aantal (impliciete en/of expliciete) assumpties liggen die verklaren waarom de verwachting is dat de interventies binnen een project verandering bewerkstelligen. Het doel van evaluatieonderzoek door middel van een *theory of change* is om te toetsen of deze assumpties daadwerkelijk kloppen (Weiss, 1995, pp. 66-67). Dit draagt niet alleen bij aan de mogelijkheid om te bepalen of beleidsinterventies succesvol zijn, maar maakt het ook mogelijk om betrokkenen inzicht te geven in het project en aan de hand daarvan (activiteiten binnen) het project aan te scherpen (Weiss, 1995, p. 72). In vergelijking tot andere vormen van evaluatieonderzoek geeft het gebruik van een *theory of change* de mogelijkheid om meer focus aan te brengen op de belangrijkste punten in een project. Daarnaast zorgt het gebruik van een *theory of change* ervoor dat de onderliggende assumpties expliciet worden gemaakt en dat hier binnen een organisatie consensus over wordt bereikt. De resultaten van dit soort evaluatieonderzoek zijn relatief eenvoudig te begrijpen, omdat de assumpties die ten grondslag liggen aan een project inzichtelijk worden gemaakt en getoetst worden (Weiss, 1995, pp. 70-72). Hierdoor kan nauwkeurig worden aangegeven welk onderdeel van het project wel naar behoren werkt en welke acties anders uitpakken dan vooraf gedacht.

Het onderzoeken van deze assumpties geschiedt door de operationele capaciteit van een project nader te bekijken. Daarbij wordt bekeken welke verbanden er tussen de verschillende aspecten van de operationele capaciteit zijn. Dit kan in beeld worden gebracht door gebruik te maken van het systeemmodel. Het startpunt van dit model is om te bekijken wat er benodigd is om een project te organiseren. Dit noemt men de *input*. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om geld of personeel. Dit wordt gebruikt om de activiteiten die in de organisatie of het project plaatsvinden uit te voeren (de *throughput*). Deze activiteiten leiden tot *output*. Dat zijn directe resultaten die voortkomen uit het project. Het bereikte maatschappelijk resultaat noemt men de *outcome* (Noordegraaf, 2015, pp. 59-60). In het onderstaande figuur is het systeemmodel schematisch weergegeven.



Figuur 3.2 Schematische weergave van het systeemmodel

(Noordegraaf, 2015, p. 60)

Bij evaluatie aan de hand van een *theory of change* is het van belang dat er sprake is van een gemeenschappelijke visie op het project, omdat dit ertoe leidt dat de *theory of change* daadwerkelijk een representatie is van de wijze waarop een project in de praktijk wordt geïmplementeerd. In de weerbarstige werkelijkheid blijkt dat projecten vaak anders lopen dan beoogd, mede door de afhankelijkheid ten opzichte van stakeholders waar organisaties mee te maken hebben. Dit werpt de vraag op of een vooraf opgestelde *theory of change* de juiste assumpties, en daarmee de factoren die verandering teweegbrengen, toetst. Rogers (2008) stelt dat deze complexiteit vraagt om een uitgebreidere analyse van de complexiteit rondom een project en deze mee te nemen in het evaluatieonderzoek (p. 45). Voor het opstellen van een *theory of change* voor een activeringsproject voor ongedocumenteerden is dit ook het geval, aangezien het organisationele veld waarin maatschappelijk organisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden complex is.

§3.3 Publieke waarde in relatie tot het vraagstuk rondom ongedocumenteerden

Deze complexiteit komt in de eerste plaats voort uit het feit dat zowel de Europese, nationale als lokale overheid betrokken is bij de beleidsvorming en beleidsimplementatie op het terrein van beleid met betrekking tot ongedocumenteerden. Om de interactie tussen Europese, nationale en lokale overheden te typeren, worden er door beleidswetenschappers verschillende perspectieven van interactie tussen verschillende overheden onderscheiden. Scholten (2012) typeert deze als *centralist governance*, *multi-level governance*, *localist governance* en *decoupling*. Bij *centralist governance* is er sprake van een top-down relatie tussen de centrale overheid en de lokale overheid. Bij *multi-level governance* is er veel meer sprake van een samenwerking tussen verschillende overheidslagen. In het geval van *localist governance* heeft de lokale overheid een dominante rol en wordt het beleid niet alleen op lokaal niveau uitgevoerd, maar vindt de beleidsontwikkeling ook grotendeels op lokaal niveau plaats. Er is sprake van *decoupling* als verschillende overheidslagen wel betrokken zijn in een maatschappelijk vraagstuk, maar er geen sprake is van interactie tussen deze overheidslagen. Dit wordt vaak teruggezien in situaties waarin de verschillende betrokken overheden verschillende inzichten hebben over de grondoorzaken van het beleidsvraagstuk. De kans op conflicten tussen verschillende overheden is bij hierbij vrij groot (Scholten, 2012, pp. 219-221).

Hoewel immigratie- en integratiebeleid van oorsprong wordt beschouwd als een beleidsterrein dat onder verantwoordelijkheid van de natiestaat valt, zijn er in de afgelopen decennia twee tendensen te zien:

- Enerzijds is de rol van de EU op dit beleidsterrein sinds het begin van de jaren '90 toegenomen. Dit komt tot uiting in verschillende EU-richtlijnen op het gebied van migratiebeleid, toenemende samenwerking op het gebied van vrij verkeer voor EU-burgers en grenscontroles en het creëren van een juridische basis voor de Europese Commissie om beleid te voeren op dit beleidsterrein (Scholten & Penninx, 2016, p. 95). Deze tendensen zijn ook terug te vinden in de situatie die is ontstaan rondom ongedocumenteerden. Zo heeft de Europese Commissie een terugkeerrichtlijn opgesteld, die procedurele waarborgen met betrekking tot de terugkeer van

ongedocumenteerden regelt. Daarnaast worden EU-lidstaten in deze richtlijn verplicht om huisvesting te treffen voor ongedocumenteerden die om technische redenen niet uitgezet kunnen worden (zoals het niet verstrekken van de juiste papieren om terugkeer mogelijk te maken door het land van herkomst) (Besselen, 2015, pp. 14-15).

- Anderzijds zijn lokale overheden in toenemende mate actief in het ontwikkelen van een eigen politieke agenda en beleid op het gebied van immigratie en integratie (Zapata-Barrero, Caponio & Scholten, 2017, p. 242; Scholten & Penninx, 2016, p. 91). Uit onderzoek van Hackett (2017) blijkt dat het beleid van een stad daarbij niet per se samen hoeft te hangen te zijn met het institutionele systeem binnen een natiestaat. Migratiewetenschappers als Scholten & Penninx (2016) constateren dat ook in Nederland steden steeds vaker een eigen aanpak creëren op het gebied van migratie, omdat zij aanlopen tegen problemen zich lokaal voordoen. Daarbij kunnen er tussen steden onderling verschillen in het beleid ontstaan, bijvoorbeeld vanwege de wijze waarop binnen een stad tegen migratie wordt aangekeken. Dit heeft gevolgen voor de interactie tussen overheden: *“In our typology, this fits best with the localist or decoupled models, depending on whether these local philosophies are in line with national policy contours (as in Germany) or contrast and possibly even conflict with national policies (as in various cases in the Netherlands). [...] only in some cases has it led to what we describe as multi-level governance”* (Scholten & Penninx, 2016, p. 99).

Activeringsprojecten voor ongedocumenteerden spelen zich doorgaans af op lokaal niveau en hebben derhalve veel te maken met lokale overheden. Om te kunnen hoe de lokale overheid zich verhoudt tot de binnen het juridisch kader dominante nationale overheid, is het van belang om te bekijken hoe het beleid op nationaal niveau zich heeft ontwikkeld. Uit onderzoek van onder meer Geuijen (2004) en Scholten (2012) blijkt dat het sentiment binnen het politieke debat over het migratievraagstuk in de afgelopen decennia aan verandering onderhevig is. Geuijen (2004) constateert dat binnen het asieldebat twee verschillende discourses tegenover elkaar staan: de “strikte discours coalitie”, die handelt vanuit de rechten van (Nederlandse) burgers en nationale belangen en vanuit die positie staat voor strikt asielbeleid, tegenover de ‘ruime discours coalitie’, die handelt vanuit de bescherming van vluchtelingen en universele mensenrechten en vanuit die positie staat voor ruimhartig asielbeleid. Vanaf de jaren '80 beweegt het nationale beleid zich richting de strikte discours coalitie (Geuijen, 2004, p. 248). Scholten (2012) signaleert eveneens dat de focus van het Nederlandse migratiebeleid in de afgelopen 35 jaar is veranderd. Waar de focus begin jaren '80 vooral lag op de emancipatie van (culturele) minderheden in de Nederlandse samenleving, is de focus na 2002 vooral komen te liggen op van assimilatie van individuele migranten. Na 2007/2008 is er bovendien toenemende aandacht in het Nederlandse asielbeleid voor het beperken van immigratie (Scholten, 2012, p. 223).

De maatschappelijke legitimiteit van de organisaties die tot de ‘ruime discours coalitie’ behoren lijkt daarmee te worden verkleind, omdat de normen van acceptabel gedrag vanuit de maatschappelijke omgeving mee zullen bewegen in de richting van het striktere asielbeleid. Dit maakt de speelruimte voor maatschappelijke organisaties die initiatieven voor vluchtelingen, asielzoekers en ongedocumenteerden organiseren kleiner. Daarnaast constateert Scholten (2012) dat er sprake is van een afname van politieke aandacht op nationaal niveau voor de integratie van vluchtelingen en andere migranten. In reactie hierop hebben verschillende steden, die werden geconfronteerd met de gevolgen die deze verminderde aandacht met zich meebracht, eigen integratiebeleid ontwikkeld (p. 229). Activeringsprojecten voor ongedocumenteerden spelen zich dus af in een omgeving waarin de publieke waarde die zij voortbrengen ter discussie wordt gesteld. De mate waarin individuen de activering van ongedocumenteerden waarderen zal namelijk afhangen van de positie die zij innemen ten opzichte van de integratie van ongedocumenteerden in de samenleving.

De aanwezigheid van actoren die opereren vanuit verschillende schaalniveaus en het feit dat zowel publieke als private organisaties betrokken zijn in het vraagstuk rondom ongedocumenteerden, maakt het lastig om te bepalen wie deel uit maakt van de *authorizing environment* van activeringsprojecten en op welke wijze publieke waarde kan worden gecreëerd. Dit komt door de verschillende logica’s aan iedere sector verbonden zijn. (Geuijen, Moore, Cederquist, Ronning & Van Twist, 2017, pp. 627-628; pp. 636-637). In deze situatie, die zich op tal van beleidsterreinen voordoet, blijkt in de praktijk een experimentele aanpak vaak effectiever dan een gecoördineerde aanpak. Geuijen et al. (2017) hebben een typologie gemaakt van verschillende soorten experimentele benaderingen. Daarbij valt onderscheid te maken tussen het uitvoeren van een specifieke aanpak (experimenten) en het voeren van overleg tussen verschillende organisatie (democratie). Dit kan op zowel lokaal als globaal schaalniveau plaatsvinden. Door bijvoorbeeld samenwerking van lokale initiatieven en/of kennisdeling kunnen deze twee schaalniveaus aan elkaar verbonden worden (Geuijen et al., 2017, pp. 633-634).



Figuur 3.3 Verschillende soorten experimentele benaderingen bij wicked problems

(Geuijen et al., 2017, pp. 633-634).

§3.4 Conceptualisatie

Binnen dit onderzoek staat de vraag centraal hoe de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden opgebouwd is. Dit kan inzichtelijk worden gemaakt aan de hand van een *theory of change*. Voor dit onderzoek helpt een *theory of change* om te concretiseren welke publieke waarde er met het PAO wordt nagestreefd. Omdat het vraagstuk rondom ongedocumenteerden zich afspeelt binnen een complex netwerk van verschillende partijen, is ook de context van het project belangrijk. Daarom is het van belang om te bekijken hoe het PAO zich verhoudt tot de *strategic triangle* om daadwerkelijk vast te kunnen stellen welke publieke waarde er binnen het PAO wordt gerealiseerd.

De *strategic triangle* veronderstelt dat publieke waarde voortkomt uit de legitimiteit en steun en de operationele capaciteit van het betreffende maatschappelijke project. Moore (2013) stelt dat de legitimiteit en steun doorgaans voortkomt uit de *authorizing environment*. In dit onderzoek zal worden geschetst hoe deze er in het geval van het PAO uitziet. In de eerste plaats maakt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen zelf deel uit van de *authorizing environment* van het PAO. Om het PAO te organiseren moet er vanuit het management immers toestemming voor de activiteiten worden verleend en moeten er middelen worden vrijgemaakt. Het PAO is daarnaast ook afhankelijk van financiële fondsen (ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017a). Ook is het juridisch kader voor het project van belang. Aangezien de nationale en lokale overheid beiden een rol spelen in de beleidsvorming en beleidsimplementatie op het terrein van de immigratie en integratie van ongedocumenteerden, spelen zij ook beiden een rol bij het PAO. In dit onderzoek zal worden onderzocht welke rollen de genoemde partijen spelen, om zo een beeld te krijgen van de legitimiteit en steun van dit activeringsproject voor ongedocumenteerden. Dit levert een beeld op van de mate waarin dit invloed heeft op het bewerkstelligen van publieke waarde.

Om een beeld te krijgen van de operationele capaciteit is het van belang om te kijken welke activiteiten er binnen het project plaatsvinden en hoe deze verlopen. Bij het PAO gaat het dan specifiek om de wijze waarop de verschillende activiteiten binnen het PAO precies georganiseerd zijn, maar ook om de wijze waarop deze met elkaar verbonden zijn. Dit heeft immers invloed op de wijze waarop *output* tot stand komt. Het opstellen van een *theory of change* geeft een beeld van de publieke waarde die ASKV/Stichting Vluchtelingen met het PAO tot stand tracht te brengen. Daarmee wordt een beeld verkregen van wijze waarop de operationele capaciteit door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen zelf wordt gezien en hoe deze idealiter zorgt voor het bewerkstelligen van publieke waarde. Door middel van het toetsen van de assumpties in de *theory of change* wordt een beeld verkregen van de wijze waarop de operationele capaciteit daadwerkelijk functioneert.

4. Methoden & Technieken

Onderzoek doen betekent keuzes maken. Dat geldt uiteraard ook voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal de opzet van dit onderzoek beschreven worden en zullen de keuzes en overwegingen die daarbij gemaakt zijn toegelicht worden. Daarvoor zal eerst het onderzoeksdesign van dit onderzoek worden geschetst. Vervolgens zullen de methoden van dit onderzoek worden toegelicht. Tot slot zullen de technieken, die worden gebruikt om antwoorden op de eerder geïntroduceerde deelvragen te vinden, nader worden beschreven. Daarbij zal worden ingegaan op de wijze waarop de gebruikte technieken leiden tot relevante data en de wijze waarop is getracht om op zorgvuldige wijze data te verkrijgen.

§4.1 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek wordt gefocust op het PAO van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Het doel van dit onderzoek is de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden in kaart te brengen. Daarvoor wordt aan de hand van een *survey* en kwalitatieve data (verkregen uit interviews en micro-etnografie) een *theory of change* opgesteld. Daarnaast zal worden geanalyseerd hoe zich dit verhoudt tot de visie van deelnemers en ASKV/Steunpunt Vluchtelingen als organisatie.

4.1.1 De keuze voor een *single case study*

Het gebruik van een *theory of change* veronderstelt dat de verschillende onderdelen van het PAO invloed op elkaar hebben. Een holistische benadering van dit onderzoek sluit daarbij aan, omdat het in kaart brengen van de resultaten van een maatschappelijk project vergt dat alle factoren die invloed hebben op het eindresultaat zijn meegenomen. Tevens is dit onderzoek gefocust op een enkel project binnen haar context. Daarom is er sprake van een *holistic single case study*. Dit houdt in dat het project als geheel centraal staat in het onderzoek. Deze vorm van onderzoek past bij de onderliggende theorie van dit onderzoek (Yin, 2009, p. 42). Door middel van een *theory of change* wordt namelijk getracht om de filosofie achter het project te concretiseren. Daarbij is het evident dat hierbij alle onderdelen binnen een project worden meegenomen. Daarnaast is maakt deze onderzoeksvorm het mogelijk om flexibel te werk te gaan. Hoewel hierbij in acht moet worden genomen dat de hoofdvraag van dit onderzoek in beeld blijft, wordt een onderzoeker hiermee in staat gesteld om gaandeweg het onderzoek de focus te verleggen (Yin, 2009, pp. 50-52). Voor dit onderzoek is dit waardevol, omdat er sprake is van een project voor een doelgroep die qua samenstelling heterogeen is. Daarom kon vooraf niet uitgesloten worden dat er veel variatie zou zitten in de te verzamelen data. Deze onderzoeksvorm maakte het mogelijk in te zoomen op interessante aspecten.

Binnen de wetenschapswereld bestaat er veel discussie over de waarde van *case studies*. Een van de veelgehoorde kritieken is dat een *case study* niet representatief is en daarom geen generaliseerbare kennis oplevert. Niet-generaliseerbare kennis kan echter ook een waardevolle bijdrage aan de wetenschap bieden, bijvoorbeeld doordat een extreme casus meer informatie kan brengen of een theorie kan falsificeren. Daarnaast kan een casus een symbool zijn voor verschijnselen binnen de samenleving en daarmee mensen meer inzicht in die samenleving geven. (Flyvbjerg, 2006, p. 229-232).

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangehaald, is er binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen veel behoefte aan nader onderzoek naar de effecten van het PAO. De medewerking van de organisatie maakt het mogelijk om in dit onderzoek verschillende onderzoeksmethoden toe te passen waarmee een zo compleet mogelijk beeld van het project kan worden verkregen. Daarnaast zijn de activiteiten die in het PAO worden ondernomen binnen Amsterdam redelijk uniek vanwege de focus op activering. Binnen andere steden in Nederland zijn recent wel andere projecten omtrent de activering van ongedocumenteerden opgezet, maar deze zijn veelal nog in de beginfase. Bovendien verschilt de systematische aanpak van het PAO ten opzichte van projecten in andere steden en is de context in andere steden verschillend, waardoor het moeilijk werd om binnen dit onderzoek genoeg data te verzamelen om een representatief beeld van meerdere projecten in verschillende steden te kunnen presenteren. Er is in dit onderzoek dus sprake van een relatief unieke casus en een *revelatory case*. Dit houdt in dat de casus binnen dit onderzoek enerzijds moeilijk vergelijkbaar is en dat er anderzijds met dit onderzoek toegang kon worden verkregen tot een project waar nog relatief weinig onderzoek naar verricht is (Yin, 2009, pp. 47-50). Daarnaast worden binnen deze casus een aantal veronderstellingen, met betrekking tot het zelfbeeld van deelnemers aan het PAO, getoetst aan de hand van de *theory of change*. Dit zorgt ervoor dat dit onderzoek informatie oplevert over de mate waarin het toepassen van een wetenschappelijk model, de *Rosenberg Self Esteem Scale*, mogelijk is binnen het PAO. Wetenschappelijk gezien is dit interessant, omdat dit informatie oplevert over de wijze waarop een evaluatie van maatschappelijke projecten als het PAO idealiter wordt vormgegeven.

4.1.2 De keuze voor een interpretatief onderzoek

Dit onderzoek is interpretatief van aard. Interpretativisten gaan uit van een werkelijkheid die is geconstrueerd door de betekenis die mensen aan verschijnselen geven. Voor dit onderzoek betekent dit dat er een zo volledig mogelijk beeld wordt geconstrueerd van het PAO aan de hand van de visie van respondenten en documenten die zijn opgesteld door betrokken organisaties. Binnen dit onderzoek is dat waardevol vanwege de complexe situatie waarin ongedocumenteerden leven. Door middel van een interpretatieve benadering is het mogelijk om aandacht te besteden aan de invloed die deze complexe situaties hebben op de betekenis die deelnemers aan het PAO geven (Deetz, 1996, pp. 201-203). Om ontwikkelingen in het zelfvertrouwen en het zelfbeeld van deelnemers van het PAO in kaart te kunnen brengen, is het bovendien noodzakelijk te bekijken welke factoren een rol hebben gespeeld in deze ontwikkelingen. Het is daarom van belang om te weten hoe de activiteiten binnen het PAO door deelnemers worden geïnterpreteerd en in hoeverre deze hebben geleid tot een verandering in mentaliteit en denken. Daarnaast biedt een interpretatieve grondslag ruimte voor het aanbrengen van focus op factoren die daadwerkelijk tot verandering hebben geleid. Dit zorgt ervoor dat de *theory of change* gedurende het onderzoek kan worden aangepast als de situatie daarom vraagt.

§4.2 Methoden

Binnen dit onderzoek worden verschillende technieken gebruikt om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van zowel kwantitatieve als kwalitatieve methoden.

