



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Amsterdamse aanpak Statushouders: Onderzoek naar de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders

Grigorjan, Srpuhi

Citation

Grigorjan, S. (2022). *Amsterdamse aanpak Statushouders: Onderzoek naar de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3484506>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Amsterdamse aanpak Statushouders:

Onderzoek naar de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders

Document: Masterthesis

Opleiding: Master Management van de Publieke Sector

Student: Srpuhi Grigorjan

Eerste beoordelaar: Dijkstra, Mr. Dr. G.S.A. (Gerrit)

Tweede beoordelaar: Drs. Passchier (Rigtje)



Universiteit Leiden

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Maatschappelijke relevantie	8
1.4 Wetenschappelijke relevantie	8
1.5. Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Beleid maken: van agendavorming tot beleidsevaluatie	10
2.2 Wat is goed beleid?	12
2.3 Effecten van beleid	15
2.4 Succesfactoren van beleid	16
2.4.1 Doelgerichtheid	17
2.4.2 Relevante informatie	17
2.4.4 Integratie	19
2.5 Hypothese en operationalisering	21
3. Methode van onderzoek	23
3.1 Onderzoekstype	23
3.2 Dataverzameling	23
3.2.1 Respondenten	23
3.2.2 Semigestructureerde diepte-interviews	24
3.3 Data-analyse	26
3.4 Validiteit en betrouwbaarheid	26
4. Casus Amsterdamse aanpak Statushouders	27
4.1 Context Amsterdamse aanpak statushouders	27
4.2 Nieuw beleidskader integratie statushouders	28
4.3 Pilot Amsterdamse aanpak statushouders	29
4.3.1 Start nieuw Team Entree: klantmanager en jobhunter	31
4.4 Inzet instrumenten team Entree	32
4.4.1 Convenant met subsidiepartners	33
5. Bevindingen	35
5.1 Uitvoerbaarheid Amsterdamse aanpak	35
5.2 Informatiedeling en kennis	38
5.3 Algehele beeld aanpak	38

5.4 Samenwerking en draagvlak.....	41
6. Analyse.....	43
7. Conclusie.....	49
7.1 Beantwoording centrale vraag.....	49
7.2 Toetsing hypothese.....	51
7.3 Reflectie op theorie en Amsterdamse aanpak statushouders.....	51
8. Praktische aanbevelingen	53
9. Literatuurlijst.....	55

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Al decennialang is Nederland een geliefd land onder vluchtelingen. De aantallen schommelen van tijd tot tijd en zijn het gevolg van oorlogssituaties in onveilige landen (Van Duin, 2015). De eerste grote toestroom van vluchtelingen in Nederland vond plaats in 1994. Vanaf 2000 volgde een periode van redelijke rust en namen de aantallen af (WRR et. al., 2015).

In het jaar 2014 veranderde deze situatie als gevolg van de burgeroorlog in Syrië. De oorlog leidde wereldwijd tot 4,9 miljoen vluchtelingen (Vluchtelingenwerk, 2016). Het totaal aantal asielaanvragen in Nederland in 2015 steeg tot 58.880, waarvan 27.710 afkomstig waren uit Syrië (CBS, 2015). Verder kwamen in 2014, in de periode april en mei, veel Eritreeërs naar Nederland: ruim 1000 per maand (IND Asylum Trends 2015-2018).

Deze grote instroom zorgde voor grote druk op de capaciteit van de uitvoerende diensten zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Ook legde de taakstelling voor huisvesting van statushouders aan gemeenten een grote druk op de sociale woningmarkt en lokale beleid voor huisvesting van gemeenten (WRR et. al., 2015).

Alhoewel in de beginperiode van 2015 de maatschappelijke discussie voornamelijk concentreerde op de opvang- en huisvestingsproblematiek, diende zich een tweede belangrijke beleidsopgave op; namelijk het integratievraagstuk van deze grote groepen nieuwkomers waar gemeenten verantwoordelijk voor waren (Regioplan, 2015).

Het integratievraagstuk van deze hoge vluchtelingenstroom stelde de gemeenten een grote en complexe opgave voor. Om deze complexe situatie het hoofd te bieden publiceerde de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op 16 december 2015 een alarmerende policy brief getiteld '*Geen tijd te verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*'. De brief was een gemeenschappelijk product van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), en het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

De WRR baseerde de alarmerende policy brief op een cohortstudie naar de positie van 33.000 asielmigranten in Nederland die tussen 1995-1999 een verblijfsvergunning hadden en minimaal tot 2011 in Nederland verbleven. De belangrijkste conclusie over het verleden waren dat veel statushouders gebrekkig integreerden en een ongunstige arbeidsmarktpositie

hadden (Dagevos, SCP, WRR en Regioplan). Na een verblijf van twee jaar in Nederland had namelijk slechts een kwart van de asielmigranten een betaalde baan van meer dan acht uur per week. En na vijf jaar had de helft van de asielmigranten een baan van meer dan acht uur per week (WRR, et. al, 2015). Volgens de WRR gaven dezen conclusies een goed beeld over de noodzaak tot snel ingrijpen en ander beleid voor de integratie van nieuwkomers.

Er was volgens de onderzoekers daarom ook geen tijd te verliezen. Het bespoedigen van de integratie van statushouders¹ was cruciaal en gemeenten moesten dus niet enkel de problemen rondom de opvang van statushouders als prioriteit stellen maar ook het integratievraagstuk. Om dit te realiseren stelde de WRR et.al voor om het huisvestingsproces te bespoedigen en de periode in de opvanglocatie beter te organiseren.

Als belangrijkste punt wordt geopperd voor een parallelle aanpak:

“Om het integratieproces op tempo te houden verdient een parallelle aanpak de voorkeur boven een sequentiële aanpak. Het is van belang om aanpakken te bedenken waarin het leren van de taal, het krijgen van huisvesting, het volgen van een opleiding en (het vinden van) werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden.” (WRR, et. Al., 2015).

De kernboodschap was dat gemeenten nieuw beleid moesten formuleren wat inhield dat nieuwkomers gelijktijdig moesten werken aan taalverwerving, opleiding en werk, zodat er geen kostbare tijd verloren zou gaan bij de integratie van statushouders. De WRR plette ervoor om de nieuwkomers niet meer zoals in het verleden eerst de taal te laten leren en daarna pas naar werk te begeleiden. Zowel integratie via taal en begeleiding naar werk moest tegelijkertijd plaatsvinden (WRR, et. Al., 2015).

Ook vanuit het rijk kwamen steeds meer geluiden voor snelle integratie. Toenmalig minister Asscher (2016) van sociale zaken en werkgelegenheid zei: *“Het kabinet is ervan overtuigd dat, met de lessen uit het verleden in het achterhoofd, de integratie en participatie van vergunninghouders wordt versneld en verbeterd. Voor een deel van de vergunninghouders zal de route naar integratie en participatie dan ook vlot verlopen. De realiteit is echter ook dat velen van hen een grote afstand hebben tot de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. In*

¹ Statushouders zijn vluchtelingen die in Nederland een verblijfsstatus hebben gekregen. Zij zijn geen vluchteling meer omdat zij van de IND een status tot verblijf hebben gekregen.

de komende periode komt het er daarom op aan om de kansrijke initiatieven die overal in de samenleving ontstaan verder te verzilveren.” (Asscher, 2016).

Ook Koning Willem Alexander pleite in de troonreden van 2018 voor snelle integratie: *“Bouwen aan een hechte samenleving gaat uiteraard ook over integratie. In de voorstellen voor een nieuw inburgeringsstelsel kunnen en moeten statushouders direct aan het werk gaan en zo snel mogelijk goed Nederlands leren. Werk en taal zijn immers de kortste weg naar volwaardig meedoen in de samenleving (Troonrede, 2018).”*

De kernboodschap was dat we als samenleving lessen moesten trekken uit het verleden en nieuw beleid moesten formuleren om ervoor te zorgen dat nieuwkomers parallelle trajecten konden volgen. Vanaf 2015 kampte Nederland, gemeenten en beleidsvoerders met de vraag welke aanpak het beste werkt voor integratie van statushouders. Ook voor beleidsmakers en uitvoerders is het debat over welk beleid voor de integratie van statushouders het meest succesvol is nog steeds gaande (Nationale ombudsman, 2021). Het is een zeer divers doelgroep die enerzijds ook kampen met problemen rondom huisvesting, participatie in de nieuwe maatschappij en het leren van de Nederlandse taal (Binnenlands bestuur, 2021).

De alarmerende policy brief van de WRR zorgde ervoor dat vanaf 2015 een omkeer in denken kwam over het landelijk en gemeentelijk beleid voor integratie van nieuwkomers (Verwey Jonker, 2020). Het pleidooi vanuit de WRR en het Rijk voor een gelijktijdige, oftewel een parallelle aanpak, waar nieuw beleid voor nodig was, was voor veel gemeenten beleidsmatig niet zomaar uit te voeren (Verwey Jonker, 2020). Veel gemeenten zaten allereerst met hun handen in de haren rondom het huisvestingsvraagstuk van nieuwkomers (Ollongren, 2015). Beleidsmakers realiseerden wel dat de grote toestroom van Syriërs en Eritreeërs vanaf 2014, en de lessen uit het verleden, aanleiding waren voor ander beleid rondom integratie en toeleiding naar werk voor nieuwkomers (Ollongren, 2015).