Binnen de wetenschap is er een langdurig debat gaande over de vraag in hoeverre kwantitatieve en kwalitatieve methoden verenigbaar zijn. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de pragmatische visie op het uitvoeren van onderzoek, die stelt dat kwantitatieve en kwalitatieve methoden elkaar kunnen aanvullen (Bryman, 2012, p. 631). In dit onderzoek zijn bewust verschillende methoden met elkaar gecombineerd om de validiteit van de data te vergroten. Zo kan data die verkregen is uit een specifieke techniek dienen als controlemiddel voor een andere techniek (Bryman, 2012, p. 392; p. 633). De keuze om gebruik te maken van verschillende methoden heeft het tevens mogelijk gemaakt *enhancement* toe te passen. Dit houdt in dat verkregen data als startpunt fungeren voor het verkrijgen van nieuwe data (Bryman, 2012, p. 534). Dat vindt binnen dit onderzoek op verschillende manieren plaats. Zo zijn resultaten uit de *survey* ter sprake gekomen tijdens interviews om verklaringen te zoeken voor de data uit de *survey*. Daarnaast is de *theory of change* verschillende malen aangepast naar aanleiding van gesprekken met deelnemers en de *theory of change* die door projectmedewerkers van het PAO is opgesteld (zie 4.3.2 interviews).

§4.3 Technieken

De keuze om gebruik te maken van verschillende technieken van dataverzameling komt deels voort uit de keuze van om kwantitatieve en kwalitatieve methoden te combineren. In deze paragraaf zal worden toegelicht waarom de keuze voor een specifieke techniek gemaakt is, welke steekproef er heeft plaatsgevonden en op welke wijze de data zijn verzameld en geanalyseerd.

4.3.1 Survey

Om te kunnen bepalen hoe deelnemers tegen het PAO aankijken en hoe dit de individuele deelnemer beïnvloedt, is er in de vorm van een schriftelijke enquête een *survey* uitgezet onder de deelnemers van het PAO. Deze *survey* bestaat uit vragenlijsten die ingingen op vier verschillende aspecten: de motivatie van deelnemers om deel te nemen aan een cursus, het zelfbeeld van deelnemers, de gezondheid van deelnemers en taalvaardigheden van deelnemers (zie bijlage B en C). Enerzijds kan hiermee worden gemeten of er een gedurende het traject een verandering is opgetreden in het welbevinden van deelnemers aan de cursussen en in hoeverre dit in lijn is met de *theory of change* die voor het PAO is opgesteld. Anderzijds wordt de *survey* gebruikt om te bepalen hoe deelnemers tegen het PAO aankijken en wat hun motivatie is om deel te nemen.

In een eerder stadium is er onderzoek gedaan naar de aspecten die waardevol zijn om tijdens een evaluatie van projecten als het PAO aan bod te laten komen (Van Roekel, 2016). Op basis daarvan is de keuze gemaakt om onderzoek te doen naar de eerdergenoemde aspecten. Daarnaast zijn de vragen in deze schriftelijke enquête gebaseerd op een enquête die eerder is afgenomen in een evaluatieonderzoek van de Buzinezzclub, een maatschappelijk project om jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren. Deze vragenlijst bestaat uit een combinatie tussen open en gesloten vragen, om zo deelnemers enerzijds de kans te bieden hun antwoorden toe te lichten, en anderzijds kwantitatieve gegevens te genereren die gedetailleerde kennis opleveren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de mate

van zorgafname in de afgelopen maanden. Ook is deelnemers gevraagd zichzelf in te delen op schalen van 0 tot 10 op verschillende aspecten (zoals algemeen welbevinden, beoordeling van de motivatie, beoordeling van de woonsituatie, enz.). De vragen die betrekking hebben op het zelfbeeld van individuen zijn gebaseerd op de *Rosenberg Self Esteem Scale*. Dit model uit de psychologie meet het zelfbeeld van een individu aan de hand van tien stellingen, die in het onderstaande figuur te zien zijn. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat dit model als valide kan worden gezien (Rosenberg, 1979, pp. 291-295).

Rosenberg Self Esteem Scale

1. *On the whole, I feel satisfied with myself*
2. *At times I think I am no good at all*
3. *I feel that I have a number of good qualities*
4. *I am able to do things as well as other people*
5. *I feel I do not have much to be proud of*
6. *I certainly feel useless at times*
7. *I feel that I am a person of worth*
8. *I wish I could have more respect for myself*
9. *All in all, I am inclined to think that I am a failure*
10. *I take a positive attitude to myself*

Figuur 4.1 Stellingen uit de Rosenberg Self Esteem Scale

De keuze voor een enquête is deels ingegeven door de behoefte aan cijfermatig onderzoek. Daarnaast heeft dit onderzoek betrekking op een breed aspect aan activiteiten binnen het PAO. De keuze voor een enquête grotere steekproef te nemen dan bij andere methoden het geval is. Ook is de verwachting dat de drempel om deel te nemen bij deze doelgroep minder groot is in het geval van een enquête (bijvoorbeeld in vergelijking met interviews). Bij het opstellen van de enquête is zo veel mogelijk getracht rekening te houden met de kwetsbaarheid van deze doelgroep. Daarnaast is er geprobeerd om de enquête taalkundig gezien zo simpel mogelijk te houden, aangezien er niveauverschillen zijn in de mate waarin deelnemers van het PAO het Nederlands en/of het Engels beheersen. Het gevolg hiervan is dat de stellingen in de *survey* soms lichte verschillen vertonen ten opzichte van de originele stellingen uit de *Rosenberg Esteem Scale*. Dit is getracht te ondervangen door een aantal stellingen in verschillende delen op te delen en de stellingen uit het model herhaaldelijk te toetsen.

Binnen dit onderzoek zijn er nog een aantal specifieke factoren die het verzamelen van data gecompliceerd maken. Er is namelijk sprake van een doelgroep waarvan een deel het Nederlands en/of het Engels niet in voldoende mate beheerst om zelfstandig een enquête te kunnen invullen. Ook waren enkele deelnemers aan de leerwerktrajecten van het PAO analfabeet, waardoor zij de enquête in het geheel niet konden invullen. Daarom is er in sommige gevallen gekozen om waar nodig mondelinge toelichting te geven bij het invullen van de enquête of de enquête mondeling af te nemen. Dit kan ertoe geleid hebben dat het gehalte aan sociaalwenselijke antwoorden hoger is dan wanneer de enquêtes

geheel schriftelijk (en zonder begeleiding) waren afgenomen. Binnen dit onderzoek is de keuze gemaakt om dit op deze wijze te doen, omdat een deel van de doelgroep anders niet in staat was geweest om deel te nemen aan dit onderzoek. Dit zou hebben geleid tot een groep van respondenten die minder representatief is voor de deelnemers in de leerwerktrajecten van het PAO.

Daarnaast zijn er binnen deze enquêtes een aantal factoren die het risico op vertekening van de data met zich meebrengen. Ten eerste zou het zo kunnen zijn dat respondenten moeite hebben met het begrijpen van de vraag of zogeheten *respondent fatigue* vanwege de grote hoeveelheid vragen in korte tijd (Bryman, 2012, pp. 234-235). In dit onderzoek is dat getracht te ondervangen door de schriftelijke enquête in te laten gaan op verschillende aspecten die van belang zijn bij het vaststellen van de effectiviteit: (de verandering in) het welbevinden van het betreffende individu, dat valt uit te splitsen in motivatie, zelfbeeld, gezondheid, ontwikkeling van vaardigheden en factoren die participatie kunnen bevorderen of belemmeren (zoals bijvoorbeeld taalvaardigheden). Daarnaast bestaat er een risico op sociaalwenselijke antwoorden, omdat respondenten zich verplicht voelen zich positief over het onderwerp uit te laten. Bij de doelgroep van het PAO bestaat er bovendien een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, wat het risico op sociaalwenselijke antwoorden groter lijkt te maken. Om dit te voorkomen is zowel in de begeleidende tekst van de enquête zelf als bij de mondelinge toelichting benadrukt dat de antwoorden anoniem verwerkt worden. Daarnaast is toegelicht dat de enquêtes niet door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen zelf verwerkt worden.

De enquêtes zijn afgenomen tijdens acht verschillende bijeenkomsten van verschillende leerwerktrajecten (zie bijlage A). Daarbij waren vier bijeenkomsten van cursussen die recent begonnen waren en een vier bijeenkomsten van cursussen die binnen een aantal weken afgerond zouden worden. Vanwege dit verschil zijn er twee soorten vragenlijsten gebruikt: een voor deelnemers die net met een leerwerktraject begonnen waren en een voor deelnemers die het leerwerktraject bijna afgesloten hadden. Hoewel beide vragenlijsten focussen op de eerdergenoemde aspecten, focust de laatstgenoemde vragenlijst zich meer op de ontwikkeling van een deelnemer tijdens de cursus dan op een momentopname. Hiervoor is bewust gekozen, om zo een beeld te krijgen van de opbrengst van de leerwerktrajecten. Er is getracht om de *survey* uit te zetten bij alle leerwerktrajecten die op het moment van de data-afname liepen. Daarom zijn de momenten van afname van de *survey* is vooraf afgestemd met een projectmedewerker van het PAO, zodat de betreffende docenten op de hoogte konden worden gesteld van het feit dat er enquêtes zouden worden afgenomen. In totaal hebben veertig respondenten de enquête ingevuld. Dit is een groot deel van de deelnemers die op dat moment een leerwerktraject van het PAO volgde. Enkele deelnemers namen liever niet mee aan de enquête.

Nadat alle enquêtes afgenomen waren, zijn deze vastgelegd in een SPSS-database. Het voordeel van het gebruik van SPSS is dat het eenvoudig werkt om de data in kaart te brengen en te analyseren. Hiervoor was het echter wel nodig om enkele open vragen te categoriseren. Daarbij is getracht zo precies mogelijk om te gaan met de interpretatie van de gegeven antwoorden. Op het moment dat niet duidelijk was wat

een respondent bedoelde met een gegeven antwoord, is besloten om het antwoord niet mee te nemen in de analyse en als *missing* op te geven in de database. De data-analyse is gedaan door middel van beschrijvende statistiek. Hierdoor kan een beeld worden verkregen van de wijze waarop deelnemers van het PAO aankijken tegen het project. Gezien het aantal deelnemers en de wijze waarop de vragenlijsten waren samengesteld bleek het achteraf niet mogelijk om statistische testen uit te voeren om een verschil tussen respondenten aan het begin en respondenten aan het eind van een leerwerktraject te maken. Dit zal verder worden toegelicht in de discussie van dit onderzoek.

Met het analyseren van de *survey* is getracht een beeld te krijgen van de resultaten van het PAO. Daarbij is het van belang om een beeld te krijgen van de wijze waarop deelnemers aan het PAO de activiteiten binnen het PAO beleven en welke betekenis zij hieraan hechten. Met het afnemen van de enquête bestaat de mogelijkheid om de mening van respondenten over het PAO in het algemeen en de leerwerktrajecten in het bijzonder te peilen. Daarnaast bleek tijdens het afnemen van de enquêtes dat er regelmatig situaties ontstonden die bijdroegen aan de context en/of de resultaten van dit onderzoek. Dit heeft relevante data opgeleverd voor dit onderzoek. Daarom is besloten dit mee te nemen in de analyse van de visie van deelnemers op het PAO. De wijze waarop dit is gedaan zal in de volgende paragraaf aan bod komen.

4.3.2 Micro-etnografie

Binnen interpretatief onderzoek wordt groot belang gehecht aan de betekenis die respondenten geven aan het onderzoeksobject. Voor dit onderzoek betekent dat dat de wijze waarop deelnemers tegen het PAO aankijken van groot belang is. Gedurende het onderzoek is met verschillende deelnemers van de leerwerktrajecten binnen het PAO gesproken. Deze gesprekken hebben betrekking op de wijze waarop deelnemers aankeken tegen verschillende activiteiten binnen het PAO, de motivatie van deelnemers om mee te doen aan een leerwerktraject en de ontwikkeling die zij hebben doorgemaakt gedurende het leerwerktraject. De gesprekken met deelnemers vonden vaak plaats na het invullen van de *survey*, doorgaans omdat er bij respondenten behoefte bestond om iets toe te voegen aan de antwoorden in de enquête. Daarnaast is er enkele malen uit interesse een gesprek met deelnemers gevoerd. Omdat deze gesprekken relevante data opleveren die het mogelijk maken om de belevingswereld van deelnemers aan het PAO te construeren, is het waardevol gebleken om deze data in dit onderzoek te gebruiken. De gesprekken met deelnemers en de opgedane observaties kunnen worden gezien als een vorm van micro-etnografie. Binnen deze vorm van onderzoek gaat een onderzoeker naar een situatie toe om menselijk gedrag te bestuderen en een beter beeld te krijgen van de praktijk (Bryman, 2012, p. 433). Daarbij is de rol van een *Non-Participating Observer with Interaction* aangenomen. Dit houdt dat er niet actief aan de leerwerktrajecten is deelgenomen, maar wel met deelnemers is gesproken over de leerwerktrajecten en hun situatie in het algemeen (Bryman, 2012, p. 444).

Daarbij moet wel worden aangetekend dat het lastig is om te bepalen in hoeverre er sociaalwenselijk gedrag is vertoond. Uit eerdere ervaringen van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is bekend dat

ongedocumenteerden soms wantrouwend zijn ten opzichte van buitenstaanders. Daarom is het van belang om op zorgvuldige wijze om te gaan met de data die verkregen is uit gesprekken met deelnemers. Daarnaast is niet met alle deelnemers van het PAO gesproken en hebben de gesprekken met deelnemers ook niet op systematische wijze plaatsgevonden. Gelet op de heterogeniteit van de doelgroep is het daarom onwaarschijnlijk dat er sprake is van een representatieve steekproef. Binnen dit onderzoek is getracht zorgvuldig om te gaan met de data die is voortgekomen uit gesprekken en observaties door zoveel mogelijk na te gaan in hoeverre dit overeenkomt met het algemene beeld. Dit is gedaan door middel van gesprekken met projectmedewerkers van het PAO en het vergelijken met andere data.

Om de uit micro-etnografie opgedane data te analyseren, zijn er in sommige gevallen *field notes* gemaakt van opvallende zaken uit de observaties en gesprekken. Daarbij gaat het om het achteraf uitwerken van *mental notes*. Dit houdt in dat er na afloop van een gesprek en/of observaties notities zijn gemaakt om opvallende zaken te kunnen onthouden. Het nadeel hiervan is dat het niet mogelijk is om rechtstreeks te citeren, aangezien het exacte citaat niet gedicteerd is. Anderzijds is het goed mogelijk dat respondenten zich vrijer voelen om zich over het leerwerktraject of hun leefsituatie uit te laten. In enkele gevallen zijn er tijdens de observatie korte notities gemaakt. In deze enkele gevallen kwamen de gesprekken minder spontaan tot stand en is deelnemers gevraagd of zij kort deel wilden nemen aan een gesprek over de leerwerktrajecten. Na afloop van deze gesprekken zijn deze notities verder uitgewerkt tot *field notes*. Het voordeel van het gebruik van *field notes* is dat er wordt vastgesteld wat er gebeurt tijdens een praktijksituatie. Er is getracht om dit zo objectief mogelijk te doen. Waar onduidelijkheden optraden is getracht dit door middel van *enhancement* te verhelderen. Dit is onder meer gedaan aan de hand van interviews en documentanalyse die in de volgende paragraaf zullen worden toegelicht.

4.3.3 Interviews en documentanalyse

Aanvullend op de *survey* en de micro-etnografie zijn er een tweetal interviews afgenomen bij projectmedewerkers van het PAO. Het doel van deze interviews was om te onderzoeken hoe het PAO vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen bekeken wordt en in hoeverre hier een overeenstemmend beeld van is. Aan de hand van de informatie uit interviews en verschillende documenten kan een *theory of change* worden opgesteld. Daarnaast is getracht in kaart te brengen welke externe factoren het PAO beïnvloeden. Tijdens de interviews zijn drie thema's aan bod gekomen: het PAO op zich, het maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en de verantwoording en legitimering van het PAO.

De twee geïnterviewde respondenten vormen, samen met enkele stagiairs, het team binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dat zich dagelijks bezighoudt met het PAO. Dit betekent dat zij de dagelijkse beslissingen over de vorm van het PAO maken. Om een goed beeld van de visie over het project en de dagelijkse praktijk te krijgen, was het van belang om zoveel mogelijk kennis te vergaren. Daarnaast is het projectteam van het PAO het deel van de organisatie binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dat het project naar buiten toe vertegenwoordigd. Daarom is bewust gekozen om

projectmedewerkers van het PAO te interviewen. De interviews hebben plaatsgevonden na de *survey* en de micro-etnografie, om zo op basis van *enhancement* enkele interessante aspecten uit de eerdere data te verdiepen en/of te verhelderen.

Het feit dat de interviews later in het onderzoek plaatsvonden, betekent dat er al in eerder stadium veelvuldig contact met de respondenten had plaatsgevonden (aangezien zij de toegang tot de doelgroep vormen). Dit brengt het risico met zich mee dat er tijdens het interview en tijdens de data-analyse assumpties worden gemaakt die de vraagstelling en/of de onderzoeksresultaten beïnvloeden. Om dit te ondervangen is getracht om de vraagstelling zo open mogelijk te houden. Daarnaast is er ruimte gelaten om door te vragen op de antwoorden van respondenten. De interviews hadden derhalve een semigestructureerd karakter. Dit houdt in dat er van tevoren een aantal thema's zijn vastgesteld, maar dat er tijdens het interview ruimte is om de topiclijst flexibel te hanteren. Dit maakt het mogelijk om dieper in te gaan op interessante aspecten, maar zorgt er ook voor dat de antwoorden van de twee respondenten met elkaar vergeleken kunnen worden (Bryman, 2012, pp. 471-472). Zo kan geanalyseerd worden in hoeverre de visie die achter besluiten zit overeenstemt.

De topiclijst (zie bijlage C) bouwt voort op de theoretische concepten die centraal staan in dit onderzoek. Hierbij focust het eerste deel, waarbij verschillende vragen over het PAO worden gesteld, zich op het vaststellen van de *theory of change*. De vragen met betrekking tot het maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en de verantwoording en legitimering van het PAO hangen samen met de *strategic triangle* en geven een beeld van de wijze waarop er door middel van het PAO maatschappelijke waarde wordt gecreëerd. Daarbij heeft het maatschappelijk netwerk betrekking op de operationele capaciteit, terwijl de verantwoording en legitimering betrekking hebben op de legitimiteit en steun van het PAO. Het vooraf opstellen van een topiclijst bood de mogelijkheid om te focussen op specifieke aspecten van het PAO (Bryman, 2012, p. 472).

De interviews zijn opgenomen en na afloop volledig getranscribeerd. Dit geeft de mogelijkheid om, met toestemming van de respondenten, te citeren uit de interviews. Met behulp van het computerprogramma NVivo zijn beide interviews vervolgens gecodeerd. Door het gebruik van NVivo verloopt het coderingsproces snel en efficiënt. Daarnaast is het eenvoudig om verschillende fragmenten uit de transcripten met elkaar te vergelijken. Het proces van coderen heeft plaats gevonden door middel van open, axiaal en selectief coderen. Daarvoor zijn de interviews in eerste instantie open gecodeerd, waarbij nog niet gekeken wordt naar de relevantie van de data. Vervolgens is bekeken hoe de verschillende fragmenten zich tot elkaar verhouden en is waar nodig een hercodering toegepast. Tot slot is nader bekeken welke theoretische concepten terugkwamen in de data en hoe de data zich verhoudt tot de onderzoeksvragen van dit onderzoek (Boeije, 2005, pp. 85-108). De uiteindelijke codeboom is weergegeven in bijlage F. Deze zorgvuldige manier van codering zorgt ervoor dat gestructureerd wordt geanalyseerd hoe de data zich tot elkaar verhouden, waardoor duidelijk wordt hoe data geïnterpreteerd moet worden. Het risico hiervan is data gefragmenteerd raakt, waardoor deze verloren dreigt te gaan.

Door de codering zorgvuldig in drie fasen toe te passen, is getracht dit te ondervangen (Boeije, 2005, pp. 117-118).

Dezelfde methode van codering is ook toegepast op de geanalyseerde documenten in dit onderzoek, die zijn weergegeven in bijlage D. Daarbij gaat het om verantwoordingsdocumenten van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en het beleidsplan *Programma Vreemdelingen* van de gemeente Amsterdam. Door middel van deze documentanalyse konden deze documenten worden vergeleken met de visie vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. De bedoeling hiervan is om te analyseren waaraan het PAO haar legitimiteit ontleent. Hierbij dient aangetekend te worden dat de geanalyseerde documenten zijn opgesteld met een bepaald doel. Dit brengt met zich mee dat het mogelijk is dat de documenten niet geheel de werkelijkheid representeren (Bryman, 2012, p. 555). Dit is getracht te ondervangen door de data te vergelijken met de uit interviews verkregen data. Het is expliciet niet de bedoeling om een beeld te schetsen van de manier waarop het maatschappelijk netwerk en de gemeente Amsterdam opereren. Daarvoor is meer dataverzameling noodzakelijk, wat gezien de tijd en de omvang van dit onderzoek niet mogelijk was.