1.2 Probleemstelling

Voor de Gemeente Amsterdam waren de alarmerende policy brief van de WRR, SCP en WOCD en de conclusies uit de verschillende gemeentelijke onderzoeken van het verleden, aanleiding om het beleid rondom integratie van statushouders te herzien. Er was inderdaad zoals door de WRR (2015) beschreven in de policy brief, geen tijd te verliezen. (Beleidskader gemeente Amsterdam, 2019). Gemeente Amsterdam nam het advies van de WRR voor een

parallele aanpak over en formuleerde als een van de eerste gemeente in Nederland in oktober 2015 een nieuw actieplan waarin via innovaties statushouders naar inburgering en integratie begeleid moesten worden (Beleidskader gemeente Amsterdam, 2019). Met nieuwe innovaties wilde de gemeente de grote toestroom en integratie van vluchtelingen reguleren, en zodoende de instroom in de uitkering voorkomen (Ollongren, 2015).

In juli 2016 besloot de gemeente een pilot te starten en formuleerde nieuw beleid die de Amsterdamse aanpak Statushouders zou gaan heten (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2019). De Amsterdamse aanpak hield in dat vanaf juli 2016 statushouders intensief door een klantmanager begeleid zouden worden naar inburgering en integratie. Statushouders zouden gekoppeld worden aan een casemanager, en tegelijkertijd taaltraining krijgen en er zou een plan richting uitstroom naar werk gemaakt worden (Ollongren, 2015). Het oude beleid was meer opvolgend in taken, nieuwkomers zouden niet meer zoals in het verleden, eerst een taaltraining volgen en pas na het behalen van een inburgeringsdiploma begeleid worden richting uitstroom naar werk. In het nieuwe beleid stond de parallele aanpak centraal zoals ook geopperd door de WRR (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2019). Dit betekende dat het volgen van een taaltraining en begeleiding naar (vrijwilligers)werk tegelijkertijd zou plaatsvinden (Beleidskader gemeente Amsterdam, 2019). Dit was een gehele herziening van het beleid voor integratie van statushouders en begeleiding naar (vrijwilligers)werk.

De gemeente Amsterdam zet het nieuwe beleid voort en borgt het in de gemeentelijke processen. De visie rondom integratie van statushouders in de gemeente Amsterdam sinds de pilot in 2016 volledig veranderd (Beleidskader gemeente Amsterdam, 2019). Gemeente Amsterdam was de eerste gemeente in Nederland die een rigoureuze stap zette en een parallele beleidsaanpak introduceerde in een tijd van chaos en onzekerheid. De vraag die centraal staat in dit onderzoek is of de parallele beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam succesvol is en hoe dit succes verklaard kan worden.

Volgens Hoogerwerf (1995) zijn er twee maatstaven die ten grondslag liggen voor goed beleid. Dit zijn redelijkheid of rationaliteit en aanvaardbaarheid of legitimiteit van beleid. Bij *redelijk of rationeel* gaat het om de redenering of argumentatie voor beleid die houdbaar en duurzaam moet zijn. Verder moet het beleid realistisch en bestand zijn tegen kritiek. Bij *aanvaardbaar of legitiem* beleid gaat het erom dat succes gegarandeerd is als het beleid wordt aanvaard door de betrokkenen. Tot die betrokkenen behoren degenen die het beleid

voorbereiden, uitvoeren en betrekken op wie het beleid gericht is, dus de doelgroep die een probleem heeft (Hoogerwerf, 1995: 228).

Naast de maatstaven voor goed beleid heeft Hoogerwerf vier succes- en faalfactoren geformuleerd die het succes of falen van beleid verklaren. De vier factoren zijn: doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie (Hoogerwerf, 1983). Of beleid succesvol is hangt volgens hem af van de mate van aanwezigheid van deze vier factoren gedurende het beleidsproces. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de parallelle beleidsaanpak statushouders van de gemeente Amsterdam succesvol is en hoe we dit succes kunnen verklaren. Onderzocht zal worden of het succes van de Amsterdamse aanpak verklaard kan worden middels de vier succesfactoren van Hoogerwerf? Verklaren de factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie het succes van de Amsterdamse aanpak statushouders?

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Is de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders succesvol en hoe kunnen we dit succes verklaren?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Het maatschappelijk debat over participatie en integratie van statushouders en toekomstige nieuwkomers in ons land is terugkerend en ten alle tijden aanwezig in onze samenleving. Zowel op landelijk als lokaal niveau is de overheid zoekende naar nieuw beleid rondom de integratie van nieuwkomers. Dit onderzoek kan bijdragen aan de vorming, herziening en doorontwikkeling van beleid voor integratie van (toekomstige) statushouders. Ook kan dit onderzoek statushouders en betrokken maatschappelijke organisaties een inzicht geven in de huidige werkwijze en mogelijke kanttekeningen bij de Amsterdamse aanpak. Tot slot kan dit onderzoek relevant zijn voor de gemeente Amsterdam en andere gemeenten die wellicht overwegen om de Amsterdamse aanpak (gedeeltelijk) in hun eigen gemeente (voort) te zetten. Het onderzoek kan bijdragen aan het maatschappelijk debat over aanpakken en beleid rondom integratie en participatie van nieuwkomers.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De Amsterdamse aanpak statushouders is vanaf 2016 voornamelijk via gemeentelijke monitoren onderzocht op effectiviteit van de ingezette instrumenten in relatie tot de aantallen

uitstroom van mensen naar (vrijwilligers)werk. Het succes van de Amsterdamse aanpak is wetenschappelijk nog niet eerder onderzocht. Ook is via theorieën over succes en falen van beleid nog niet onderzocht of de Amsterdamse aanpak succesvol is en hoe dit succes wetenschappelijk verklaard kan worden. Dit onderzoek is daarom wetenschappelijk relevant omdat dit vraagstuk nu wel wordt onderzocht.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 1 leest u de aanleiding en de probleemstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 vindt u het theoretisch kader. Hier leest u allereerst wat beleid en goed beleid is en wordt ingegaan op het gehele beleidsproces; van agendavorming tot beleidsevaluatie volgens Hoogerwerf. Vervolgens leest u in hoofdstuk 2 de theorie van Hoogerwerf over succesvol beleid en de vier succes- en faalfactoren die het succes of falen van beleid kunnen verklaren. Aan het eind van hoofdstuk 2 leest u de hypothese en operationalisering van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de methode van dit onderzoek beschreven. Hoofdstuk 4 gaat in op de casus Amsterdamse aanpak statushouders. In hoofdstuk 5 wordt een weergave van de bevinden gegeven. In hoofdstuk 6 wordt de casus aan de hand van de theorie van Hoogerwerf en de bevindingen geanalyseerd. In hoofdstuk 7 leest u de conclusie en het antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek en wordt de hypothese getoetst. Ook wordt in dit hoofdstuk de reflectie op dit onderzoek en de theorie van Hoogerwerf (1983) beschreven. In hoofdstuk 8 leest u de aanbevelingen. In hoofdstuk 9 vindt u de literatuurlijst.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de vraag wat beleid en beleid maken inhoudt, gevolgd door de beleidscyclus: van agendavorming tot beleidsevaluatie. Uitvoerig wordt ingegaan op de vraag wat goed beleid is. Volgens Hoogerwerf (1995) zijn redelijkheid of rationaliteit en de aanvaardbaarheid of legitimiteit maatstaven voor goed beleid. Naast de maatstaven voor goed beleid heeft Hoogerwerf vier factoren beschreven die het succes of falen van beleid kunnen verklaren. In dit hoofdstuk staan de vier factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie centraal. Of beleid succesvol is hangt volgens hem af van de mate van aanwezigheid van deze vier factoren gedurende het beleidsproces. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt de hypothese en operationalisering beschreven.

2.1 Beleid maken: van agendavorming tot beleidsevaluatie

In de moderne samenleving is het niet mogelijk om zonder beleid iets te bereiken. In de maatschappij is vaak het beeld dat beleid niet goed doordacht is en daardoor zijn doel(en) niet bereikt (Hoogerwerf, 1995:223). Het algemeen beeld is dat resultaten tegenvallen. Men vraagt zich daarom ook af of er niet te veel beleid is (Hoogerwerf, 1995:223). Volgens Hoogerwerf is een weloverwogen aanpak en goed beleid onmisbaar als er (grote) maatschappelijke problemen zijn (1995: 223). Het integratievraagstuk rondom de hoge instroom van statushouders in Nederland vraagt een weloverwogen goed beleid. Voordat wordt ingaan op de vraag wat goed beleid is wordt allereerst beschreven wat beleid en beleid maken inhouden.

Beleid maken is volgens Hoogerwerf (1995) een poging om: *“iets ergens heen te leiden en een bepaald probleem, op te lossen, te verminderen of juist te voorkomen. Daarom wordt beleid ook opgevat als: ”een geheel van handelingen of voornemens tot handelen ten aanzien van een bepaald probleem.”* (Rosenthal e.a., 1987, geciteerd in Hoogerwerf 1995, p. 225).