De analyse van de interviews en documenten heeft bijgedragen aan het verkrijgen van een beeld hoe het PAO door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen geschetst is en hoe het project organisatorisch in elkaar zit. Op basis hiervan kan, in combinatie met de uit de *survey* en de micro-etnografie verkregen data, worden bekeken in hoeverre de visie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en de deelnemers van het PAO overeenstemmen. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de verkregen data worden bekeken hoe de verschillende onderdelen van de strategic triangle invulling krijgen binnen het PAO.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk zal een overzicht bieden van de resultaten die voortgekomen zijn uit de verkregen data. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden geschetst hoe de *theory of change* van het PAO er op papier uitziet. Dit geeft een beeld van de wijze waarop het PAO is opgebouwd en de wijze waarop de veronderstelde publieke waarde van het PAO gerealiseerd tracht te worden. Vervolgens zal worden ingegaan op de wijze waarop deelnemers het project ervaren, om zo te kunnen analyseren in hoeverre deelnemers zich herkennen in de veronderstelde assumpties in de *theory of change*. Tot slot zal worden geanalyseerd welke rol externe partijen op het PAO hebben en welke invloed dit heeft op de totstandkoming en de implementatie van het PAO.

§5.1 De *theory of change* van het PAO

Om een *theory of change* voor het PAO op te kunnen stellen, is het in de eerste plaats van belang om de doelen van het PAO vast te stellen. Hierbij gaat het om de *outcomes* die het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO tracht te bereiken. Enerzijds zegt dit iets over de ambitie binnen de organisatie, anderzijds laat dit zien in vanuit welk perspectief de verschillende activiteiten binnen het PAO zijn opgezet. Vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt het PAO gezien als “een activeringsproject voor ongedocumenteerden” (R1). Dit is ontstaan vanuit de overtuiging dat de uitsluiting van sociale voorzieningen en de arbeidsmarkt ertoe leidt dat het welbevinden van mensen achteruitgaat. Daarnaast zou activering goed zijn voor zowel het individu als de maatschappij (R1, R2). Eén van de medewerkers van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen verwoordt dit op de volgende manier:

“En dat is dat het leven van mensen eigenlijk nooit stil zou moeten staan en dat iedereen zich altijd moet kunnen blijven ontwikkelen. En grip op de toekomst moet krijgen en dat heb je gewoon niet als het leven effectief stilstaat, zoals dat nu gebeurt door de Koppelingswet. Mensen geen werk, geen toekomst, onderwijs, vrijwilligerswerk, stage hebben.”

R2

Uit deze probleemdefiniëring blijkt dat dit project ideologisch gedreven is en beoogt de status quo (het “effectief stilstaan” van het leven dat voortkomt uit de Koppelingswet) te veranderen. Daarmee streeft ASKV/Steunpunt Vluchtelingen de positie van ongedocumenteerden binnen de samenleving te verbeteren. Met deze houding geeft de organisatie invulling aan de behoeften en wensen vanuit een deel van de Amsterdamse samenleving. Door de Koppelingswet ter discussie te stellen, contrasteert de filosofie van het PAO met het beleid van de Rijksoverheid omtrent ongedocumenteerden (zie hoofdstuk 2) en de richting van het politieke debat op dit thema (zie hoofdstuk 3). Daaruit kan worden opgemaakt dat de publieke waarde die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO tracht voort te brengen, omstreden is.

In de rest van deze paragraaf zal stap voor stap worden beschreven hoe de *theory of change* van het PAO is opgebouwd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de vier verschillende fases uit in hoofdstuk 3 aan bod gekomen systeemmodel (*outcome, output, throughput en input*).

5.1.1 Outcome

Het uiteindelijke doel van dit project is om de positie van individuele ongedocumenteerden te verbeteren (R1, R2, D4, D6). Om dit uiteindelijke doel te bereiken wordt de *outcome* van dit project door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen uitgesplitst in twee aspecten: het bieden van grip op het leven en het werken aan een concreter toekomstperspectief. De combinatie van verschillende activiteiten binnen het PAO zou hieraan moeten bijdragen (R2). Binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt gesignaleerd dat het leven van ongedocumenteerden door de uitsluitende werking van de Koppelingswet “effectief stilstaat” (R2) en dat mensen “geleefd worden” (R1). Met het PAO wordt beoogd mensen meer grip op het leven te bieden. Dit bestaat onder andere uit het bieden van dagbesteding en de mogelijkheid voor deelnemers om zichzelf te ontplooien (R1, R2, D4, ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, 2017). Op basis hiervan zouden deelnemers in staat worden gesteld om invulling te geven aan hun dagelijks leven. Dit zou moeten leiden tot een verbetering van de (psychische) gezondheid van deelnemers en grip op het dagelijks leven (R1, R2).

Daarnaast tracht ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO om deelnemers een handvat te bieden waarmee zij hun eigen toekomstperspectief kunnen concretiseren. Daarbij gaat het niet alleen om de juridische situatie van een deelnemer, maar ook om de wijze waarop hij of zij invulling geeft aan zijn of haar dagbesteding:

“Eigenlijk kan je dat vatten in twee onderdelen: plan A) wat als ik een verblijfsvergunning krijg en plan B) wat als ik dat niet krijg. Dat is echt puur gericht op de vergunning. En het tweede onderdeel is dan dat je, ook los van of je vergunning krijgt, gaat kijken naar wie ben, wat wil ik en waar wil ik naartoe.”

R2

In de praktijk blijkt dat een deel van de ongedocumenteerden die door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt ondersteund na een heropening van de asielprocedure alsnog een verblijfsvergunning krijgt (R2, D4). Daarnaast is er een deel van de deelnemers dat ervoor kiest om terug te keren naar het land van herkomst of migratie naar een ander land (R1, R2). De laatste optie is dat een deelnemer bewust kiest voor een illegaal verblijf in Nederland (D4). Door binnen het PAO een concreet toekomstplan uit te werken, zouden deelnemers meer zicht moeten krijgen op de wijze waarop zij hun leven kunnen invullen. Dit sluit aan bij de observatie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dat veel ongedocumenteerden niet weten welke mogelijkheden met betrekking tot hun toekomst zij hebben. Het is dan ook vaak ‘voor het eerst in jaren’ (R1) dat deelnemers van het PAO weer bezig gaan met hun toekomstplanning.

In de *strategic triangle* van Moore (2013) wordt de publieke waarde als de centrale pijler van de organisatie gezien. Binnen het PAO is de aanpak gericht op het verbeteren van de levenssituatie van ongedocumenteerden, die dus kan worden beschouwd als hetgeen wat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen ziet als de publieke waarde van dit project. De publieke waarde wordt vanuit de organisatie beargumenteerd vanuit het perspectief vanuit de ongedocumenteerde zelf, die door middel van activering een grotere bijdrage aan de Nederlandse samenleving zou kunnen doen en hier op basis van internationale verdragen (zoals het UVRM) ook recht op zou hebben (R2). Anderzijds zou de activering van ongedocumenteerden minder kosten opleveren voor de Nederlandse samenleving (R1). Daarmee staat visie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen haaks op de richting waarin het migratiebeleid in Nederland zich sinds het begin van de eenentwintigste eeuw heeft bewogen (Geuijen 2004; Scholten, 2012). Hieruit kan dus geconcludeerd worden dat de publieke waarde die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO tracht te bewerkstelligen omstreden is.

5.1.2 Output

De activiteiten binnen het PAO zouden concreet moeten bijdragen aan de ontwikkeling van individuele deelnemers. Deze *output* is in verschillende aspecten uit te splitsen. Een van deze aspecten is de beoogde verbetering van het zelfbeeld bij deelnemers (R1, D6). Dit komt tot uiting in de gedachte dat het bieden van dagbesteding bijdraagt aan de psychische gezondheid van ongedocumenteerden. Daarnaast verwacht men dat de verschillende activiteiten ook leiden tot de ontwikkeling van vaardigheden:

“De ene kant dus, voor een klein deel is het [de activiteiten binnen het PAO] echt puur dagbesteding. Dus een aantal cursussen waar mensen echt om hun tijd door te komen en actief te blijven en niet te ver in depressie zakken. En voor een deel is het ook wel echt om mensen op te leiden.”

R1

Een derde vorm van *output* die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO nastreeft is het motiveren van deelnemers om na te gaan denken over hun toekomst en daarin zelf stappen te gaan zetten. Dit komt in verschillende aspecten van het project terug:

“We [ASKV/Steunpunt Vluchtelingen] hopen dus ook dat door activering, door de leerwerktrajecten en door de cursussen, en ook natuurlijk de cursus toekomstoriëntatie, dat mensen actief na gaan denken over hun toekomst. En naar ons idee kan dat alleen als je je bezighoudt met het opdoen van vaardigheden en jezelf ontwikkelen.”

R2

Tot slot is het verbeteren van vaardigheden bij deelnemers een van de outputfactoren van het PAO. Door middel van de leerwerktrajecten worden rechtstreeks vaardigheden overgebracht aan de deelnemers. Dit wordt door ASKV/Steunpunt gezien als essentieel voor een individu om zichzelf te kunnen blijven ontwikkelen en zich goed te voelen (R2, D6). Daarnaast wordt de toename van vaardigheden gezien als een manier waarop ongedocumenteerden hun eigen inkomsten kunnen vergroten. Hoewel de Koppelingswet tot gevolg heeft dat deelnemers de tijdens de leerwerktrajecten opgedane vaardigheden

niet (in Nederland) kunnen inzetten als werk, wordt in de leerwerktrajecten gestimuleerd dat deelnemers een netwerk opbouwen waarmee zij (werk)opdrachten kunnen binnenhalen (R1, R2).

De outputfactoren van het PAO bevinden zich dus vooral op het niveau van de individuele deelnemer. Hoewel dit in lijn ligt met het gestelde doel van dit project, betekent dit ook dat deelnemers van het PAO als individuele *coproducers* een grote rol spelen. De mate waarin de outputfactoren bereikt worden is immers ook afhankelijk van de mate waarin deelnemers zich inzetten om de beoogde *output* van het PAO te bereiken. Dit aspect in de outputfactoren zorgt ervoor dat het van belang is hoe de operationele capaciteit door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt ingevuld en in hoeverre deelnemers daardoor gestimuleerd worden om zich in te zetten voor het bereiken van de *output*.

5.1.3 Throughput

Om daadwerkelijke verandering te bewerkstelligen is het van belang dat er *throughput* wordt geleverd. Dit zijn alle activiteiten binnen een maatschappelijk project die rechtstreeks leiden tot de bewerkstelling van de projectdoelen (Noordegraaf, 2015, pp. 119-120). De activiteiten binnen het PAO zijn grofweg te onderscheiden in drie verschillende soorten: de leerwerktrajecten en na-trajecten, de versterkende cursussen en het coachingstraject. Daarbij wordt de meeste tijd en de meeste financiële middelen besteed aan de leerwerktrajecten. Deze lopen over een periode van ongeveer twintig weken, waarbij doorgaans twee dagdelen per week een op praktische vaardigheden gerichte vakcursus plaatsvindt (R1, D4). Na afloop krijgen deelnemers een certificaat en visitekaartjes. In 2016 hebben er in totaal negen trajecten plaatsgevonden, waaraan 78 mensen deel hebben genomen (D4).

Uit de eerste ervaringen van AKSV/Steunpunt Vluchtelingen blijkt echter dat veel deelnemers zich na afloop van een leerwerktraject niet in staat voelen om daadwerkelijk op zoek te gaan naar werk. Afgezien van het feit dat de Koppelingswet het onmogelijk maakt om dit legaal te gaan doen, blijkt dat deelnemers niet altijd het zelfvertrouwen hebben om de stap zelf te zetten. Voor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is dit reden geweest om vervolgcursussen te organiseren voor deelnemers die gemotiveerd zijn om in de toekomst daadwerkelijk in het vakgebied te gaan werken:

“We merken wel dat mensen er soms nog zoveel meer voor nodig hebben, dus dan bijvoorbeeld een na-traject, een langere cursus of coaching. Dus het is niet zo na een half jaar dat iemand zegt: 'zo, dus nu kan ik echt kapper worden en overal opdrachten vandaan halen'.”

R1

Het doel hiervan is tweeledig: enerzijds wil ASKV/Steunpunt Vluchtelingen stimuleren dat deelnemers ondernemender worden, anderzijds stelt een na-traject deelnemers in staat om hun vaardigheden te ontwikkelen (R1, D4). Het verschil tussen een leerwerktraject en een na-traject ligt vooral in de focus op kennisoverdracht. In de leerwerktrajecten is deze sterker aanwezig, omdat na-trajecten vooral focussen op het zelfstandig werken aan (oefen)projecten. Dit gebeurt onder ander binnen het na-traject kleding maken, waarin deelnemers een keer per week de beschikking hebben over een werkruimte waar zij aan een eigen project kunnen werken (D4).

Een andere activiteit binnen het PAO zijn de versterkende cursussen. Op dit moment worden er vier soorten cursussen aangeboden: een cursus basisrechten, een cursus toekomstoriëntering, een cursus weerbaarheid en een cursus EHBO. Er is gekozen voor dit soort cursussen om de positie van ongedocumenteerden te versterken en kennis over het beleid in Nederland te vergroten (D4). Deze cursussen bestaan veelal uit een of enkele bijeenkomsten waarin gebruik wordt gemaakt van methodiek uit de wetenschap en kennis die is opgedaan door organisaties die expertise op het terrein hebben (zoals het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt bij de cursus basisrechten en het Rode Kruis bij de cursus EHBO) (D4).

Tot slot is er binnen het PAO een coachingstraject, waarin deelnemers worden gekoppeld aan een vrijwilliger. Het doel hiervan is om door middel van coaching een plan voor de toekomst te ontwikkelen:

“De begeleiding van een coach is gericht op het opstellen en uitvoeren van een concreet toekomstplan, zonder hem of haar [deelnemer van het PAO] daarbij te veel aan het handje te nemen. Dit kan door mee te denken over hoe de geleerde vaardigheden (opgedaan tijdens de trajecten) kunnen worden uitgebreid en in de praktijk gebracht.”

D5

Het coachingstraject vormt een belangrijke pijler in het uitwerken van een concreet toekomstplan. Door middel van trainingsbijeenkomsten hebben coaches verschillende methodes geleerd, waardoor zij orde in het uitwerken van een toekomstplan kunnen aanbrengen. Deze bijeenkomsten vinden plaats voordat vrijwilligers daadwerkelijk gekoppeld worden aan een deelnemer van het PAO. Tijdens deze bijeenkomsten worden methodieken toegelicht die gebruikt kunnen worden voor het opstellen van een toekomstplan en wordt besproken hoe omgegaan kan worden met de kwetsbaarheid van deelnemers van het PAO (D2). Daarnaast worden er intervisiebijeenkomsten georganiseerd tijdens het coachingstraject waarin coaches ervaringen uit kunnen wisselen (D2).

Ongedocumenteerden kunnen zelf kiezen aan welke activiteiten binnen het PAO zij willen deelnemen. In verhouding hebben op dit moment de leerwerktrajecten de meeste deelnemers. Enerzijds kan dit verklaard worden door het feit dat deelnemers bij hun eerste kennismaking met het PAO vooral veel informatie krijgen over de leerwerktrajecten. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer zij via (een van de partnerorganisaties van) ASKV/Steunpunt Vluchtelingen horen dat er een nieuw leerwerktraject start (R1). Anderzijds kan dit verschil ook verklaard worden door de dominante positie van de leerwerktrajecten binnen het PAO. Een ander interessant punt dat uit het vaststellen van de *throughput* naar voren is gekomen, is dat het coachingstraject van het PAO een actieve deelname van coaches vergt. Deze coaches bieden zich, doorgaans nadat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een oproep heeft gedaan, vrijwillig aan. Hiermee maakt de organisatie gebruik van een andere groep individuele *coproducers*. Dit kan ervoor zorgen dat de bekendheid van (en daarmee mogelijk ook het draagvlak voor) het project wordt versterkt.

5.1.4 Input

Om dit project überhaupt mogelijk te kunnen maken, zijn er een aantal zaken noodzakelijk. In de eerste plaats is er kennis nodig over de behoeften van ongedocumenteerden en de handvatten die zij nodig hebben om zichzelf te kunnen ontwikkelen (D6). In het geval van het PAO wordt hierbij vooral geput uit eerdere ervaringen binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Een voorbeeld hiervan is de database van cliënten die wordt bijgehouden, waaruit men onder andere kan opmaken welk soort ondersteuning een ongedocumenteerde eerder bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen heeft gehad en welke behoefte er eerder aan het licht is gekomen (R1). Deze kennis wordt, samen met kennis die voortkomt uit kennisuitwisseling over ongedocumenteerden binnen het maatschappelijk netwerk rondom ongedocumenteerden in Amsterdam (R2, D2, D6), gebruikt om het project naar de behoeften van deelnemers te kunnen vormgeven.

Daarnaast wordt de motivatie van deelnemers gezien als belangrijk voor de effectiviteit van dit project. Dit komt voort uit de gedachte dat het PAO een project is waarin “ze [deelnemers] echt een basis leggen voor meer” (R1 vgl. R2). Daarbij wordt de motivatie van alle deelnemers als een belangrijk element binnen het project gezien (R1). De werving van deelnemers vindt plaats onder ongedocumenteerden die al juridisch en/of maatschappelijk ondersteund worden door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Daarnaast wordt een relatief groot deel van de deelnemers naar het PAO verwezen door andere organisaties. Daarbij gaat het meestal om ngo’s vergelijkbaar met ASKV/Steunpunt Vluchtelingen of organisaties die psychische ondersteuning aan ongedocumenteerden aanbieden (R1, R2). Om ervoor te zorgen dat de verwachtingen wederzijds duidelijk zijn, vind er een intakegesprek met iedere potentiële deelnemer van het PAO plaats (R1). Ook dit draagt bij aan de kennis over de doelgroep van het PAO.

Ook is er behoefte aan meer praktische zaken zoals financiële middelen, docenten voor de cursussen en leerwerktrajecten en locaties. Qua financiële middelen is het PAO afhankelijk van fondsen en giften van particuliere donoren. Bij het PAO zijn enkele grote fondsen, zoals het Oranje Fonds en Stichting Doen, betrokken, maar ook kleinere, particuliere fondsen betrokken (D4). Ook voor de locaties van cursussen en leerwerktrajecten is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen afhankelijk van partners. Qua locaties zoekt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen veelal contact met plekken die zij geschikt achten voor het betreffende leerwerktraject. Daarnaast wordt er een inschatting gemaakt of de bewuste locatie openstaat voor het leveren van een bijdrage aan dit soort maatschappelijke projecten. Het komt ook voor dat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen door partners uit het maatschappelijk netwerk wordt gewezen op geschikte locaties. Met medewerkers van de gewenste locaties wordt afgestemd of het leerwerktraject kan plaatsvinden. In sommige gevallen is een docent verbonden aan de cursuslocatie, maar in de meeste gevallen gaat het om vrijwilligers (R1). Hoewel het contact met locatiepartners ook op formele basis gebeurt, is dit vaak minder geformaliseerd als bij fondsen. De communicatie gebeurt vaak meer op basis van afstemming:

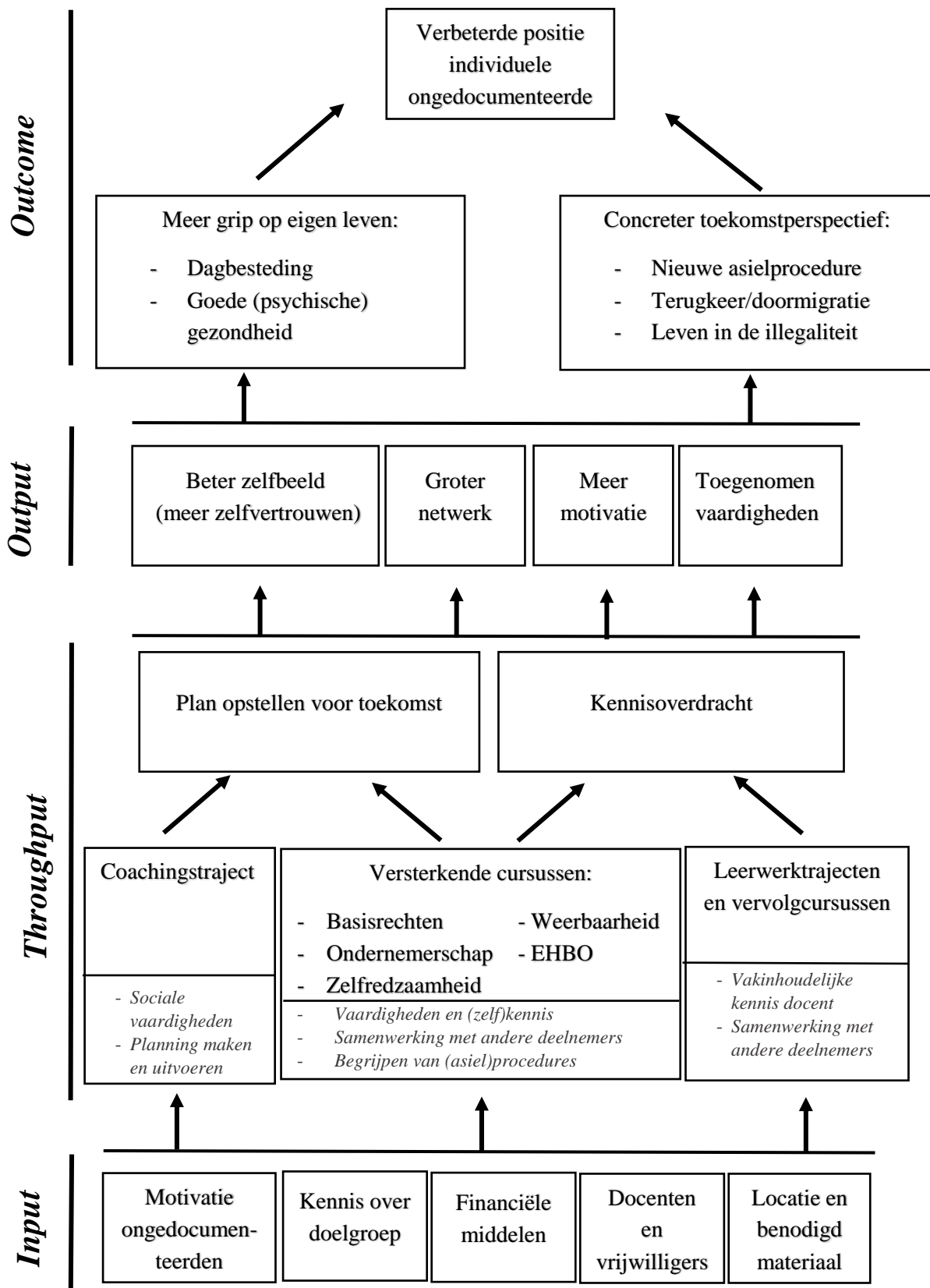
“Dat is gewoon veel afstemmen. Van: 'wanneer kunnen we starten?' en hoeveel deelnemers kunnen we kwijt. De ene locatie, zoals de Buurtwerkplaats, levert ook de docent, dat is nog iets meer afstemmen. En, ja, de ander stelt gewoon de ruimte beschikbaar. En dan is het ook vooral een stukje lobby van ja, tot wanneer kunnen we er gebruik van maken? Mogen we door? Wat wil je ervoor terug? Hoe belangrijk is het? Steeds bewijzen hoe belangrijk het is, dat we dit kunnen doen. En dan weer door mogen.”