Om iets ergens heen te leiden moet allereerst een diagnose van de situatie worden vastgesteld. Dit betekent dat beleidsmakers allereerst een beschrijving van het probleem moeten maken. Vervolgens moet beleid geformuleerd worden om het probleem op te lossen. Dit beleid moet tegemoetkomen aan de doeleinden van de groep die het probleem ondervindt. Als laatste punt moeten beleidsmaker de steun van de groep voor de definitie van het probleem enerzijds en uitvoering van het gekozen beleid anderzijds mobiliseren zodat steun voor het gevoerde beleid gegarandeerd is (Hoogerwerf, 1995, 224).

Volgens Hoogerwerf (1995) kan beleid worden opgevat als: *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.”* (Hoogerwerf, 1995, p. 223). Volgens hem toont de beleidswetenschap niet alleen grote aandacht voor de vraag: *“in hoeverre bepaalde middelen in bepaalde omstandigheden tot het bereiken van bepaalde doeleinden bijdragen.”* (Hoogerwerf, 1995, 224). Maar twee andere belangrijke vraagstukken staan centraal: *“hoe de keus van de doeleinden en de middelen tot stand komt en in hoeverre de doeleinden en middelen in overeenstemming zijn met bepaalde waarden en normen.”* (Hoogerwerf, 1995, p. 224). Hij geeft aan dat beleidsdenken zich kenmerkt door doel-middel denken. Dit neemt echter niet weg dat het verbonden is: *“met het denken in termen van oorzaken en gevolgen.”* (Hoogerwerf, 1995, 224). *“Beleid gaat niet alleen over doeleinden en middelen maar ook over problemen”* (Hoogerwerf, 1995, 224).

Voordat men beleid kan maken moet zoals hierboven aangegeven een beschrijving van het probleem gemaakt worden. Alle gebeurtenissen rondom beleid worden aangeduid als een beleidsproces die ingedeeld worden in deelprocessen.

Het eerste deelproces binnen het beleidsproces is de probleemformulering en agendavorming. In dit proces trekken maatschappelijke problemen de aandacht van beleidsmakers en worden problemen op de (politieke) agenda gezet. (Hoogerwerf, 1995, p. 250). Het tweede deelproces is de beleidsvoorbereiding. Hierbij wordt informatie over het probleem verzameld en geanalyseerd en wordt advies voorbereid op het te voeren beleid om het probleem op te lossen (Hoogerwerf, 1995, p. 250). Hierna volgt de beleidsbepaling waarbij beleidsmakers beslissingen nemen over de inhoud van een beleid. Doeleinden en middelen worden in deze fase geformuleerd. Als de doelen zijn vastgesteld volgt het deelproces beleidsuitvoering. In deze fase wordt het beleid daadwerkelijk geïmplementeerd. De gekozen middelen worden toegepast (Hoogerwerf, 1995, p. 250). Opvolgend aan het proces waarbij beleid wordt uitgevoerd volgt de beleidsevaluatie.

In de fase van beleidsevaluatie wordt het beleid geëvalueerd op inhoud, proces en/of effecten van het gekozen beleid. Om te zien of het gevoerde beleid een probleem oplost moet het van tijd tot tijd worden geëvalueerd (Hoogerwerf, 1995). De wetenschap bijvoorbeeld kan de beleidsinhoud niet alleen analyseren maar ook de kwaliteit van de inhoud beoordelen. De evaluatie kan bijvoorbeeld niet per se gaan over de inhoud maar hoe processen van

beleidsvorming en beleidsuitvoering tot stand zijn gekomen. Men kan ook de motivering, aanvaardbaarheid en criteria voor beleid evalueren (Hoogerwerf, 1995, p. 233).

2.2 Wat is goed beleid?

Wat goed beleid is hangt af van de maatstaf die beleidsmakers hanteren. Volgens Hoogerwerf (1995) zijn er twee maatstaven welke gebruikt kunnen worden om te beoordelen of een beleid goed is. Dit zijn *de redelijkheid of rationaliteit* en de *aanvaardbaarheid of legitimiteit* die ten grondslag liggen voor goed beleid (Hoogerwerf, 1995: 228).

Goed beleid kan *redelijk of rationeel* beschouwd worden als de redenering of argumentatie voor beleid houdbaar is. Argumenten kunnen geformuleerd worden in termen van doeleinden en middelen waarbij doelrationaliteit centraal staat (Hoogerwerf, 1995: p. 226).

Doelrationaliteit kan gezien worden als een vorm van rationaliteit die de elementen doelgerichtheid, doeltreffendheid en doelmatigheid bevatten (Hoogerwerf, 1995).