R2

De drie aan bod gekomen inputfactoren (kennis over de doelgroep, motivatie vanuit de deelnemers en praktische randvoorwaarden) laten zien dat dit project niet mogelijk is zonder samenwerking met andere actoren. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen is voor de middelen die nodig zijn voor het PAO hoofdzakelijk afhankelijk van georganiseerde *coproducers* (Moore, 2013, pp. 120-121). Deze afhankelijkheidsrelatie zorgt voor invloed van samenwerkingspartners aan dit project verbonden zijn op de wijze waarop het PAO wordt georganiseerd. In die zin is het voor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen belangrijk om met haar partners te communiceren over gemeenschappelijke visie op (de ideeën die ten grondslag liggen aan) het PAO. Daarnaast zorgt het belang dat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen hecht aan de motivatie van deelnemers ervoor dat de rol van deelnemers als individuele *coproducers* (Moore, 2013, pp. 120-121) in dit project belangrijk is. Dit vergt een zorgvuldige selectie van deelnemers om de opbrengsten van dit project zo groot mogelijk te maken. Tot slot laten de inputfactoren van het PAO ook zien dat de kennis die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen over de doelgroep van het PAO heeft een belangrijke inputfactor is. Dit versterkt de legitimiteit van de organisatie om dit project te organiseren.

Op de volgende pagina is de *theory of change* van het PAO schematisch weergegeven. Dit geeft een beeld van de wijze waarop ASKV/Steunpunt Vluchtelingen het PAO als project ziet. In de volgende paragrafen zal worden bekeken in hoeverre deelnemers zich in deze *theory of change* herkennen en of de veronderstellingen in de *theory of change* gemeten kunnen worden. Daarnaast zal worden bekeken in hoeverre de *theory of change* beïnvloed wordt door externe actoren in het maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.

Theory of Change Project Activering Ongedocumenteerden



Figuur 5.1 Theory of change van het PAO

§5.2 Visie van deelnemers op het PAO

De mate waarin deelnemers van het PAO zich herkennen in de *theory of change* is een indicatie van de mate waarin de beoogde effecten uit de *theory of change* in de praktijk bewerkstelligd worden. In deze paragraaf zal een beeld worden gegeven van de wijze waarop deelnemers van het PAO tegen het project aankijken. Als individuele *coproducer* hebben zij een rol in het realiseren van de door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen beoogde resultaten. Daarnaast beschouwt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen de mening van deelnemers als waardevolle *input* voor het aanbrengen van verbeteringen in de *throughput* van het PAO.

5.2.1 Achtergrond deelnemers

In Amsterdam verblijvende ongedocumenteerden met interesse om actief bezig te gaan met hun toekomst vormen de doelgroep van het PAO (R2). De meeste deelnemers zijn al eerder in contact geraakt met ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (bijvoorbeeld voor bijstand tijdens een asielprocedure of hulp bij huisvesting) of komen in contact met ASKV/Steunpunt Vluchtelingen via een van de andere organisaties binnen het maatschappelijke netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (R1). De achtergrond van deelnemers, en de geschiedenis die zij in Nederland hebben, loopt vaak uiteen. Uit gesprekken dat veel deelnemers zich al meerdere jaren in Nederland bevinden, zonder een vorm van dagbesteding te hebben. Dit onderschrijft de constatering van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dat er binnen de doelgroep mensen vastlopen en weinig toekomstperspectief zien. Typerend hiervoor is het veelzeggende antwoord dat een van de deelnemers aan de cursus meubel maken gaf op de vraag hoe hij zijn toekomst zag:

“Toekomst? Ik heb geen toekomst.”

D1

De diversiteit van deelnemers van het PAO komt onder meer naar voren in verschillen in geslacht, leeftijd en culturele achtergrond. Zo blijkt uit de enquête dat er grote verschillen in de moedertaal van respondenten zijn. In totaal zijn er zeventien verschillende moedertalen genoemd in de enquête, variërend van grote talen als Engels, Frans en Arabisch tot kleinere talen als het Pulaar, Lingala en Igbo. Een ander voorbeeld is dat sommige deelnemers aan leerwerktrajecten al meer ervaring met het vakgebied hebben (R1). Wat tijdens observaties opvalt is dat deelnemers die dezelfde taal spreken tijdens leerwerktrajecten veel naar elkaar toetrekken. Daarnaast viel tijdens observaties op dat er tijdens de leerwerktrajecten vaak Nederlands, Engels of een combinatie van deze twee talen wordt gesproken. Uit gesprekken bleek dat sommige deelnemers moeite hebben met het spreken van deze talen. Uit de enquête blijkt ook dat een deel van de deelnemers moeite heeft met het Nederlands. In de tabel op de volgende pagina is uitgewerkt hoe deelnemers hun vermogen om Nederlands te spreken, lezen en schrijven beoordelen.

Vraag in enquête	Nederlands spreken is voor mij...		Nederlands lezen is voor mij...		Nederlands schrijven is voor mij	
	N	%	N	%	N	%
Heel makkelijk	4	10,0	4	10,0	4	10,0
Makkelijk	10	25,0	15	37,5	5	12,5
Niet moeilijk, maar ook niet makkelijk	9	22,5	6	15,0	5	12,5
Moeilijk	7	17,5	6	15,0	13	32,5
Heel moeilijk	3	7,5	3	7,5	7	17,5
<i>Niet beantwoord</i>	7	17,5	6	15,0	6	15,0
Totaal	40	100	40	100	40	100

Tabel 5.1 Eigen beeld deelnemers spreek-, lees- en schrijfvaardigheid van het Nederlands

Het feit dat er deelnemers zijn die het moeilijk vinden om in het Nederlands te communiceren, levert organisatorische uitdagingen op. Het is namelijk financieel en juridisch gezien lastig om tolken in te huren voor activiteiten van het PAO. Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat er bij de leerwerktrajecten en de versterkende cursussen een docent gevonden moet worden die de materie in meerdere talen uit kan leggen. Dit legt druk op het realiseren van de beoogde throughputfactoren tijdens het PAO, omdat het voor het project wel van belang is dat deelnemers daadwerkelijk in staat zijn om vaardigheden te leren.

5.2.2 Motivatie van deelnemers

Daarnaast vormt de motivatie van deelnemers een belangrijke factor voor een succesvolle implementatie van het PAO. Uit de enquête onder deelnemers van verschillende leerwerktrajecten blijkt dat de belangrijkste redenen voor deelnemers om deel te nemen grotendeels overeenkomt met de doelen die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO beoogd. In de enquête is aan respondenten gevraagd wat voor hen de twee belangrijkste redenen zijn om deel te nemen aan de cursus binnen de leerwerktrajecten van het PAO. Deze zijn vervolgens gecategoriseerd in zes verschillende categorieën: interesse in het vakgebied, dagbesteding, perspectief op (vrijwilligers)werk, vaardigheden ontwikkelen, vergroten van het netwerken en overig. In de tabel op de volgende pagina zijn de resultaten hiervan weergegeven.

Vraag			enquête:		
<i>Wat waren de twee belangrijkste redenen voor jou om mee te doen met dit programma?</i>					
Reden 1	<i>N</i>	<i>%</i>	Reden 2	<i>N</i>	<i>%</i>
Vaardigheden ontwikkelen	15	37,5	Vaardigheden ontwikkelen	2	5,0
Interesse voor het vakgebied	10	25,0	Interesse voor het vakgebied	7	17,5
Perspectief op (vrijwilligers)werk	8	20,0	Perspectief op (vrijwilligers)werk	14	35,0
Dagbesteding	6	15,0	Dagbesteding	2	5,0
Overig	1	2,5	Overig	6	15,0
Vergroten van het netwerk	0	0,0	Vergroten van het netwerk	1	2,5
Niet opgegeven	0	0,0	Niet opgegeven	8	20,0
<i>Totaal</i>	<i>40</i>	<i>100</i>	<i>Totaal</i>	<i>40</i>	<i>100</i>

Tabel 5.2 Reden voor deelnemers om deel te nemen aan een cursus binnen het PAO

Hieruit komt naar voren dat een groot deel van de deelnemers zich door middel van deelname aan het PAO wilt ontwikkelen. Een deel van de deelnemers neemt deel om meer kansen op de arbeidsmarkt te krijgen. Dit hangt ook samen met het feit dat er tijdens intakegesprekken duidelijk wordt gemaakt waarvoor een cursus dient. Desondanks is er ook een deel van de deelnemers dat duidelijk laat merken dat ze op dit gebied maar weinig mogelijkheden hebben (D502, R1).

Daarnaast is aan deelnemers gevraagd wat zij met de leerwerktrajecten hopen te bereiken. Voorafgaand aan de cursussen hebben deelnemers uiteenlopende verwachtingen. Een groot deel van de deelnemers verwacht vaardigheden over het betreffende vak op te doen (R301-402, R502-R503, R505-R603, R701, R704-801). Zo geeft een van de deelnemers van het leerwerktraject meubel maken aan vooraf de verwachting te hebben gehad om “vakmanschap” te leren tijdens de cursus (R304). Uit de enquête (zie tabel op de volgende pagina) ontstaat eenzelfde beeld. Een groot deel van de deelnemers van het PAO hoopt door middel van een leerwerktraject een stap te maken richting participatie. Voor sommigen is die stap een baan, terwijl anderen op het moment van deelname aan een leerwerktraject vooral hopen op ontwikkeling van vaardigheden.

Vraag enquête: <i>Wat hoop je te bereiken na deelname aan de cursus?</i>		
Doel	<i>N</i>	<i>%</i>
Werk	13	32,5
Verdere ontwikkeling	18	45
Beiden	3	7,5
Overig	2	5
Niet opgegeven	4	10
<i>Totaal</i>	<i>40</i>	<i>100</i>

Tabel 5.3 Doelen deelnemers na deelname aan cursus

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de motivatie en de doelen van deelnemers aan het PAO veelal overeenkomen met hetgeen wat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO beoogd. Het is goed mogelijk dat de intakegesprekken hieraan bijdragen, omdat hierbij wederzijds verwachtingen worden geuit en aan de hand daarvan wordt bekeken of een leerwerktraject geschikt is voor de betreffende persoon (R1). Hieruit blijkt het belang van de intakegesprekken, omdat deze ervoor zorgen dat deelnemers voldoen aan de randvoorwaarden voor deelname aan het PAO. Aangezien deelnemers als individuele *coproducers* deel uitmaken van de operationele capaciteit van het PAO (Moore, 2013, pp. 120-121) zorgt dit voor een vergrote kans op resultaat. Een ander punt dat naar voren komt uit de motivatie en verwachtingen van deelnemers is dat de meeste deelnemers geen scherp beeld hebben de toekomstmogelijkheden na het PAO. Enerzijds is dit logisch, omdat veel deelnemers maar beperkt toekomstperspectief zien, anderzijds zorgt dit voor weerstand bij het vaststellen van een toekomstplan. Het is daarom van belang dat het voor deelnemers tijdens het project duidelijk wordt hoe zij de geleerde vaardigheden in de toekomst kunnen inzetten om zichzelf persoonlijk te ontwikkelen.

5.2.3 Ervaringen van deelnemers

Veel deelnemers die hebben deelgenomen aan een leerwerktraject binnen het PAO zijn enthousiast over het project. Zo gaven drie deelnemers van een van de leerwerktrajecten in een gesprek aan het PAO belangrijk te vinden voor hun eigen ontwikkeling (D2). Ook is het merkbaar dat veel respondenten dankbaar zijn dat ze een leerwerktraject aangeboden krijgen, maar tegelijkertijd behoefte hebben aan verdere ontwikkeling na afloop van de cursus. Zo geeft een van de deelnemers aan een leerwerktraject kleding maken aan:

“De cursus is interessant, omdat je iets leert van jezelf. Ook was ik blij om nieuwe mensen te leren kennen. Het zou fijn zijn als we na de cursus een naaimachine krijgen om thuis verder te gaan.”

R705

Voor sommigen betekent deze ontwikkeling dat ze zich verder in het geleerde vak van het gevolgde leerwerktraject willen verbreden (R202, R205-R207, R301, R302, R501, R601, R701, R703-R705,

R801, R802), terwijl anderen juist een ander leerwerktraject willen volgen (D1, R303, R304). Voor de laatstgenoemde groep geldt dat er uiteenlopende redenen zijn waarom zij nu een ander vak willen volgen. Zo is er gesproken met een deelnemer die aangaf dat het vooral belangrijk voor hem is om dagbesteding te hebben, terwijl een andere respondent aangaf juist interesse te hebben in een ander vak. Een deel van de deelnemers die zich verder willen verdiepen in het vak van het leerwerktraject geeft in de enquête aan dat zij met name behoefte hebben aan het leren van verschillende technieken binnen het vakgebied van het leerwerktraject. Bij de ICT-cursus gaat het dan bijvoorbeeld om PHP (R202, R205-R207, R801) en bij de cursus meubel maken gaat het om het leren werken met metaal (R301, R302). Dit zijn andere technieken dan in de leerwerktrajecten die zij nu volgen of volgden aan bod zijn gekomen.

Zoals al aan bod is gekomen speelt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen hierop in door het organiseren van zogenoemde “na-trajecten”. Het animo hiervoor laat zien dat deelnemers behoefte hebben om zichzelf verder te ontwikkelen. Ook in gesprekken geven deelnemers aan dat zij zich dankzij het PAO hebben kunnen ontwikkelen (D1). Wanneer er wordt doorgevraagd naar de werking hiervan, geven enkele deelnemers aan dat dit vooral betrekking heeft op de vaardigheden die aan bod komen in een cursus. Enkele deelnemers van het leerwerktraject meubel maken gaven aan niet het idee te hebben dat zij door deelname aan het leerwerktraject veranderd waren (D1). Dit zou erop kunnen duiden dat zij zelf geen verandering in hun zelfbeeld waarnemen. Een alternatieve verklaring is dat deelnemers zich liever niet uitlaten over hun zelfbeeld.

Wat enkele deelnemers wel aangeven is dat het PAO ze meer zelfvertrouwen heeft gegeven. Hierin blijkt onder meer het mee te spelen dat sommige deelnemers zich voor deelname aan het PAO in een sociaal isolement bevonden. Door het ontmoeten van andere deelnemers, die een vergelijkbare problematiek kennen, voelen zij zich beter. Daarnaast geven verschillende deelnemers aan dat de dagbesteding die het PAO biedt hen helpt om uit de dagelijkse sleur te komen. Uit eerder onderzoek (o.a. Van den Muijsenbergh & Schoevers, 2009 en Kox, 2009) blijkt dat veel ongedocumenteerden kampen met gezondheidsproblemen. Uit de enquête blijkt dat de zorgafname van deelnemers van het PAO relatief hoog ligt. Slechts acht van de veertig respondenten (20 %) geven aan in de afgelopen drie maanden niet bij de huisarts op consult te zijn geweest. Eenzelfde aantal respondenten (acht respondenten; 20 %) geeft aan in diezelfde periode geen medicijnen op recept gebruikt te hebben. Het aantal respondenten dat de afgelopen drie maanden geen gebruik heeft gemaakt van ziekenhuiszorg of ander vormen van zorg ligt beduidend hoger (respectievelijk achttien respondenten, 45% en 24 respondenten, 60%).

Verschillende deelnemers geven aan dat zij dankzij het PAO beter in hun vel zitten. Zo geeft een van de respondenten uit het leerwerktraject kapperscursus (R106) aan vroeger bang te zijn geweest voor de toekomst, maar zich nu gemotiveerder voelt. Om vast te stellen in hoeverre de (psychische) gezondheid van deelnemers aan het PAO daadwerkelijk verbeterd is gedurende het traject, zal verder

psychologisch en/of medisch onderzoek noodzakelijk zijn. Op basis van observatie blijkt dat deelnemers gedurende de leerwerktrajecten vaak in groepen aan het werk gaan. Enkele deelnemers hebben tijdens gesprekken aangegeven dit prettig te vinden, omdat ze in hun dagelijks leven niet veel mensen ontmoeten. Vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt dit enerzijds gezien als waardevol voor de uitbreiding van het eigen netwerk, anderzijds zou dit deelnemers helpen om meer motivatie te moeten vinden (D6).

5.2.4 Uitkomsten van het PAO

Veel deelnemers geven aan dankbaar te zijn voor de mogelijkheid om deel te nemen aan het PAO (R301-R303, R403, R504, R805). Het leren van nieuwe vaardigheden is een aspect wat met name wordt gewaardeerd door veel deelnemers. Hoewel het zwaartepunt van het PAO op dit moment vooral op de (op praktische vaardigheden gerichte) leerwerktrajecten ligt, beoogt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met het PAO een concreet toekomstperspectief voor deelnemers te bewerkstelligen (R1, R2, D6). Desondanks is het niet geheel duidelijk hoe de link tussen zelfvertrouwen, het grotere netwerk en de toegenomen vaardigheden als outputfactoren en meer grip op het eigen leven en een concreter toekomstperspectief als outcomefactoren werkt. Uit verschillende gesprekken blijkt dat deelnemers van de leerwerktrajecten vaak verder willen in het vakgebied, maar vaak ontbreekt een uitgewerkt toekomstplan. Een van de mogelijke verklaringen hiervoor is dat deelnemers bij het PAO vooral aan de leerwerktrajecten denken, terwijl het werken aan toekomstperspectief vooral aan bod komt tijdens de cursus toekomstoriëntering en het coachingstraject van het PAO. Er is op dit moment nog maar een relatief kleine groep deelnemers die ook deelneemt aan het coachingstraject, dat zich specifiek richt op het uitstippelen van een toekomstplan.