Een beleid is *doelgericht* als de doeleinden weloverwogen gekozen zijn en de middelen zijn afgestemd op de doeleinden (Hoogerwerf, 1995: p. 226). De gekozen middelen dienen het doel en de doeleinden zijn realistisch en concreet geformuleerd. Bij doelgerichtheid gaat het om de focus op het doel en niet de ingezette middelen. Als beleidsmakers deze focus niet houden dan is het gevaar dat gedurende het beleidsproces de middelen een doel op zich worden en het oorspronkelijke doel steeds meer naar de achtergrond verdwijnt (Hoogerwerf, 1983). Verder is het belangrijk dat de gekozen middelen niet constant veranderd worden. Dit omdat ook hierbij de focus op het oorspronkelijke beleid kan schuiven als men andere middelen inzet (Hoogerwerf, 1983). Volgens Hoogerwerf (1995) is beleid *doeltreffend* als het een bijdrage levert aan de doeleinden. En een beleid is *doelmatig* als bepaalde baten met minder kosten bereikt worden. Oftewel als men met de beschikbare financiële middelen meer baten kan realiseren. Hierbij gaat het dus om de financiële middelen die gepaard gaan met doelbereiking (Hoogerwerf, 1995: p. 226). Als beleidsmakers de focus leggen en houden op deze elementen dan kan het beleid redelijk of rationeel beschouwd worden en kan men spreken van goed beleid.

Goed beleid is ook *aanvaardbaar of legitiem* waarbij de legitimiteit van beleid gegarandeerd is als het beleid wordt aanvaard door de betrokkenen. Tot die betrokkenen behoren degenen die het beleid voorbereiden en uitvoeren en betrokkenen op wie het beleid gericht is, dus de

doelgroep die een probleem heeft. Waar het om gaat is dat betrokkenen het beleid positief beschouwen en het beleid steunen. De betrokkenen zijn dus niet alleen degenen die het beleid voorbereiden en vaststellen maar ook degenen die het beleid ondergaan. Als deze betrokkenen het beleid aanvaarden en het beleid accepteren dan is de legitimiteit van het gevoerde beleid gegarandeerd en kan men spreken van goed beleid (Hoogerwerf, 1995: p. 226).

Hoogerwerf (1995) stelt dat democratisch bezien de eis geldt dat het beleid aanvaard moet worden door de bevolking als geheel of door de meerderheid van de volksvertegenwoordigers. De legitimiteit of aanvaardbaarheid komt tot uiting in de vorm van positieve of neutrale opvattingen richting, tegenover, naar het beleid. *“De aanvaardbaarheid hangt af van het oordeel over inhoud, het proces en de effecten van het beleid.”* (Hoogerwerf, 1995: p. 226). Volgens hem gebruiken beleidsmakers met name aspecten van legitimiteit als maatstaf voor de kwaliteit van beleid waarbij het voornamelijk gaat om de politieke draagvlak of haalbaarheid van het beleid. Ook let men vooral op de mate waarin het beleidsvoorstel past binnen de doelstellingen van bestaand beleid. Verder letten beleidsmaker volgens hem vooral op de financiële haalbaarheid (Hoogerwerf, 199). Focus ligt hierbij op de haalbaarheid van het gevoerde beleid met de financiële middelen die beschikbaar worden gesteld voor het gevoerde beleid. Het gevoerde beleid moet kosten efficiënt zijn en niet extra financiële middelen kosten (Hoogerwerf, 199). Wetenschappers daarentegen, zijn vooral geneigd om meer aandacht te schenken aan de rationaliteit van beleid en letten wat minder op de legitimiteit. Dit past volgens Hoogerwerf bij de *“taakverdeling tussen wetenschap en politiek.”* (Hoogerwerf, 1995: p. 227).

De vereisen van goed beleid is als beleidsmakers niet alleen de nadruk leggen op de aanvaardbaarheid maar ook op de redelijkheid of rationaliteit van beleid. Een van de fundamentele dilemma's in de politiek is echter wel de spanning tussen doeltreffendheid aan de ene kant en aanvaardbaarheid aan de andere kant (Hoogerwerf, 1995: p. 227). De politieke aandacht kan namelijk in een periode meer aandacht van de ene dan de andere vragen. Redenen hiervoor zijn uiteenlopend; een (economische) crisis, financieringstekorten en ideologische overwegingen kunnen een rol spelen voor de vestiging van de aandacht van beleidsmakers op bijvoorbeeld meer aanvaardbaarheid dan legitimiteit (Hoogerwerf, 1995: p. 227). Dit betekent dus dat beleidsmakers door verschillende redenen vaak de nadruk leggen op één maatstaf. Echter gelden zowel redelijkheid én aanvaardbaarheid als essentiële maatstaf

voor goed beleid. Als beleidsmakers geen aandacht geven aan deze twee maatstaven dan betekent dit dus dat er niet gesproken kan worden van een goed beleid.

De wetenschappelijke literatuur toont aan dat de acceptatie van beleid groter zal zijn als de sociale afstand tussen burgers en overheid kleiner is. Dit betekent dat de verschillen in informatievoorziening tussen overheid en burger kleiner moet zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 238). Beleidsmakers moeten de problemen en voorkeuren van burgers goed verwoorden in beleid. Het overheidsbeleid moet voor de burgers ook doeltreffend zijn en een oplossing bieden voor hun problemen. Dan pas zal de legitimiteit, oftewel de aanvaardbaarheid en acceptatie van beleid groter zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 238).

Wanneer het beleid tekortschiet dan moeten beleidsmakers zich afvragen of het beleid voldoende overtuigend is. Als beleidsmakers te veel in de markt in plaats van het vermogen van het overheidsbeleid om problemen op te lossen geloven, dan zal beleid ook minder geaccepteerd worden omdat de overtuigingskracht van beleid daarmee ook verdwijnt. Als de overheid de aanvaardbaarheid van beleid wil vergroten dan zal de focus gelegd moeten worden op een legitiem en rationeel beleid (Hoogerwerf, 1995, p. 238). Beleidsmakers moeten minder machtsarrogantie vertonen en de oordelen van burgers serieus nemen. Bij het formuleren van beleid moeten beleidsmakers de doelgroep meenemen in het gehele beleidsproces en deelprocessen. De visie op het gevoerde beleid en doelbereiking moet in gezamenlijkheid met burgers, maatschappelijke organisaties en deskundigen geformuleerd worden zodat verschillende ideeën over problemen en oplossingen ter discussie gesteld kunnen worden waaruit een gezamenlijke beleidsvisie kan ontstaan (Hoogerwerf, 1995, p. 239).

Hoogerwerf erkent dat in de huidige maatschappij met mondige en kritische burgers niet mogelijk is om een algehele en volledige aanvaarding van beleid te realiseren. Echter mogen burgers van de overheid verwachten dat zij streeft naar beleid die democratisch tot stand is gekomen (Hoogerwerf, 1995, p. 239). De overheid moet niet alleen de focus leggen op de doeltreffendheid van beleid. Beleid moet ook aanvaardbaar zijn. Ook de overheid mag van burgers verwachten dat het beleid aanvaard wordt. De overheid moet ten allen tijden streven naar een aanvaardbaar beleid voor alle burgers (Hoogerwerf, 1995, p. 239).

2.3 Effecten van beleid

Wil men het effect van beleid en kwaliteit van de politiek meten dan moet men dit doen door haar resultaten te meten (Hoogerwerf, 1995, p. 241). Onder invloed van het marktdenken is de laatste jaren het idee ontstaan dat overheidsbeleid in beperkte mate wordt bereikt. Een van de centrale thema's in de literatuur is daarom ook de falende staat. Het idee dat de overheid faalt leeft vooral bij aanhangers van het politieke marktdenken (Hoogerwerf, 1995, p. 242). In de jaren '70 ontstond het idee dat in de samenleving onvoldoende inzicht was in de mate en oorzaken van het succes en falen van het overheidsbeleid. Zo ontstond een groeiende vraag naar een beoordeling van overheidsbeleid en de effecten van overheidsbeleid (Hoogerwerf, 1995, p. 243). Zonder evaluatie achteraf kan men niet gebruikmaken van de capaciteit van de overheid. Hoogerwerf pleit er daarom ook voor dat ambtenaren evaluatie van de effecten van beleid prioriteit moeten geven (Hoogerwerf, 1995, p. 243).

In het evaluatieonderzoek is de centrale vraag in hoeverre een beleidsdoel is bereikt. Onderzoekers kunnen niet in procenten uitdrukken hoeveel procent van het gevoerde beleid is behaald. Dit komt omdat doeleinden veelal niet in getallen worden beschreven. Veel onderzoekers zijn van mening dat resultaten van beleid veelal achterblijven bij een taakstelling of beperkt behaald worden (Hoogerwerf, 1995, p. 245). Er wordt wel altijd een poging gedaan om de geformuleerde doelen te bereiken. Volgens Hoogerwerf (1995) worden over het algemeen in de financiële en technische sector vooral doelen eerder behaald omdat het vaak om technische financiële doelbereiking gaat (Hoogerwerf, 1995, p. 246).