Een andere reden waarom onduidelijk is hoe de link tussen de outputfactoren en de outcomefactoren van het PAO werkt, is dat op dit moment mee deelnemers na afloop van het PAO niet structureel in beeld gehouden worden:

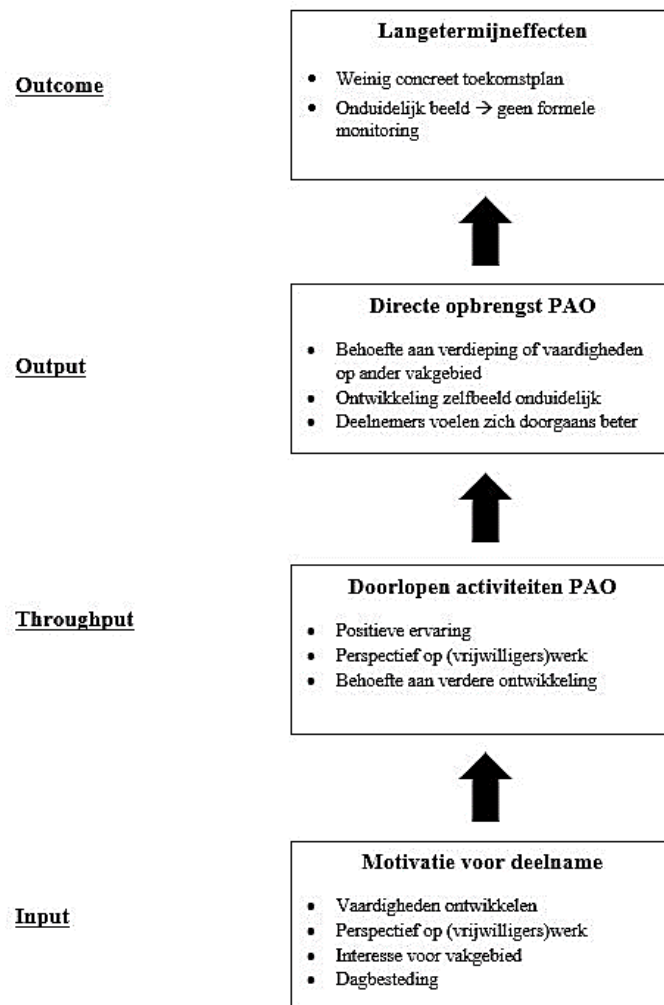
“Aanvankelijk was het wel het plan: je hebt het evaluatiemoment en dan een half jaar later bellen we alle deelnemers nog een keer om te kijken hoe het gaat. Maar dat is gewoon nog niet gelukt. Ik denk dat gewoon het komende half jaar wel moet gebeuren. Dat we ook de mensen die je niet meer wekelijks spreekt nog kunnen volgen. Of dat nou op lange termijn veel betekent.”

R1

Daarbij moet wel aangetekend worden dat veel deelnemers ook na afloop van het PAO nog in zicht blijven bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, omdat velen hulpverlening vanuit het maatschappelijk en/of juridische team van de organisatie ontvangen. Daarnaast stroomt een groot deel van deelnemers uit de leerwerktrajecten door naar een na-traject of een ander leerwerktraject binnen het PAO.

De bevindingen uit deze paragraaf kunnen naast de opgestelde *theory of change* van het PAO worden gelegd. Op deze wijze ontstaat er een schets van de mate waarin de veronderstelde effecten uit de *theory of change* in de praktijk te herkennen zijn. In de figuur op de volgende pagina is weergegeven

hoe deelnemers van het PAO over het algemeen de verschillende fases van het PAO beleven. Daarbij is geput uit de in dit onderzoek vergaarde data. Hieruit komt naar voren dat het lastig is om de veronderstelde output- en outcomefactoren in de praktijk waar te nemen.



Figuur 5.2 Algemeen beeld van de wijze waarop deelnemers het PAO doorlopen

5.2.5 De rol van vrijwilligers binnen het PAO

Naast het feit dat het van belang is om te bekijken hoe deelnemers de verschillende fases van de *theory of change* van het PAO ervaren, is ook een ander aspect binnen het PAO van belang. De bijdrage van vrijwilligers binnen het PAO zorgt er namelijk voor dat niet alleen de deelnemers van het PAO de *coproducers* van dit project vormen. Ook docenten en coaches binnen het PAO beïnvloeden de *throughput* van het project. Uit observatie van een trainingsbijeenkomst voor coaches blijkt dat de vrijwilligers die een deelnemer van het PAO willen begeleiden, over het algemeen hun motivatie uit zogeheten *public spirit* halen. Dit houdt in dat een organisatie (in dit geval ASKV/Steunpunt Vluchtelingen) een beroep doet op de samenleving om voor het algemeen nut een bepaalde taak uit te voeren (in dit geval het begeleiden van een deelnemer van het PAO) (Moore, 2013, p. 286). In hoeverre het coachingstraject van het PAO als een succes kan worden bestempeld, is afhankelijk van de mate waarin een coach en deelnemer erin slagen om het toekomstperspectief van de PAO-

deelnemer te concretiseren. Enerzijds vergt dit een stimulerende rol vanuit de coach, anderzijds is ook de motivatie van de betreffende deelnemer hierbij onmisbaar. Vanuit publieke waarde gezien is het daarom belangrijk dat de coaches op effectieve wijze te werk gaan. In de vorm van trainings- en intervisiebijeenkomsten oefent ASKV/Steunpunt Vluchtelingen hier invloed op uit. De wijze waarop ASKV/Steunpunt Vluchtelingen invloed uitoefent op de docenten binnen leerwerktrajecten en versterkende cursussen verloopt minder geformaliseerd. Veelal vindt er gedurende de trajecten communicatie plaats tussen de verantwoordelijk projectmedewerker van het PAO en de docenten, om zo af te stemmen hoe zaken binnen het PAO zouden moeten verlopen (R1).

§5.3 De lokale context van het PAO

Naast ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en deelnemers en vrijwilligers van het PAO wordt het project ook beïnvloed door verschillende externe partijen en factoren. De *authorizing environment* van het PAO speelt hierbij een belangrijke rol: door middel van het beschikbaar stellen van (financiële) middelen bepaalt zij immers wat er mogelijk is (Moore, 2013). De nationale en lokale overheid hebben een groot aandeel in het juridisch kader waarmee het PAO te maken heeft. Vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt aangegeven dat het huidige beleid vanuit de nationale en lokale overheid voor hen te weinig aanknopingspunten biedt om activering voor ongedocumenteerden volledig mogelijk te maken (R2 vgl. R1). Het liefst wordt er gezien dat “de gemeente zelf verantwoordelijkheid neemt voor activering of begeleiding” (R2). Met het PAO tracht ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dan ook niet alleen voor individuele ongedocumenteerden hulp te bieden, zoals in de *theory of change* naar voren komt, maar ook een paradigmashift teweeg te brengen in het politieke en maatschappelijke discours en daarmee een activerender beleid mogelijk te maken:

“Wij willen er eigenlijk voor gaan zorgen dat [...] veel ongedocumenteerden wel vaardigheden kunnen op doen. En niet alleen bij ons, maar ook bij onderwijsinstellingen en dat ze wel in ieder geval vrijwilligerswerk kunnen doen en uiteindelijk dat ze ook alvast bij bedrijven stage of kunnen werken.”

R2

Om een dusdanige aanpassing in het beleid af te dwingen, wordt door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen binnen verschillende (lokale en nationale) netwerken samengewerkt om bij de overheid te lobbyen (R1, R2, D4). Eén van de middelen die hiervoor gebruikt worden zijn de ervaringen die binnen het PAO worden opgedaan:

“We richten ons op de gemeente en op andere hulporganisaties die met ongedocumenteerden werken om draagvlak te creëren en kennis te delen en *good practices* uit te wisselen van: wat zijn positieve en negatieve ervaringen met betrekking tot begeleiding. Dat doen we met hulporganisaties en lobby richting Amsterdam.”

R2, vgl. R1

Met deze lobby tracht ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dus de organisationele legitimiteit van het PAO te vergroten door het beleid dusdanig te beïnvloeden dat activering (en dus projecten als het PAO) daar deel van uit gaat maken. In feite zou daarmee de ruimte waarin het PAO opereert toenemen, omdat een beleidswijziging de legitimiteit van het project vergroot. Op deze wijze worden deelnemers van het PAO namelijk in staat gesteld om de tijdens het project opgedane ervaring in de praktijk in te zetten. Om te kunnen analyseren in hoeverre dit realistisch is, is het van belang om te bekijken waar de legitimiteit van het PAO vandaan komt en op welke wijze de doelen van het PAO, het beleid van de overheid en de behoeften vanuit de maatschappij verenigd kunnen worden.

5.3.1 De interne organisatie en de fondsen

In de eerste plaats komt de legitimiteit van het PAO vanuit de interne organisatie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen zelf. Binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen worden middelen vrijgemaakt om het PAO vorm te kunnen geven. De dagelijkse beslissingen binnen het project worden genomen door het projectteam dat verantwoordelijk is voor het PAO. Bovendien vindt er binnen de organisatie afstemming plaats met de algemeen coördinator van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Ook wordt de voortgang besproken met medewerkers van andere teams:

‘Afstemming... wel zoveel mogelijk. We bespreken wel één keer per maand met de algemeen coördinator, die ook overzicht houdt over de rest van ASKV. En we spreken best wel veel met de mensen van de andere teams. Niet echt afstemmen, maar wel, ze melden bijvoorbeeld deelnemers aan, die komen dan bij ons terecht en dan koppelen wij terug wat er mee gebeurd is.’

R1

Er kan dus gesteld worden dat er vanuit de interne organisatie vooral vooraf instemming plaatsvindt. Na afloop van de activiteiten wordt er intern verantwoording afgelegd. Op basis daarvan zou gesteld kunnen worden dat er gedurende het proces slechts kleine aanpassingen worden verricht aan de *theory of change*. De projectmedewerkers van het PAO hebben tijdens het project een redelijke mate van vrijheid om beslissingen te nemen over het PAO. Eventuele wijzigingen aan de *throughput* van het project worden dan ook veelal door het projectteam zelf georganiseerd, al dient daar wel bij aangetekend te worden dat dit bij grote beslissingen en uitgaven gebeurt in overleg met een algemeen coördinator binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (R2).

Tevens komt de legitimiteit en steun voor het PAO voor een belangrijk deel voort uit enkele financiële fondsen, waarvan het project financieel afhankelijk is (D4). De betrokkenheid van deze fondsen leidt ertoe dat er vooraf afstemming met hen plaatsvindt over de wijze waarop het project is vormgegeven. Dit gebeurt in principe door middel het stellen van voorwaarden bij een subsidietoekenning en vindt dus voor verstrekking van de subsidie plaats. Over het gevoerde beleid wordt “in ieder geval per periode dat zij [financiële fondsen] [subsidie] hebben toegekend” verantwoording afgelegd (R2). Daarbij wordt gekeken in hoeverre de behaalde resultaten overeenkomen met het beoogde verloop van het PAO in het projectvoorstel. Het streven is dat dit gebeurt op basis van zowel cijfers over het aantal deelnemers per cursus als schriftelijke rapportage over de wijze waarop het project is verlopen. De cijfers worden met

name gebruikt om de resultaten van het project “meetbaar” te houden (R1), terwijl de schriftelijke rapportage een beeld moet geven van wat er daadwerkelijk bereikt is (R2). Op het moment dat een subsidie uit een fonds afloopt, wordt er meestal een aanvraag gedaan voor een nieuwe periode (R2). Het contact met fondsen verloopt dus voornamelijk op formele basis door middel van verantwoording en aanvraag.

5.3.2 De nationale en lokale overheid

De *authorizing environment* van het PAO wordt daarnaast gevormd door de nationale overheid, die als primaire wetgever bepaalt hoeveel ruimte er is voor de activering van ongedocumenteerden. Daarmee wordt ook bepaald in hoeverre deelnemers van het PAO de binnen het project opgedane vaardigheden en ervaringen kunnen gebruiken in de praktijk (bijvoorbeeld in de vorm van betaald werk of vrijwilligerswerk). Het huidige beleid (zie hoofdstuk 2) is aan te merken als restrictief, en zorgt ervoor dat deelnemers de tijdens het PAO opgedane vaardigheden niet (op legale wijze) in de praktijk in kunnen zetten (R2). Op dit moment is er dan ook “niet echt contact” (R1) met de landelijke overheid over de praktische invulling van het project. Wel bestaat er, in samenwerking met andere ngo’s die zich bezighouden met de ondersteuning van ongedocumenteerden, een lobby richting de landelijke overheid om het beleid minder restrictief te maken. Deze lobby vindt vooral plaats vanuit de landelijke werkgroep ‘Aan de Slag!’, waarin verschillende ngo’s op het gebied van hulpverlening aan en ondersteuning van ongedocumenteerden zijn vertegenwoordigd. Binnen deze groep speelt ook ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een rol, en wordt bekeken hoe kennis en ervaringen vanuit het PAO gebruikt kunnen worden voor de lobby richting de Rijksoverheid (R2).

Naast de nationale overheid maakt ook de gemeente Amsterdam deel uit van de *authorizing environment* van het PAO. Zij heeft namelijk, voor zover de nationale wetgeving dit toelaat, eigen beleid vastgelegd in het *Programma Vreemdelingen*, dat in juni 2015 werd vastgesteld. Hierin wordt het bieden van toekomstperspectief voor ongedocumenteerden expliciet genoemd als doel van het lokale beleid:

“Het primaire doel is perspectief bieden aan al dan niet uitgeprocedeerde vreemdelingen. Dat perspectief kan gericht zijn op het (alsnog) verkrijgen van een verblijfsdocument of op terugkeer naar het land van herkomst.”

D3

In het beleidsplan wordt gesteld dat de gemeente met ongedocumenteerden in gesprek gaat over de toekomst. Daarin wordt vastgesteld of het betreffende individu voornemens is om terug te keren naar het land van herkomst. Indien dit het geval is, wordt de ongedocumenteerde “terugkeerbegeleiding” aangeboden. Dit houdt in dat hij/zij “voor een beperkte periode” toegang krijgt tot 24-uursopvang en daarnaast een begeleider krijgt toegewezen. De begeleider “maakt een trajectplan met afspraken” en “monitort de voortgang” (D3, p. 4). Daarbij wordt actief samengewerkt met maatschappelijke organisaties als IOM, Bridge to Better, Goedwerk Foundation en VluchtelingenWerk. Dit doet de

gemeente Amsterdam omdat deze organisaties “allen een eigen deskundigheid hebben”, waardoor “maatwerk” toegepast kan worden (D3, p. 4). Daarnaast wordt ongedocumenteerden met perspectief op een nieuwe asielprocedure ondersteuning aangeboden. Hiervoor wordt samenwerking gezocht met ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en VluchtelingenWerk (D3, p. 4). Voor ongedocumenteerden die niet willen meewerken aan hun terugkeer biedt de gemeente Amsterdam geen begeleiding aan. Wel is voor deze groep de BBB toegankelijk, wat in het beleidsplan de “humanitaire ondergrens” wordt genoemd (D3, p. 10). Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor mensen met psychische problemen (D3, p. 11), die toegang krijgen tot de 24-uursopvang. De gemeenteraad van Amsterdam heeft het college van burgemeester & wethouders verzocht om onderzoek te doen naar het Groningse model (gemeente Amsterdam, 2016). Dit is een methode van opvang die in Groningen wordt uitgevoerd door Inlia, een organisatie die zich bezighoudt met de opvang van asielzoekers in nood. Kern van dit model is dat de ongedocumenteerden in deze vorm van opvang leefgeld en ondersteuning in de vorm van juridische spreekuren, activerende begeleiding en medische zorg krijgen. Daarnaast is deze opvang, in tegenstelling tot het model van BBB, 24 uur per dag toegankelijk voor ongedocumenteerden (Ede Botje, 2017, pp. 39-42).

Het verschil tussen de uitgangspunten van de landelijke wetgeving en het lokale beleid in Amsterdam ligt dus met name in het feit dat ongedocumenteerden die mee willen werken aan terugkeer naar hun oorspronkelijke land van herkomst een begeleidingsperspectief krijgen aangeboden. In een debat in de Amsterdamse gemeenteraad heeft Eberhard van der Laan, toenmalig burgemeester van Amsterdam, het landelijke uitzetbeleid “niet sluitend” genoemd. Zijn kritiek op dit beleid was dat er te veel voorwaarden worden gesteld aan het bieden van opvang voor ongedocumenteerden (Hermanides, 2014). In de praktijk blijkt echter dat deze positie weinig verschil maakt voor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen:

“Eigenlijk is vanuit staand beleid vrij weinig waar wij [ASKV/Steunpunt Vluchtelingen] mee kunnen. Eigenlijk zouden wij het liefst willen, dus, dat de gemeente zelf de verantwoordelijkheid neemt voor activering en begeleiding. Of in ieder geval de financiële verantwoordelijkheid en dat wij, bijvoorbeeld, dit blijven doen.”

R2

Er valt dus te constateren dat de positie van de gemeente Amsterdam pragmatischer ten opzichte van activering is dan die van de landelijke overheid. Binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen herkent men het beeld dat de gemeente Amsterdam het probleem erkent (R2 vgl. R1), maar geeft men ook aan dat het landelijke beleid weinig ruimte geeft voor de lokale overheid om het project te ondersteunen (R2). Er zijn wel enkele indirecte relaties tussen het PAO en de gemeente Amsterdam waar te nemen. Zo is een van de locaties van een leerwerktraject, de Buurtwerkplaats West, eigendom van de gemeente Amsterdam (R1). Daarnaast heeft er in het verleden een samenwerking plaatsgevonden tussen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en de gemeente Amsterdam op het gebied van voorlichting voor ongedocumenteerden in de vorm van het Vreemdelingenloket, maar de vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen gewenste koppeling met het PAO is daarbij niet tot stand gekomen (R2).

Aan de hand van het lokale vreemdelingenbeleid dat in Amsterdam is vastgesteld, blijkt dat het lokale beleid haar grondslag vindt in andere principes dan het beleid van de Rijksoverheid. Dit typeert zich doordat het lokale beleidsplan in Amsterdam zich vooral focust op het bieden van toekomstperspectief, terwijl het beperken van illegale immigratie en stimuleren van vertrek naar het land van herkomst speerpunten van de Rijksoverheid vormen. Deze elementen kunnen erop duiden dat er sprake is van *decoupling* tussen de lokale overheid en de Rijksoverheid op dit beleidsterrein (Scholten, 2012, pp. 219-221). Enerzijds biedt dit mogelijkheden voor ngo's die zich inzetten voor ongedocumenteerden om samenwerking aan te gaan met de gemeente Amsterdam. Hoewel de gemeente zelf geen bevoegdheden heeft om voorzieningen te bieden aan ongedocumenteerden, kan zij deze wellicht wel faciliteren. Anderzijds zorgt deze situatie ervoor dat er veel onzekerheid bestaat over het beleid. Dit zorgt ervoor dat het lastig is om vooruit te plannen. Dit geldt niet alleen voor de wijze waarop het project moet worden vormgegeven, maar bijvoorbeeld ook met de planning met betrekking tot subsidieverstrekingen.

5.3.2 Het maatschappelijk netwerk

Naast ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, haar partners en de overheid spelen ook andere maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden een rol in de *theory of change* van het PAO. Deze organisaties nemen verschillende rollen ten opzichte van het PAO in, afhankelijk van de manier waarop zij betrokken zijn bij het PAO en de doelgroep van het PAO. Daarbij gaat het zowel om organisaties die in Amsterdam actief zijn als om organisaties die in andere Nederlandse steden met dezelfde problematiek te maken hebben (R1, R2, D2). Ook met enkele landelijke organisaties, zoals bijvoorbeeld het Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt, wordt samengewerkt. Organisaties uit het maatschappelijke netwerk rondom ongedocumenteerden worden door het projectteam van ASKV/Steunpunt Vluchteling betrokken bij het PAO. Het contact met deze organisaties heeft meerdere functies:

“Wij hebben behoorlijk wat cliënten in het bestand, maar we hebben ook samenwerkingspartners nodig die willen meedenken; aanbod op elkaar afstemmen, maar ook in de werving, om hun cliënten te benaderen”

R1

Bij organisaties uit het maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen valt te denken aan organisaties die ondersteuning bieden aan ongedocumenteerden, maar bijvoorbeeld ook aan de BBB waar veel van de deelnemers van het PAO wonen (R1, R2). Daarnaast worden er binnen het maatschappelijk netwerk ervaringen uitgewisseld over de “*good practices*” op het gebied van activering voor ongedocumenteerden (R2). Op dat vlak is er vooral contact met de organisaties die te maken hebben met dezelfde doelgroep en soortgelijke activiteiten organiseren. Dit gebeurt zowel op vaste momenten, zoals de nieuwsbrief die vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen naar andere organisaties uit het maatschappelijk netwerk wordt verzonden (R1), als op minder structurele basis. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan onderlinge telefoongesprekken als er behoefte is aan informatie (R1 vgl.

R2). Binnen Amsterdam is er op dit terrein bijvoorbeeld veel contact met het Wereldhuis (R1, R2). Dit is een organisatie die informatie verstrekt aan ongedocumenteerden en verschillende activiteiten organiseert op het gebied van cultuur en onderwijs (D2). Door de vele raakvlakken tussen de activiteiten bespreken de projectmedewerkers van het PAO regelmatig ontwikkelingen met de medewerkers van het Wereldhuis (R1, R2).

Het uitwisselen van *good practices* gebeurt ook op landelijk niveau. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen maakt deel uit van de landelijke actiegroep Aan de Slag!, waar dit veelvuldig gebeurt. Deze groep, die activerend beleid voor ongedocumenteerden op landelijk niveau als doel heeft, bestaat uit met ASKV/Steunpunt Vluchtelingen vergelijkbare organisaties uit diverse steden en uit enkele experts met ambtelijke ervaring op het gebied van vluchtelingenbeleid. Daarnaast is er een landelijk platform voor migranten zonder verblijfsvergunning, georganiseerd door Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt. Ook binnen deze groep worden *best practices* uitgewisseld (D2, D4, R2).

Naast het informele contact en het contact in vaste groepen wordt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen ook regelmatig uitgenodigd op bijeenkomsten waarop nieuwe initiatieven voor ongedocumenteerden worden gepresenteerd. Daarop komen partners uit zowel het lokale als landelijke netwerk. Uit een observatie tijdens een van deze bijeenkomsten blijkt dat het maatschappelijk netwerk niet alleen bestaat uit maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden, maar bijvoorbeeld ook uit vakbond FNV die ondersteuning biedt aan werkenden zonder contract (waaronder werkende ongedocumenteerden) (D2). Dit maakt dat het niet altijd duidelijk is welke partners tot het maatschappelijk netwerk behoren. Hierdoor is het ook niet altijd duidelijk welke projecten op het gebied van activering er op dit moment al gaande zijn, waardoor niet alle beschikbare kennis bekend is bij organisaties die dit wel relevant vinden. Daarnaast is er in sommige gevallen behoefte aan expertise van organisaties, maar is bij de maatschappelijke organisaties onbekend dat deze expertise in hun maatschappelijk netwerk aanwezig is. Een voorbeeld hiervan is de FNV, die juridische ondersteuning kan bieden aan ongedocumenteerden die uitgebuit worden door hun werkgever (D2).

Gezamenlijk zorgt het maatschappelijk netwerk ervoor dat er geleidelijk aan een vangnet rondom ongedocumenteerden ontstaat. Bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen leeft het idee dat daarin de aandacht voor activering toeneemt (R2). Dit valt ook af te leiden aan de toenemende aandacht van andere organisaties voor de aanpak van het PAO (D2, R2). Hoewel organisaties op sommige punten nog los van elkaar werken en niet weten van de projecten die andere organisaties uitvoeren (D2), blijkt wel dat er binnen (lokale en nationale) netwerken in toenemende mate wordt samengewerkt (D2, D3, R1, R2). Enerzijds trachten organisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden hiermee de ondersteuning en hulpverlening aan ongedocumenteerden te verbeteren, anderzijds wordt hiermee getracht om meer druk uit te oefenen richting de landelijke overheid. Het opbouwen van een netwerk kan dus worden gezien als een methode om zowel de publieke waarde van projecten als het PAO te versterken als het vergroten van de legitimiteit van dit soort initiatieven.

§5.4 De *strategic triangle* van het PAO

Aan de hand van de in de eerste paragraaf opgestelde *theory of change* kan worden vastgesteld dat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen door middel van zowel op praktische vaardigheden gerichte activiteiten (zoals de leerwerktrajecten) als op toekomstoriënterende activiteiten (zoals het coachingstraject) tracht om het zelfbeeld, het netwerk en de motivatie van deelnemers op een positieve manier te veranderen. Aan de hand daarvan zouden deelnemers meer grip moeten krijgen op het eigen leven en in staat worden gesteld om hun toekomstperspectief te concretiseren. Dit geeft een helder overzicht van de wijze waarop het PAO is vormgegeven en welke effecten er worden verondersteld vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen. Voor het beantwoorden van de hoofdvraag betekent de ontwikkeling van deze *theory of change* dat er op basis hiervan kan worden geanalyseerd welke implicaties de activiteiten en veronderstelde effecten binnen het PAO hebben voor de creatie van publieke waarde. Dit geeft immers een beeld van de publieke waarde die het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen tracht te genereren.

Uit de tweede paragraaf van dit hoofdstuk blijkt echter dat de link tussen de verschillende stappen in de *theory of change* slechts beperkt zichtbaar is. Daarin spelen niet alleen deelnemers zelf een rol, maar ook de vrijwilligers binnen het PAO. De implicatie hiervan is dat kan worden vastgesteld in hoeverre de assumpties binnen de opgestelde *theory of change* aannemelijk zijn en op welke punten nader onderzoek nodig is om deze aannemelijkheid vast te stellen. Dit geeft tevens een beeld van de mate waarin het opstellen van een *theory of change* informatie oplevert die waardevol is in het bepalen van de publieke waarde.

Op basis van de derde paragraaf kan worden gesteld dat ASKV/Steunpunt Vluchtelingen opereert in een netwerk dat bestaat uit verschillende lokale partijen waarin wordt getracht om de waarde van activering aan te tonen. Hoewel de landelijke overheid hier niet welwillend tegenover staat, blijkt uit dit onderzoek dat de gemeente Amsterdam een pragmatische positie inneemt. Naast de overheid zijn er nog tal van partijen (direct en indirect) betrokken bij het PAO. Van sommige van deze partijen verschilt de grondslag waarmee men naar ongedocumenteerden kijkt van de grondslag waarop ASKV/Steunpunt Vluchtelingen dat doet. Ook dit brengt implicaties mee voor het vaststellen van de publieke waarde. In het volgende hoofdstuk zullen deze worden toegelicht.

6. Conclusie

In de afgelopen twintig jaar is vanuit verschillende hoeken van de samenleving gewaarschuwd voor de gevolgen van de Koppelingswet, waarmee ongedocumenteerden uitgesloten worden van vrijwel alle sociale voorzieningen. Daarbij hebben verschillende juristen gewezen op de moeilijke verhouding tussen de Koppelingswet en verschillende internationale verdragen, wetenschappers op de tegenvallende effectiviteit van het beleid, en ngo's op de (psychische) effecten die de uitsluiting van sociale voorzieningen voor ongedocumenteerden met zich meebrengt. In reactie hierop zijn verschillende maatschappelijke organisaties begonnen met projecten om de activering van ongedocumenteerden te stimuleren. Dit onderzoek heeft zich gefocust op de evaluatie van deze projecten aan de hand van een *theory of change*. De hoofdvraag luidde: "Wat is de (publieke) waarde van een activeringsproject voor ongedocumenteerden?". Daarbij is het PAO van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen in Amsterdam als casus gebruikt.

In dit hoofdstuk zal aan de hand van de in het eerste hoofdstuk genoemde vraagstelling worden behandeld welke conclusies er op basis van dit onderzoek getrokken kunnen worden. Vervolgens zal geanalyseerd worden hoe het PAO zich verhoudt tot de *strategic triangle* van Moore (2013). Tot slot zal worden ingegaan op factoren die het vaststellen van de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden complex maken.

§6.1 Het PAO als maatschappelijk project

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de *theory of change* van het PAO, de wijze waarop deelnemers van het PAO het project zien en de rol die de lokale context speelt bij het PAO.

6.1.1 De *theory of change* van het PAO

In dit onderzoek is een *theory of change* van het PAO opgesteld, waarmee inzichtelijk wordt gemaakt uit welke stappen dit project bestaat en welke assumpties er liggen tussen de verschillende stappen in het project. Uit de *theory of change* van het PAO blijkt dat het PAO binnen ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt het PAO gezien als een activeringsproject. Door middel van zogeheten leerwerktrajecten verbreden deelnemers hun praktische vaardigheden in een bepaald vak. Daarnaast wordt hen de mogelijkheid geboden om door middel van versterkende cursussen op onder meer het gebied van basisrechten, zelfredzaamheid en toekomstoriëntering vaardigheden te ontwikkelen die gericht zijn op het vergroten van de toekomstmogelijkheden. Een derde methode die binnen dit project gebruikt wordt is het coachingstraject, waarin deelnemers door middel van koppeling aan een coach wordt aangespoord om een toekomstplan te ontwikkelen. Met deze stappen beoogt ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een persoonlijke ontwikkeling bij deelnemers te bewerkstelligen. Dit spitst zich toe op het verbeteren van het zelfbeeld en de motivatie van deelnemers, het vergroten van hun netwerk, en het toenemen van de praktische vaardigheid van deelnemers. De persoonlijke ontwikkeling zou moeten leiden tot de *outcomes* van dit project: het vergroten van de grip op het eigen leven en een het concreetiseren van het toekomstperspectief van deelnemers. Dit zou bijdragen aan het welbevinden van

ongedocumenteerden, omdat zij in staat zijn zichzelf te ontwikkelen en uit hun isolement worden gehaald.

De *theory of change* geeft dus een beeld van de verschillende stappen die binnen het PAO worden ondernomen en de doelen die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met betrekking tot het project heeft gesteld. Daarnaast geeft de *theory of change* echter ook een beeld van de zaken die nodig zijn om het PAO te organiseren. Dankzij de expertise die de organisatie op dit gebied heeft, kan ASKV/Steunpunt Vluchtelingen inspelen op de omstandigheden waarin ongedocumenteerden verkeren. Daarmee kan zij de doelgroep een dagbesteding bieden die hen in staat stelt zich te ontwikkelen. Uit de *input* blijkt echter ook dat binnen het project vrijwilligers nodig zijn om de activiteiten binnen het project te organiseren. Daarnaast is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wat betreft het PAO ook afhankelijk van de bijdragen van financiële fondsen. Dit zorgt ervoor dat er verschillende georganiseerde *coproducers* (Moore, 2013) actief zijn binnen het project. Aangezien zij invloed hebben op de wijze waarop de implementatie van het PAO plaatsvindt, is het van belang om goed contact met deze actoren te onderhouden. Dit geldt eveneens voor het contact met deelnemers zelf, aangezien de motivatie van deelnemers ook een belangrijke factor vormt in de totstandkoming van de gewenste verandering van het zelfbeeld.

6.1.2 De houding van deelnemers tegenover het PAO

Uit dit onderzoek blijkt dat een gedeelte van de deelnemers aangeeft door deelname aan het PAO positiever tegen de toekomst aan te kijken dan voorheen. Deelnemers zelf herkennen (tot op zekere hoogte) wel dat zij meer zelfvertrouwen krijgen, dat hun netwerk groter wordt en dat hun vaardigheden door middel van het PAO worden versterkt. Het is echter lastig om te bepalen welke ontwikkeling het zelfbeeld van deelnemers gedurende een activeringsproject precies doormaakt. Dit komt door verschillende factoren. In de eerste plaats vormen ongedocumenteerden qua achtergrond, capaciteiten en levensgeschiedenis geen homogene groep, waardoor het aanbieden van cursussen, leerwerktrajecten en/of coachingstrajecten op iedereen een verschillende uitwerking heeft. Daarnaast is de houding en de motivatie van deelnemers onderling verschillend. Dit heeft uiteraard effecten op de mate waarin een deelnemer door een cursus veranderd. Een derde struikelblok bij het vaststellen van een ontwikkeling in het zelfbeeld is dat het zelfbeeld een concept is dat methodisch lastig te meten is. Bij deze doelgroep wordt dit versterkt door de heterogeniteit van de groep en de scepsis die bij sommige deelnemers heerst ten opzichte van onbekenden.

Een andere opbrengst van dit onderzoek is dat voor veel deelnemers niet helder is hoe het verkrijgen van meer zelfvertrouwen, het uitbreiden van hun netwerk en de ontwikkelingen van vaardigheden hen helpt in het concretiseren van hun toekomstperspectief en/of het verkrijgen van meer grip op het leven. Op basis daarvan kan gesteld worden dat de link tussen de opbrengsten van dit project en de doelen die worden beoogd voor deelnemers van het project nog niet concreet genoeg is. Een mogelijke verklaring voor het feit dat deelnemers slechts in beperkte mate ervaren dat hun toekomstplannen concreter worden, is dat zij aanlopen tegen een “juridisch plafond”. Veel deelnemers hebben als doel om na afloop van

deelname aan het PAO aan het werk te gaan in het vakgebied waarin zij een leerwerktraject hebben gevolgd, maar slagen hier niet in vanwege het uit de Koppelingswet voortvloeiende verbod op werk. Een andere mogelijke verklaring is dat deelnemers geen concreet beeld hebben van het PAO, omdat deelnemers vaak pas later in aanraking komen met de versterkende cursussen en/of het coachingstraject van het PAO. Juist in deze twee onderdelen van het PAO komt toekomstoriëntatie veelvuldig aan bod. Een derde mogelijke verklaring is dat deelnemers op dit moment nog niet voldoende gemonitord worden na afloop van deelname aan het PAO. Op dit moment wordt nog gezocht naar de wijze waarop dit idealiter zou kunnen plaatsvinden. Tevens is ASKV/Steunpunt Vluchtelingen bezig met het zoeken naar een wijze waarop men de ontwikkeling die deelnemers gedurende het project doormaken beter in kaart kan brengen.

6.1.3 De rol van de lokale context van het PAO

Behalve deelnemers spelen ook partnerorganisaties van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een belangrijke rol in de wijze waarop de opgestelde *theory of change* van het PAO tot stand komt en wordt geïmplementeerd. Daarbij speelt de overheid een belangrijke rol als actor in de *authorizing environment*. De landelijke overheid vormt als primaire wetgever een groot gedeelte van het juridisch kader waarin het PAO plaatsvindt. Het restrictieve beleid dat de landelijke overheid ten opzichte van ongedocumenteerden voert, dat het nadrukkelijkst naar voren komt in de Koppelingswet, zorgt ervoor dat deelnemers van het PAO worden beperkt in de mogelijkheden om na afloop van het PAO iets met de geleerde vaardigheden te doen.

Ook de lokale overheid krijgt op het beleidsterrein rondom de integratie van ongedocumenteerden in de samenleving te maken krijgt met de gevolgen van landelijk beleid. Daarom vormt de gemeente Amsterdam een belangrijke actor in de context waarin ASKV/Steunpunt Vluchtelingen opereert. Zij geeft invulling aan de gevolgen van het landelijk beleid door nachtopvang voor ongedocumenteerden aan te bieden. Daarnaast voert zij expliciet een beleid dat is gericht op het bieden van toekomstperspectief voor ongedocumenteerden. Hiermee slaat de lokale overheid een pragmatische toon aan dan de landelijke overheid, die sinds eind jaren negentig een steeds restrictiever beleid ten opzichte van ongedocumenteerden is gaan voeren. Dit duidt erop dat er tot op zekere hoogte sprake is van *decoupling* (Scholten, 2012, pp. 219-221); de Rijksoverheid en de gemeente Amsterdam voeren beleid vanuit een verschillend perspectief, waardoor er sprake is van beperkte interactie tussen deze twee overheidslagen en beleidsontwikkeling op lokaal niveau.

Naast de overheid vormt ook het maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen een belangrijke rol in de wijze waarop het PAO is vormgegeven. Vanuit ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt er in toenemende mate met andere partijen samengewerkt. Daarbij gaat het niet alleen om *ad-hoc contact*, maar ook om formele vormen van samenwerking. In veel gevallen gaat het om uitwisselen van kennis en *best practices*, om het PAO verder te kunnen optimaliseren. Op dit punt valt er echter nog wel een slag te maken. Door de complexiteit van het beleidsterrein, dat zich uitspreidt van de toegang tot

voorzieningen als de gezondheidszorg tot aan de rechten van zwartwerkende werknemers, is niet altijd duidelijk welke organisaties deel uit maken van het maatschappelijk netwerk rondom ongedocumenteerden. Dit zorgt ervoor dat bij maatschappelijke organisaties niet altijd alle beschikbare kennis bekend is, waardoor de volledige operationele capaciteit niet wordt benut.

§6.2 De publieke waarde van het PAO

De *strategic triangle* van Moore (2013) draait om het maximaliseren van publieke waarde; het bereiken van een doel waar de maatschappij waarde aan hecht (Benington, 2011). Dit gebeurt wanneer een aanpak wordt opgesteld waarin een balans is tussen het doel dat de organisatie tracht te bereiken, de legitimiteit en steun die een organisatie dient te vergaren en een aanpak met effectieve processen. In het model van Moore (2013) staat dit bekend als de balans tussen respectievelijk publieke waarde, legitimiteit en steun en operationele capaciteit. In het geval van het PAO is de aanpak gericht op het verbeteren van de positie van ongedocumenteerden. Hiervoor is een aanpak opgezet die zich richt op het ontwikkelen van praktische vaardigheden, kennis over de situatie waarin deelnemers verkeren en het opstellen van een toekomstplan. Uit dit onderzoek blijkt dat deelnemers de in de *theory of change* veronderstelde effecten hiervan niet geheel herkennen. Dit duidt erop dat de operationele capaciteit van het PAO verder geoptimaliseerd kan worden. Op basis van dit onderzoek kan niet precies vastgesteld welke ontwikkeling deelnemers tijdens het project doormaken. Meer inzicht hierin zou een concreter beeld geven van de oorzaken van de *missing links* tussen de activiteiten van het PAO en de door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen veronderstelde effecten.

De verhouding tussen het doel van dit project en de legitimiteit en steun voor het project is een gecompliceerd punt. ASKV/Steunpunt Vluchtelingen verantwoordt de legitimiteit van het PAO door te wijzen op internationale rechtsverdragen als de UVRM en het EVRM. Daarmee kijkt de organisatie vooral naar de belangen van ongedocumenteerden en het belang van universele mensenrechten. Daar staat tegenover dat de positie van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen haaks op het beleid van de Rijksoverheid staat, dat meer lijkt gericht op het beschermen van nationale belangen. Deze tegenstelling is door Geuijen (2004) geconceptualiseerd als de 'ruime discours coalitie' tegenover de 'strikte discours coalitie'. Deze twee grondposities zijn lastig te verenigen, waardoor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wordt belemmerd in haar mogelijkheden om activering van ongedocumenteerden mogelijk te maken. Dit zet de legitimiteit van het project onder druk.

Op dit moment wordt door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen in toenemende mate toenadering gezocht tot andere maatschappelijke organisaties om dit te ondervangen. Daarbij speelt ook een rol dat de gemeente Amsterdam een pragmatischere positie inneemt dan de Rijksoverheid. Dit biedt kansen voor maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor ongedocumenteerden, omdat op deze wijze ingehaakt kan worden op lokaal beleid. Hierdoor is het mogelijk dat er meer ruimte voor de ontwikkeling van individuele ongedocumenteerden ontstaat. Dit heeft als implicatie dat er ruimte is voor een meer experimentele benadering op dit beleidsterrein: enerzijds wordt dit veroorzaakt door het

feit dat het afbreukrisico's voor maatschappelijke organisaties kleiner is dan voor de overheid en er dus meer ruimte is om een vernieuwende aanpak te hanteren. Anderzijds is er door samenwerking meer kennisuitwisseling, die leidt tot het opzoeken van het grijze gebied op het gebied van activering van ongedocumenteerden.

§6.3 De complexiteit van publieke waarde

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat het vaststellen van publieke waarde bij activeringsprojecten voor ongedocumenteerden complex is. Dit heeft te maken met verschillende factoren, die voortkomen uit de context waarin dit soort projecten zich bevinden en het primaire proces van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden zelf. In deze paragraaf zullen deze factoren nader toegelicht worden.

De eerste factor waarmee rekening moet worden gehouden bij de organisatie van maatschappelijke projecten voor ongedocumenteerden, is dat publieke waarde op dit beleidsterrein een ambigu begrip is. In dit onderzoek is terug te zien dat de verschillende actoren van het PAO te verdelen zijn in de 'ruime discours coalitie' en de 'strikte discours coalitie'. In de 'ruime discours coalitie' opereert ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, dat staat voor de belangen en rechten van ongedocumenteerden. Vanuit deze positie is het goed te verklaren waarom de organisatie de opbrengsten van dit project als publieke waarde ziet. Dit project tracht immers te voorzien in de behoeften van ongedocumenteerden en de emancipatie van ongedocumenteerden in de Nederlandse samenleving te stimuleren. De Rijksoverheid opereert juist aan de andere kant van de scheidslijn. Het nationale beleid rondom ongedocumenteerden past duidelijk bij de strikte discours coalitie. Dit uit zich het nadrukkelijkst in de Koppelingswet, die ongedocumenteerden uitsluit van sociale voorzieningen. Deze tegenstelling zorgt ervoor dat ongedocumenteerden niet de mogelijkheden tot activering krijgen die ASKV/Steunpunt Vluchtelingen wenst. Dit zorgt ervoor dat het doel van het PAO moeilijk realiseerbaar is. De onduidelijkheid rondom de publieke waarde van het PAO wordt verder versterkt door positie die de lokale overheid inneemt. De rol van de gemeente Amsterdam valt namelijk te typeren als een positie die tussen de twee perspectieven valt: enerzijds is de gemeente Amsterdam gecommitteerd aan het restrictieve beleid van de Rijksoverheid, anderzijds tracht zij zelf het vraagstuk te benaderen vanuit een andere grondslag, die meer gericht is op het bieden van ondersteuning aan ongedocumenteerden. Dit komt nadrukkelijk naar voren uit de analyse van het *Programma Vreemdelingen 2.0*, waaruit naar voren komt dat de gemeente Amsterdam een pragmatische positie inneemt dan de landelijke overheid en vanuit die positie waarde hecht aan het bieden van perspectief aan ongedocumenteerden die bereid zijn om mee te werken aan hun terugkeer.

De onduidelijke link tussen de output- en outcomefactoren van het PAO is een andere factor die de publieke waarde van het project complex maakt. De outcomefactoren zijn namelijk onderdeel van hetgeen wat door ASKV/Steunpunt Vluchtelingen als publieke waarde van het PAO wordt gezien. Het PAO kan worden beschouwd als een project dat inspeelt op de behoeften en omstandigheden van haar

doelgroep. Vanuit dat perspectief is het van belang dat deelnemers meer grip op het eigen leven ervaren en een concreter toekomstperspectief hebben na deelname aan het PAO om daadwerkelijk publieke waarde te kunnen creëren. Uit dit onderzoek blijkt dat er voor deelnemers verschillende externe factoren meespelen die het complex maken om vast te stellen of dit werkelijk het geval is. Daarbij valt onder meer te denken aan de uiteenlopende achtergrond (qua afkomst, niveau en beheersing van het Nederlands en/of Engels), maar ook aan de medische en psychische gezondheid waarin deelnemers verkeren. Dit sluit aan bij de resultaten van eerdere onderzoeken, waaruit blijkt dat ongedocumenteerden een diverse groep vormt die te maken heeft met lastige psychische omstandigheden (Van den Muijsenbergh & Schoevers, 2009; Van de Leun & Bouter, 2006).

Een derde factor in de complexiteit van de publieke waarde van dit project is dat het PAO door het juridisch kader wordt beperkt in haar mogelijkheden. Deze beperking is tweeledig: enerzijds is het niet mogelijk om binnen het project ook daadwerkelijk een vorm van participatie in de samenleving mogelijk te maken, anderzijds zorgt het juridisch kader ervoor dat deelnemers na afloop van het project worden beperkt in het in de praktijk brengen van de geleerde vaardigheden. Dit beïnvloedt niet alleen de wijze waarop het project is vormgegeven en de motivatie van deelnemers, maar zorgt er bovendien voor dat onduidelijk is hoe de opbrengsten van dit project ten goede komen aan de samenleving. Door middel van lobby, waarin ASKV/Steunpunt Vluchtelingen gebruik wil maken van positieve opbrengsten van het PAO, wordt door maatschappelijke organisaties getracht om de mogelijkheden tot de creatie van publieke waarde te maximaliseren. Hiervoor wordt onder meer ingezet op de afschaffing van de Koppelingswet, die vervangen zou moeten worden door beleid door meer is gericht op de participatie en integratie van ongedocumenteerden.

Dit onderzoek heeft laten zien dat de totstandkoming van publieke waarde op dit beleidsterrein geen eenvoudige zaak is. Hoewel aan de hand van het opstellen van een *theory of change* helder wordt waar de complexiteit in het vaststellen van de publieke waarde zich bevindt, zijn er nog een aantal puzzelstukjes waarop nader ingezoomd dient te worden om daadwerkelijk tot een vaststelling van de publieke waarde van activeringsprojecten voor ongedocumenteerden te komen.

7. Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn er enkele praktische zaken die zijn opgevallen. Sommige van deze geven aanleiding om na te denken over werkwijzen waarmee het PAO versterkt kan worden. In dit hoofdstuk volgen daarom enkele aanbevelingen voor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen met betrekking tot het PAO:

- **Zorg voor een compleet beeld van deelnemers tijdens het intakeproces;**

De individuele capaciteiten en karaktereigenschappen van deelnemers aan het PAO hebben gevolgen voor de wijze waarop zij reageren op verschillende activiteiten binnen het project en daarmee in hoeverre de veronderstelde effecten in de *theory of change* daadwerkelijk plaatsvinden. Daarom is het waardevol om tijdens het intakegesprek een zo compleet mogelijk beeld van deelnemers te krijgen. Hierdoor kan zowel worden bekeken of de betreffende activiteiten bij de deelnemer passen en of de *theory of change* voor de betreffende deelnemer aangepast dient te worden. Dit zou bijvoorbeeld kunnen gebeuren door de intakegesprekken zoals deze nu plaatsvinden uit te breiden met het afnemen van een korte persoonlijkheidstest. Hierdoor kan voor iedere individuele deelnemer in kaart worden gebracht wat hij/zij nodig heeft om na afloop van het PAO ook daadwerkelijk meer grip op het leven te krijgen en aan de slag te gaan met een concreter toekomstperspectief. Op deze wijze wordt er meer aandacht besteed aan de link tussen output- en outcomefactoren, die op dit moment door deelnemers niet of slechts in beperkte mate wordt gelegd.

- **Overweeg het PAO aan te bieden als traject;**

Op dit moment beslissen deelnemers zelf aan welke activiteiten zij wel en niet deelnemen. In de praktijk zorgt dit ervoor dat een groot deel van de deelnemers enkel aan een leerwerktraject (en eventuele natrajecten) deelneemt. De *theory of change* veronderstelt echter dat ook de coachingstrajecten en de versterkende cursussen een belangrijk aandeel hebben in de totstandkoming van de outputfactoren. Dit betekent dat op dit moment een groot deel van de deelnemers de vaardigheden uit de coachingstrajecten en de versterkende cursussen niet meekrijgen. In de praktijk betekent dit dat het moeilijker is om de doelen van het PAO te behalen. Immers, als niet alle *throughput* in het project door een deelnemer wordt opgepikt, zal hij/zij nooit de maximaal haalbare *output* en *outcome* uit het project halen. Om daadwerkelijk maximaal resultaat te kunnen behalen is het daarom het overwegen waard om deelnemers een vaststaand traject dat bestaat uit verschillende activiteiten te laten doorlopen.

- **Besteed aandacht aan de positie van nieuwe activiteiten in de *theory of change*;**

Naar aanleiding van de eerste ervaringen van deelnemers aan de leerwerktrajecten zijn de na-trajecten later toegevoegd aan het PAO. De toevoeging van nieuwe *throughput* in het project heeft effect op de wijze waarop het project wordt vormgegeven en daarmee ook effect op de *output* die het PAO oplevert. Daarom is het verstandig om bij het organiseren van nieuwe activiteiten binnen het PAO te

bekijken welke positie dit krijgt in de *theory of change*. Op deze wijze wordt een scherper beeld verkregen van de motieven die worden beoogd met de nieuwe activiteiten in het project en op welke wijze dit de *output* (en daarmee de *outcome*) van het PAO beïnvloedt. Op basis daarvan kan beter inzicht worden verkregen in de toegevoegde waarde van nieuwe activiteiten en worden afgewogen in hoeverre het de moeite waard is om deze daadwerkelijk te organiseren.

- **Overweeg om meer in te zetten op monitoring van deelnemers**

In dit onderzoek is vooral in kaart gebracht hoe de *theory of change* van het PAO er op papier uitziet. Om te kunnen toetsen in hoeverre de veronderstelde effecten in de praktijk optreden, is het van belang dat er een beeld kan worden verkregen van de wijze waarop deelnemers op het traject reageren. Daarom zou het handig zijn om op verschillende momenten in het traject (het liefst met een vaste interval) voor iedere deelnemer te peilen hoe hij of zij het PAO ervaart. Om veranderingen in gedrag en zelfbeeld in kaart te kunnen brengen, is het bovendien van belang dat dit vanaf het begin plaatsvindt en doorloopt tot na afloop van het project. Zo kan voor iedere deelnemer een beeld worden verkregen van *input* tot *outcome*, waardoor concreet behaalde resultaten worden vastgelegd. De methodiek van dit onderzoek bleek niet geheel geschikt om toe te passen binnen dit project, omdat het meten van het zelfbeeld van ongedocumenteerden op basis van deze enquête moeilijk in kaart te brengen bleek. Het is daarom goed om te onderzoeken op welke wijze het zelfbeeld van deelnemers wel in kaart gebracht kan worden. In het volgende hoofdstuk zal hier uitgebreider bij stilgestaan worden.

8. Discussie

Dit onderzoek is gericht op de wijze waarop publieke waarde binnen het PAO tot stand komt. In een eerder stadium een bachelorscriptie is geschreven over de methodische vraag welke vraagstelling nodig is om tot een instrument te komen waarmee de *theory of change* kan worden opgesteld. In dit onderzoek is hierop voortgebouwd, door deze methode te combineren met enkele andere methoden en aan de hand hiervan een *theory of change* voor het PAO op te stellen. Hierdoor is een goed beeld verkregen van de wijze waarop ASKV/Steunpunt Vluchtelingen tegen dit project aankijkt en welke stappen zij onderneemt om de vooraf gestelde doelen te verkrijgen. Om hiertoe te komen zijn verschillende methoden (documentanalyse, microetnografie en interviews) gebruikt. Het combineren van verschillende methodes leidt tot een hogere validiteit, omdat op basis van *enhancement* kan worden nagegaan of de verkregen data daadwerkelijk klopt (Bryman, 2012, p. 534).

Daarnaast heeft de focus op een enkele casus waardevolle inzichten opgeleverd. Dit maakte het mogelijk dat binnen de periode van dit afstudeertraject een compleet beeld kon worden opgedaan van de stappen binnen het PAO. Dit zorgt ervoor dat de opgestelde *theory of change* een compleet beeld geeft van het project. Wetenschappelijk gezien is de keuze voor een *single case* te verdedigen vanuit de stelling dat een diepgaande focus op een maatschappelijk project unieke informatie oplevert, waarmee een redelijk beeld kan worden gegeven van de wijze waarop het PAO in elkaar steekt. Gezien de tijd die een onderzoek vergt is de focus op een enkel project waardevol, omdat de focus op meerdere projecten in combinatie met de beperkte tijd ervoor zorgt dat de blik vertroebeld en er mogelijk interessante data verloren zou gaan.

Voor ASKV/Steunpunt Vluchtelingen vormt dit onderzoek een onderdeel van het proces dat moet leiden naar een methode van evaluatie die past bij activeringsprojecten voor ongedocumenteerden: een methode die enerzijds inzicht biedt aan de verbeterpunten van het betreffende project, en anders een methode die laat zien wat het project oplevert voor deelnemers. Met de *theory of change* is inzichtelijk gemaakt welke stappen er binnen het PAO genomen worden en welke assumpties hieraan gekoppeld zijn. Dit maakt het in de toekomst makkelijker om een vinger te leggen op de punten waarop het project verdere ontwikkeling behoeft. Het is echter wel zo dat er op basis van dit onderzoek slechts in beperkte mate kan worden vastgesteld in hoeverre de assumpties die naar voren komen in de *theory of change* in de praktijk daadwerkelijk zo uitpakken. Om dit vast te kunnen stellen, is verdere toetsing van deze assumpties noodzakelijk.

Een van de redenen waarom de toetsing van de assumpties uit de *theory of change* slechts in beperkte mate heeft plaatsgevonden, is de methodische complexiteit die dit onderzoek met zich meebracht. Aanvankelijk was de hoop dat dit onderzoek een beeld zou kunnen geven van de ontwikkeling die deelnemers gedurende het PAO doormaken. De les die daaruit getrokken moet worden is dat het meten van met name het zelfbeeld van deze doelgroep lastig is. De in dit onderzoek gebruikte enquête leverde geen data op waarmee harde uitspraken kunnen worden gedaan over de ontwikkeling van deelnemers

tijdens het PAO. Een van de mogelijke redenen hiervoor is de diversiteit binnen de cursusgroepen. Dit heeft betrekking op zowel de samenstelling van de groepen als de achtergrond en de interesses van de individuele deelnemers. Dit maakt het meten van publieke waarde complexer, omdat dit ervoor zorgt dat de *output* ook beïnvloed wordt door externe factoren. Een andere complicatie die het afnemen van de enquête met zich meebracht, is dat de deelnemers van het PAO het vaak moeilijk vinden om een dusdanige vragenlijst in te vullen. Dit ligt enerzijds aan de wijze waarop deelnemers de vragen uit de vragenlijst interpreteren, anderzijds is bekend dat ongedocumenteerden over het algemeen een sceptische houding hebben ten opzichte van onbekenden. Een derde factor die speelt bij deze specifieke casus is dat het aantal deelnemers zorgt voor te weinig respondenten om betrouwbare statistische testen uit te kunnen voeren. Deze constatering leidt tot de conclusie dat het verstandig zou zijn om bij een toekomstig onderzoek naar de resultaten van dit project of een soortgelijk project zorgvuldig in overweging te nemen welke methodes geschikt zijn. De heterogeniteit onder de doelgroep van het PAO, in combinatie met de ervaren problemen tijdens het afnemen van de enquêtes, leiden tot de vaststelling dat het toepassen van kwantitatieve methoden in de evaluatie van het PAO en vergelijkbare projecten complex is. Op basis van de ervaringen tijdens dit onderzoek is de suggestie dan ook om ofwel te kiezen voor het gebruik van kwalitatieve methoden, ofwel het uitvoerig verkennen van de mogelijkheden van het gebruik van kwantitatieve methoden bij deze doelgroep.

Naast het feit dat het in kaart brengen van de publieke waarde aan de hand van de *theory of change* een leidraad biedt voor de wijze waarop ASKV/Steunpunt Vluchtelingen de doelen van het PAO tracht te bereiken, heeft het in kaart brengen van het PAO ook laten zien dat de organisatie in een complexe maatschappelijke omgeving opereert. Daarbij is de totstandkoming van publieke waarde een lastig te doorgronden proces, omdat dit wordt beïnvloed door verschillende factoren. Zo blijkt uit dit onderzoek dat niet alleen de controversialiteit van dit vraagstuk invloed heeft op de wijze waarop publieke waarde binnen het domein van ongedocumenteerden wordt gedefinieerd, maar dat deze ook wordt beïnvloed door het feit dat ongedocumenteerden zelf aanlopen tegen de in de Koppelingswet vastgelegde beperkingen. Daardoor wordt het project in haar mogelijkheden beknot en is de vraag in hoeverre de samenleving als geheel verbeterd wordt door de opbrengsten van het PAO. Bestuurskundig gezien is het daarom interessant hoe verschillende actoren rondom het PAO of een soortgelijk project invulling geven aan het begrip publieke waarde. Op basis hiervan kan namelijk worden vastgesteld hoe de verschillende actoren binnen dit project dichterbij elkaar kunnen worden gebracht, om zo tot een duidelijkere invulling van de publieke waarde te komen. Dit zou ten goede komen aan de wijze waarop maatschappelijke organisaties invulling kunnen geven aan de output- en outcomefactoren van projecten die gericht zijn op de activering van ongedocumenteerden.

Referenties

- Amnesty International Nederland (z.d.). *Ongedocumenteerden (illegalen) en uitgeprocedeerden*.
Geraadpleegd via: <https://www.amnesty.nl/encyclopedie/ongedocumenteerden-illegalen-en-uitgeprocedeerden> (2017, 21 maart).
- ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2012). *Binnen. Over mensen die aanklopten bij het ASKV/Steunpunt Vluchtelingen*. Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.
- ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2016). *Jaarverslag 2015 – Veranderen door doen*. Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.
- ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2017a). *PAO: verantwoording eerste projectjaar 2015-2016* [intern stuk]. Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.
- ASKV/Steunpunt Vluchtelingen (2017b). *Jaarverslag 2016 – Veranderen door doen*. Amsterdam: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen.
- Behn, C.D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: Theory and practice*, 31-49.
- Besselen, E. (2015). *Mensenrechten op straat. Bed, bad, brood en de menselijke waardigheid in Nederland*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bouchallikht, K. (2016). *Gewoon doen. Publieke waarde in publieke turbulentie*. Geraadpleegd via: <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/344676>.
- Bruinsma, J. & Heijmans, T. (2000, 14 februari). Koppelingswet op geen enkele wijze succesvol. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <http://www.volkskrant.nl/politiek/koppelingswet-op-geen-enkele-manier-succesvol~a556949/>.
- Buss, P. (2015, 23 april). Amsterdam tegen akkoord illegalenopvang. *Algemeen Nederlands Persbureau*. Geraadpleegd via: <http://academic.lexisnexis.eu/??lni=5FTS-NY21-JCV2-F192&csi=280434&oc=00240&perma=true> (2016, 2 juni).
- Bryman, A. (2012). *Social research methods. Fourth edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Deetz, S. (1996). Crossroads—Describing differences in approaches to organization science: Rethinking Burrell and Morgan and their legacy. *Organization science*, 7(2), 191-207.
- Dijkhoff, K.H.D.M. (2016, 21 november). Stand van zaken over bestuursakkoord tussen rijk en gemeenten over uitgeprocedeerde vreemdelingen [Kamerbrief]. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/19637/kst-19637-2259?resultIndex=24&sorttype=1&sortorder=4>.
- Dowling, J., & Pfeffer, J. (1975). Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. *Pacific sociological review*, 18(1), 122-136.
- Ede Botje, H. (2017). Het Groningse model: ‘Als je ze serieus neemt, willen ze best terug’. *Vrij Nederland*, 78 (6), pp. 34-43.

- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Gabba, S. (2016). Asiel aanvragen. *Maatwerk*, 17(2), 34-35.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Motie van de leden Paternotte, Peters en Groot Wassink inzake uitbreiding van de bed-, bad- en broodvoorziening naar 24-uursopvang conform het 'Gronings model'*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2017). *Uitvoeringsplan Programma Vreemdelingen 2.0*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Geuijen, C.H.M. (2004). *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Geuijen, C.H.M., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R. & Twist, M. van (2017). Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review*, 19(5), 621-635.
- Hackett, S.E. (2017). The 'local turn' in historical perspective: two city case studies in Britain and Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 340-357.
- Heijden, P.G.M. van der, Cruyff, M. & Gils, G.H.C. van (2015). *Schattingen illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen 2012-2013*. Utrecht: Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum.
- Hermanides, E. (2014, 28 augustus). Van der Laan wil opnieuw overleg met Teeven over Vluchtopvang. *Het Parool*. Geraadpleegd via: <https://www.parool.nl/amsterdam/van-der-laan-wil-opnieuw-overleg-met-teeven-over-vluchtopvang~a3729040/> (2018, 18 maart).
- Kalmthoudt, A.M. van (2007). Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar. *Justitiële verkenningen*, 33(4), 89-102.
- Kox, M. (2009). *Het leven gaat door. Een onderzoek naar de effecten van het illegalenbeleid op het leven van uitgeprocedeerde asielzoekers in Utrecht*. Rotterdam: Stichting LOS.
- Koppes, S. (2017). *Valse hoop of bittere noodzaak. Opvang van mensen zonder verblijfsrecht*. Amsterdam/Rotterdam: Amnesty International Nederland en Stichting LOS.
- Laan, E.E. Van der (2015, 21 augustus). Huisvesting Programma Vreemdelingen en behandeling moties BT, BV, BW, BX en BY inzake aanpassingen In het Programma Vreemdelingen [Raadsbrief]. Geraadpleegd via: <https://amsterdam.raadsinformatie.nl/document/2403554/1/document> (2017, 17 juni).
- Leun, J. van der (2006). Excluding illegal immigrants in The Netherlands. Between national policies and local implementation. *West European Politics*, 29(2), 310-326.
- Leun, J. van der & Bouter, H. (2015). Gimme Shelter: Inclusion and Exclusion of Irregular Immigrants in Dutch Civil Society. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 13(2), 135-155.
- Mandela, N. R. (1990, 27 juni). The Mandel Visit; Excerpts From Mandela Speech to Joint Meeting of

- Congress. *The New York Times*. Geraadpleegd via:
<http://www.nytimes.com/1990/06/27/world/the-mandel-visit-excerpts-from-mandela-speech-to-joint-meeting-of-congress.html?pagewanted=all> (2017, 29 juni).
- McGregor, E. (2014). Book Review: Recognizing Public Value. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(3), 854-860.
- Moore, M.H. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge / Londen: Harvard University Press.
- Moullin, M. (2007). Performance measurement definitions: Linking performance measurement and organisational excellence. *International journal of health care quality assurance*, 20(3), 181-183.
- Muijsenbergh, M. van den & Schoevers, M. (2009). Zorg voor ongedocumenteerden. *Bijblijven*, 25(4), 59-64.
- Noordegraaf, M. (2015), *Public Management. Performance, Professionalism and Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Rijksoverheid (z.d.). *Terugkeerbeleid*. Geraadpleegd via: <https://www.Rijksoverheid.nl/onderwerpen/terugkeer-vreemdelingen/inhoud/terugkeerbeleid> (2017, 27 mei).
- Roekel, H. van (2016). *Een geest van broederschap. Een vergelijkend onderzoek in activering van ongedocumenteerden en de activering daarvan* (bachelorscriptie).
- Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Rosenberg, M. (1979). *Conceiving the Self*. New York: Basic Books.
- Rubin, E.V. (2015). Book Review: Recognizing Public Value. *The American Review of Public Administration*, 45(6), 760-762.
- Schmitter, P.C. (2003). Democracy in Europe and Europe's Democratization. *Journal of Democracy*, 14(4), 71-85.
- Schmitz, E.M.A., Netelenbos, T., Aartsen, J.J., Tommel, D.K.J., Melkert, A.P.W, Linschoten, R.L.O, Borst-Eilers, E. (1995). Wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland. [Memorie van toelichting]. Geraadpleegd via:
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/24233/kst-24233-3?resultIndex=78&sorttype=1&sortorder=4> (2017, 22 mei).
- Scholten, P.W.A. (2012). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236.
- Scholten, P.W.A. & Penninx R. (2016) The Multilevel Governance of Migration and Integration. In Garcés-Mascareñas B. & Penninx R. (eds), *Integration Processes and Policies in Europe. IMISCOE Research Series* (pp. 91-108). Cham: Springer.

- Seyfang, G. & Smith, A. (2007). Grassroot innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*, 16(?), 584-603.
- Stichting Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt (2017). *Reactie op regeerakkoord 2017 mbt opvang ongedocumenteerden*. Geraadpleegd via: www.stichtinglos.nl (2017, 15 november).
- Stoffelen, A. (2016, 2 december). Waarom verloopt het uitzetten van uitgeprocedeerden zo stroef? *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <http://www.volkskrant.nl/binnenland/waarom-verloopt-het-uitzetten-van-uitgeprocedeerden-zo-stroef~a4426592/> (2017, 27 mei).
- Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948, 10 december). Geraadpleegd via: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001008/1948-12-10> (2017, 22 mei).
- Verdrag betreffende de status van Vluchtelingen (1951, 28 juli). Geraadpleegd via: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01> (2017, 22 mei).
- Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (1950, 4 november). Geraadpleegd via: <http://wetten.overheid.nl/BWBV0001000/2010-06-10> (2017, 22 mei).
- Vreemdelingenwet 2000 (2000, 23 november). Geraadpleegd via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2017-01-01> (2017, 22 mei).
- VVD, CDA, D66 & ChristenUnie (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: Rijksoverheid
- Weiss, C.H. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. *New approaches to evaluating community initiatives*, 65-92.
- Yin, R.K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. & Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241-246.

Bijlage A: Afname *surveys*

Datum	Leerwerktraject	Aantal respondenten
27 maart 2017	Kapperscursus 1	6
27 maart 2017	ICT - Webdesign	7
14 april 2017	Meubel maken	4
4 mei 2017	Kapperscursus 2	4
22 mei 2017	Lassen	5
23 mei 2017	Fietsen maken	4
30 mei 2017	Kleding maken	5
30 mei 2017	ICT - Programmeren	5

Bijlage B: Enquête bij afname aan begin van het leerwerktraject

Op dit moment ben je deelnemer van een cursus die wordt aangeboden door ASKV. Op dit moment zijn wij, twee studenten van aan de Universiteit Utrecht, bezig met een evaluatieonderzoek naar de cursussen die ASKV aanbiedt. Daarin kijken we hoe deelnemers de cursussen zien en of de cursussen de vooraf gestelde doelen haalt. Met dit onderzoek kan ASKV bekijken wat goed is en wat nog beter kan aan de cursussen.

In het kader daarvan willen wij je vragen om deze vragenlijst in te vullen. Alle antwoorden zullen **anoniem** verwerkt worden en blijven ook anoniem voor ASKV. Deelname aan deze enquête is geheel vrijwillig. Mocht er een of meerdere vragen zijn waar je geen antwoord op kunt geven of liever geen antwoord op wilt geven, dan mag je deze vraag overslaan.

Yorni van Vorselen

Vraag

1

De eerste vraag zal gaan over de cursus van ASKV waar je recent aan bent begonnen.

Vraag 1a

Wat zijn de twee belangrijkste redenen voor jou om mee te doen met deze cursus?

1.

2.

Vraag 1b

Wat hoop je tijdens de cursus te leren? En hoe belangrijk vind je dat?

Vraag 1c

Wat hoop je dat deze cursus jou gaat brengen?

Vraag 1d

Van welke onderwerpen hoop je dat ze aan bod gaan komen tijdens de cursus?

Vraag 2**Vraag 2a**

Wij willen graag van je weten hoe je je over het algemeen voelt. Geef dit aan door een hokje bij een cijfer aan te kruisen. Een 10 betekent dat je je uitstekend voelt, een 0 betekent dat je je heel slecht voelt.

Geef hieronder aan hoe je je op dit moment voelt										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Vraag 2b

Hoe gemotiveerd ben je om deze cursus te volgen? Geef dit aan door een hokje bij een cijfer aan te kruisen. Een 10 betekent dat je heel gemotiveerd bent, een 0 betekent dat je niet gemotiveerd bent.

Geef hieronder aan hoe gemotiveerd je bent voor deze cursus										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Vraag 2c

Geef hieronder aan welke motivatie het meest op jou van toepassing is		
<input type="checkbox"/> Ik wil mijn vaardigheden uitbreiden	<input type="checkbox"/> Ik wil iets te doen hebben	<input type="checkbox"/> Ik wil na deze cursus op zoek gaan naar werk

Vraag 3

De manier waarop mensen over zichzelf denken (zelfbeeld) verschilt van persoon tot persoon. We willen graag weten hoe je over jezelf denkt. Geef door het vakje aan te kruisen aan in hoeverre je het eens bent met de volgende uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Ik heb veel zelfvertrouwen					
Ik respecteer wie ik ben					
Ik sta positief tegenover mezelf					
Ik voel me afhankelijk van anderen					
	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Ik denk dat ik een aantal goede kwaliteiten heb					
Soms denk ik dat ik nergens goed in ben					
Ik kan dingen net zo goed als de meeste andere mensen					

Vraag 4

Hieronder volgt een aantal uitspraken over je connecties met andere mensen en je buurt. Kruis aan in hoeverre je het eens bent met deze uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Ik spreek vaak met vrienden af					
Ik zorg voor één of meerdere familieleden					
Ik besteed veel tijd aan het regelen van allerlei zaken voor mijn familie in Nederland					
Ik besteed veel tijd aan het regelen van allerlei zaken voor mijn familie in het land waar ik vandaan kom					
Ik probeer dingen die ik leer te delen met familie en/of vrienden					

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Ik zou het erg jammer vinden als ik moest verhuizen naar een andere buurt					
Ik heb veel contact met buurtgenoten					
Ik voel me sterk betrokken bij de buurt waarin ik woon					

Vraag 5

Nu volgt een aantal uitspraken over je mentaliteit ten opzichte van werk. Kruis aan in hoeverre je het eens bent met deze uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Over het algemeen houd ik me aan de regels die ergens gelden					
Ik denk na voordat ik iets doe					
Ik ben eerlijk					
Ik gedraag me verantwoordelijk					
Ik maak me zorgen om anderen					
Ik ben ongeduldig					
Ik kan mezelf zijn bij anderen					

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
--	-------------------	----------	----------	------------	---------------------

Als ik iets zie dat ik niet leuk vind, dan doe ik er iets aan					
Als ik ergens in geloof, dan zorg ik er voor dat het ook gebeurt					
Ik heb veel creatieve ideeën					
Ik neem vaak een risico					
Ik sta achter mijn eigen ideeën, ook als anderen er tegenin gaan					
Ik ben goed in het herkennen van nieuwe kansen					
Ik zie het nemen van risico's als een uitdaging					
Ik krijg graag taken die mij vragen om creatief te denken					
Ik ben vernieuwend					
Ik probeer altijd dingen beter te doen					
Ik vind het leuk om dingen op een originele manier te doen					
Ik wil veel risico nemen als het me genoeg kan opleveren					

Vraag 6

De volgende vragen gaan over gezondheid.

Hoe is op dit moment je gezondheid?				
<input type="checkbox"/> Heel erg goed	<input type="checkbox"/> Goed	<input type="checkbox"/> Gaat wel	<input type="checkbox"/> Slecht	<input type="checkbox"/> Heel erg slecht

We willen graag weten hoe vaak jij de afgelopen 3 maanden gebruik hebt gemaakt van verschillende vormen van zorg. Kruis het hokje aan bij het aantal keer dat voor jou van toepassing is.

Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden naar de huisarts geweest?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak heb je in de afgelopen 3 maanden medicijnen op recept gehaald?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden naar het ziekenhuis geweest?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden andere vormen van zorg ontvangen?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6

Vraag 7

De laatste vragen gaan over de taal/talen die je normaal gesproken spreekt.

1. Welke taal is je moedertaal?					
2. Welke taal spreek je het meest met je vrienden?					
<input type="checkbox"/> Nederlands	<input type="checkbox"/> Engels	<input type="checkbox"/> Anders, nl:			
3. Gebruik van de Nederlandse taal	Heel makkelijk	Makkelijk	Niet moeilijk, maar ook niet makkelijk	Moeilijk	Heel moeilijk
Nederlands spreken is voor mij...					
Nederlands lezen is voor mij...					
Nederlands schrijven is voor mij...					

Vraag 8

1. Wat is je nationaliteit?		
2. Wat is je geslacht?		
<input type="checkbox"/> Man	<input type="checkbox"/> Vrouw	

Bedankt voor het invullen van deze enquête! Heb je verder nog opmerkingen?

--

Nogmaals bedankt voor je tijd en succes met de cursus!

Bijlage C: Enquête bij afname aan het einde van het leerwerktraject

De afgelopen maanden heb je deelgenomen aan een cursus die werd aangeboden door ASKV. Op dit moment zijn wij, twee studenten van aan de Universiteit Utrecht, bezig met een evaluatieonderzoek naar de cursussen die ASKV aanbiedt. Daarin kijken we hoe deelnemers de cursussen zien en of de cursussen de vooraf gestelde doelen haalt. Met dit onderzoek kan ASKV bekijken wat goed is en wat nog beter kan aan de cursussen.

Alle antwoorden zullen **anoniem** verwerkt worden en blijven ook anoniem voor ASKV. Deelname aan deze enquête is geheel vrijwillig. Mocht er een of meerdere vragen zijn waar je geen antwoord op kunt geven of liever geen antwoord op wilt geven, dan mag je deze vraag overslaan.

Yorni van Vorselen

Vraag

1

De eerste vraag zal gaan over de cursus van ASKV waar u recent aan hebt deelgenomen.

Vraag 1a

Wat waren de twee belangrijkste redenen voor jou om mee te doen met dit programma?

1.

2.

Vraag 1b

Welke hoopte je voorafgaand aan de cursus te leren? En hoe belangrijk vind je dat?

Vraag 1c

Wat hoop je dat deze cursus jou gaat brengen?

Vraag 1d

Welke onderwerpen zouden aan de orde moeten komen in een eventuele vervolgcursus?

--

Question 1e

De volgende stellingen gaan over de organisatie van de cursus. Geef alstublieft aan in hoeverre u het eens of oneens bent met de stelling.

	Geheel eens	Eens	Neutraal/ geen mening	Oneens	Geheel oneens
Ik ben tevreden over de communicatie vanuit ASKV over deze cursus					
Ik voelde me gehoord wanneer ik mijn mening gaf in de cursus					
Ik ben tevreden over de docent van de cursus					
Ik zou vrienden deelname aan een cursus van ASKV aanbevelen					

Vraag 2a

Wij willen graag van je weten hoe je je over het algemeen voelt. Geef dit aan door een hokje bij een cijfer aan te kruisen. Een 10 betekent dat je je uitstekend voelt, een 0 betekent dat je je heel slecht voelt.

Geef hieronder aan hoe je je op dit moment voelt										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Vraag 2b

Hoe gemotiveerd ben je om in dit vakgebied door te gaan/te gaan werken? Geef dit aan door een hokje bij een cijfer aan te kruisen. Een 10 betekent dat je heel gemotiveerd bent, een 0 betekent dat je niet gemotiveerd bent.

Geef hieronder aan hoe gemotiveerd je bent voor het programma										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Vraag 3

Hoeveel steun kreeg je van anderen bij het volgen van deze cursus? Geef dit telkens aan door een hokje bij een cijfer aan te kruisen. Een 10 betekent dat je heel veel steun ervaart of verwacht, een 0 betekent dat je heel weinig steun ervaart.

Geef hieronder aan hoeveel steun je ervaren hebt van je vrienden										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Geef hieronder aan hoeveel steun je ervaren hebt van de andere cursisten van ASKV Amsterdam										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Geef hieronder aan hoeveel steun je ervaren hebt de docenten van ASKV Amsterdam										
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 7	<input type="checkbox"/> 8	<input type="checkbox"/> 9	<input type="checkbox"/> 10

Vraag 4

De manier waarop mensen over zichzelf denken (zelfbeeld) verschilt van persoon tot persoon. We willen graag weten hoe je over jezelf denkt en hoe je zelfbeeld veranderd is sinds het deelnemen aan de ASKV-cursus. Geef door het vakje aan te kruisen aan in hoeverre je het eens bent met de volgende uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Over het geheel genomen heb ik meer zelfvertrouwen na de cursus					
In de afgelopen maanden heb ik meer zelfrespect gekregen					
Ik sta positiever tegenover mijzelf na het volgen van de cursus					
Ik voel me minder afhankelijk dan een aantal maanden geleden					

Daarnaast zouden we je nog enkele stellingen willen voorleggen over de wijze waarop je over het algemeen naar jezelf kijkt. Geef door het vakje aan te kruisen aan in hoeverre je het eens bent met de volgende uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Niet mee eens	Helemaal niet mee eens
Ik denk dat ik een aantal goede kwaliteiten heb					
Soms denk ik dat ik nergens goed in ben					
Ik kan dingen net zo goed als de meeste andere mensen					

Vraag 5

Hieronder volgt een aantal uitspraken over je connecties met andere mensen en je buurt. Kruis aan in hoeverre je het eens bent met deze uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Ik spreek vaak met vrienden af					
Ik zorg voor één of meerdere familieleden					
Ik besteed veel tijd aan het regelen van allerlei zaken voor mijn familie in Nederland					
Ik besteed veel tijd aan het regelen van allerlei zaken voor mijn familie in het land waar ik vandaan kom					
Ik probeer dingen die ik leer te delen met familie en/of vrienden					

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Ik zou het erg jammer vinden als ik moest verhuizen naar een andere buurt					
Ik heb veel contact met buurtgenoten					
Ik voel me sterk betrokken bij de buurt waarin ik woon					

Vraag 6

Nu volgt een aantal uitspraken over je mentaliteit ten opzichte van werk. Kruis aan in hoeverre je het eens bent met deze uitspraken.

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Over het algemeen houd ik me aan de regels die ergens gelden					
Ik denk na voordat ik iets doe					
Ik ben eerlijk					
Ik gedraag me verantwoordelijk					
Ik maak me zorgen om anderen					
Ik ben ongeduldig					
Ik kan mezelf zijn bij anderen					

	Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
Als ik iets zie dat ik niet leuk vind, dan doe ik er iets aan					
Als ik ergens in geloof, dan zorg ik er voor dat het ook gebeurt					
Ik heb veel creatieve ideeën					
Ik neem vaak een risico					
Ik sta achter mijn eigen ideeën, ook als anderen er tegenin gaan					
Ik ben goed in het herkennen van nieuwe kansen					
Ik zie het nemen van risico's als een uitdaging					
Ik krijg graag taken die mij vragen om creatief te denken					

Ik ben vernieuwend					
Ik probeer altijd dingen beter te doen					
Ik vind het leuk om dingen op een originele manier te doen					
Ik wil veel risico nemen als het me genoeg kan opleveren					

Vraag 7

De volgende vragen gaan over gezondheid.

Hoe is op dit moment je gezondheid?				
<input type="checkbox"/> Heel erg goed	<input type="checkbox"/> Goed	<input type="checkbox"/> Gaat wel	<input type="checkbox"/> Slecht	<input type="checkbox"/> Heel erg slecht

We willen graag weten hoe vaak jij de afgelopen 3 maanden gebruik hebt gemaakt van verschillende vormen van zorg. Kruis het hokje aan bij het aantal keer dat voor jou van toepassing is.

Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden naar de huisarts geweest?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak heb je in de afgelopen 3 maanden medicijnen op recept gehaald?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden naar het ziekenhuis geweest?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6
Hoe vaak ben je in de afgelopen 3 maanden andere vormen van zorg ontvangen?			
<input type="checkbox"/> 0	<input type="checkbox"/> 1-3	<input type="checkbox"/> 4-6	<input type="checkbox"/> Meer dan 6

Vraag 8

De laatste vragen gaan over de taal/talen die je normaal gesproken spreekt.

1. Welke taal is je moedertaal?					
2. Welke taal spreek je het meest met je vrienden?					
<input type="checkbox"/> Nederlands	<input type="checkbox"/> Engels	<input type="checkbox"/> Anders, nl:			
3. Gebruik van de Nederlandse taal	Heel makkelijk	Makkelijk	Niet moeilijk, maar ook niet makkelijk	Moeilijk	Heel moeilijk
Nederlands spreken is voor mij...					
Nederlands lezen is voor mij...					
Nederlands schrijven is voor mij...					

Vraag 9

2. Wat is je nationaliteit?		
2. Wat is je geslacht?		
<input type="checkbox"/> Man	<input type="checkbox"/> Vrouw	

Bedankt voor het invullen van deze enquête! Heb je verder nog opmerkingen over cursus van ASKV die je gevolgd hebt?

--

Bedankt voor je tijd en succes met het afronden van de cursus!

Bijlage D: Lijst van respondenten en geanalyseerde documenten

Respondenten:

R1: Projectmedewerker PAO bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

R2: Projectcoördinator PAO bij ASKV/Steunpunt Vluchtelingen

R101-R708: Respondenten enquête; deelnemers aan een van de leerwerktrajecten van het PAO

Documenten:

D1: Gesprek met drietal deelnemers leerwerktraject meubel maken

D2: Observatie tijdens het Basic Rights Festival in het Wereldhuis Amsterdam

D3: Gemeente Amsterdam, Programma Vreemdelingen 2.0 (zie 'Referenties')

D4: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, Verantwoording eerste projectjaar 2015-2016
(zie 'Referenties')

D5: ASKV/Steunpunt Vluchtelingen, PAO handleiding voor coaches (zie 'Referenties')

D6: Door projectmedewerkers vormgegeven *theory of change*
(verkregen tijdens de interviews)

Bijlage E: Topiclijst interviews projectmedewerkers PAO

Introductie

- Dank voor medewerking aan interview
- Uitleggen gang van zaken
 - o Opname interview: toestemming vragen!
- Tijd interview: 30 tot 45 minuten
- Doel aangeven: hoe ziet ASKV/Steunpunt Vluchtelingen het PAO en hoe opereren jullie binnen het maatschappelijke netwerk
- Vragen of er nog vragen zijn

Project Activering Ongedocumenteerden

- Wat is je rol binnen de organisatie?
 - o Zou je ter illustratie kunnen beschrijven wat je afgelopen week gedaan hebt?
- Hoe zou je zelf het PAO beschrijven?
 - o Welke activiteiten zijn er allemaal?
- Welke doelen streven jullie na met de activiteiten binnen het PAO? (per activiteit specifiek)
- Zou je eens op papier willen tekenen hoe het traject van het PAO er uitziet?

Maatschappelijk netwerk van ASKV/Steunpunt Vluchtelingen en PAO

- Met welke andere organisaties hebben jullie contact over het PAO?
- Hoe vindt de samenwerking met andere organisaties plaats?
 - o Kun je een voorbeeld nemen hoe jij zelf in contact staat met andere organisaties?
- In hoeverre heeft de gemeente Amsterdam een rol in het PAO? En hoe verhoudt het beleid zich tot het PAO?

Verantwoording en legitimering

- Aan welke organisaties is verantwoording voor het PAO noodzakelijk?
- Hoe vindt op dit moment de verantwoording van het PAO plaats?
- In hoeverre draagt het PAO bij aan het realiseren van de missie en visie van AKSV/Steunpunt Vluchtelingen?

Afsluiting interview

- Zijn er nog vragen of zaken die je graag wil toevoegen?
- Bedankt voor de medewerking
- Resultaten: worden verwerkt in onderzoek

Bijlage F: Codeboom documentanalyse

Activering en toekomstoriëntatie als beleidsdoel
Activiteiten beleid gemeente
<ul style="list-style-type: none"> - Begeleidingstraject - Terugkeerbegeleiding
Activiteiten PAO
<ul style="list-style-type: none"> - Coachingstraject - Lobby en voorlichting - Praktijkleertrajecten - Versterkende cursussen - Vervolg cursussen
Andere initiatieven
Communicatie
<ul style="list-style-type: none"> - Communicatie Intern - Communicatie locaties - Communicatie netwerkpartners
Doelen PAO
<ul style="list-style-type: none"> - Activering - Dagbesteding - Empowerment - Grip op eigen leven - Ondernemerschap - Ontwikkeling - Perspectief bieden - Vergroten netwerk - Voorkomen medische problemen
Doelgroep beleid gemeente Amsterdam
Doelgroep PAO
Ervaringen deelnemers PAO
Gronings model
Humanitair perspectief
Intake
Juridische begeleiding
Kennisdeling
Maatschappelijk netwerk
<ul style="list-style-type: none"> - Fondsen - Informatieuitwisseling - NGOs ongedocumenteerden - Partners landelijk niveau - Partners locaties - Rol overheid - Vertegenwoordigers ongedocumenteerden - Vrijwilligers
Na afloop cursus
<ul style="list-style-type: none"> - In beeld houden deelnemers - Vervolg na afloop cursus
Omschrijving PAO
Ondersteuning bieden bij medewerking ongedocumenteerde
Onduidelijkheid over beleid
Ontwikkeling ongedocumenteerden
<ul style="list-style-type: none"> - Motivatie deelnemers - Zelfvertrouwen

PAO als good practice
Personele bezetting
Projecten andere NGOs
Publieke opinie
Relatie tov andere organsaties
Samenwerking met maatschappelijk middenveld
Schaalniveau project
Verantwoording <ul style="list-style-type: none"> - Kwalitatieve verantwoording - Kwantitatieve verantwoording - Verantwoording fondsen - Verantwoording intern - Verantwoording maatschappelijk netwerk
Verwachtingen vanuit ASKV
Visie ASKV
Visie lokale overheid op BBBs
Voorlichting
Vormen opvang <ul style="list-style-type: none"> - BBB-opvang - Opvang kwetsbare groepen