Doelbereiking bij de overheid is vaak kleiner omdat beleidsmakers bijvoorbeeld het doel hebben om menselijk gedrag te veranderen of mensen te integreren in een nieuwe cultuur. Volgens Hoogerwerf kunnen we het achterblijven of gedeeltelijk behalen van doelbereiking van overheidsbeleid ook verklaren vanuit de rol die de overheid heeft. De overheid houdt zich namelijk bezig met taken die vaak onmogelijk uit te voeren zijn. De markt en particulier initiatief kunnen maatschappelijke problemen niet altijd oplossen. Vaak gaat het ook om problemen waar nog geen oplossing voor is bedacht. Het overheidsbeleid heeft verschillende doeleinden en middelen dan het bedrijfsleven. De taken van de overheid zijn dus anders en zijn daarom ook vaker onderwerp van kritiek en conflicten (Hoogerwerf, 1995, p. 246).

Naast doelbereiking zijn doelgerichtheid en effectiviteit belangrijke maatstaven waaraan effecten van beleid worden beoordeeld. Bij deze maatstaven gaat het om de vraag of de bereiking van de gestelde doelen een gevolg zijn van het gevoerde beleid en niet het gevolg zijn van andere factoren. Vaak liggen oorzaken van een probleem in het streven van de overheid naar de oplossing van een ander probleem. Neveneffecten horen tot de problematiek van de overheid (Hoogerwerf, 1995, p. 247).

In hoeverre burgers de effecten van overheidsbeleid aanvaarden hangt volgens Hoogerwerf af van de mate waarin de overheid het probleem wat zij ondervinden oplost. Over het algemeen zijn zoals eerder gesteld, veel burgers van mening dat het overheidsbeleid hun probleem niet of te weinig oplost. Burgers hebben vaak ook geen positief beeld van doelmatigheid. Velen zijn van mening dat het belastinggeld vaak aan verkeerde doeleinden wordt uitgegeven (Hoogerwerf, 1995, p. 247). De aanvaardbaarheid hangt ook af van de vraag of kosten en baten gelijk verdeeld worden onder verschillende doelgroepen. De aanvaardbaarheid zal groter zijn als de beleidseffecten evenredig verdeeld worden onder de doelgroepen. Alle burgers zijn gelijk en als het overheidsbeleid dit behartigt en de effecten rechtvaardig verdeelt onder alle doelgroepen, dan zal de aanvaardbaarheid van beleid toenemen (Hoogerwerf, 1995, p. 247). Als dus de overheid de aanvaardbaarheid van haar beleid wil vergroten dan moet het gevoerde beleid doeltreffend, doelmatig en rechtvaardig zijn en de problemen van verschillende doelgroepen oplossen.

2.4 Succesfactoren van beleid

Door de jaren heen is steeds meer een behoefte ontstaan om (nieuw) overheidsbeleid te beoordelen en te onderzoeken of het succesvol is en op welke wijze succes en falen verklaard kunnen worden (Hoogerwerf, 1995: 248). Verklaringen van succes en falen van beleid moeten volgens Hoogerwerf (1995) gezocht worden in enerzijds het beleid zelf en anderzijds in andere factoren zoals het beleidsproces (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Een beleid kan falen omdat doeleinden van het beleid te ambitieus zijn, de veronderstellingen onjuist zijn of doordat de middelen ontoereikend zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Ook de kenmerken van betrokken actoren en doelgroepen op wie het beleid van toepassing is spelen een rol bij het succes of falen van beleid.

Hierboven is uitvoerig ingegaan op wat goed beleid is. Naast de twee genoemde maatstaven voor goed beleid heeft Hoogerwerf (1983) vier factoren beschreven die het succes van beleid kunnen verklaren. Volgens hem is het succes van beleid afhankelijk van de mate van aanwezigheid van doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie in het beleidsproces (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Deze vier factoren beïnvloeden de mate van succes en kunnen gebruikt worden om het succes of falen van beleid te verklaren. Hieronder worden deze vier factoren verder uitgewerkt.

2.4.1 Doelgerichtheid

Bij de factor doelgerichtheid staat de afstemming van de middelen op de doeleinden centraal (Hoogerwerf 1983). Beleid is doelgericht als de doeleinden weloverwogen gekozen zijn en de middelen zijn afgestemd op de doeleinden (Hoogerwerf, 1995: p. 226). De gekozen middelen dienen het doel en de doeleinden zijn realistisch en concreet geformuleerd. Bij formulering van beleid moeten de doeleinden centraal staan en deze moeten specifiek, acceptabel en meetbaar in beleid geformuleerd worden (Hoogerwerf 1983). De doeleinden moeten realistisch en uitvoerbaar te zijn. Als de gestelde doelen niet uitvoerbaar zijn dan zullen deze leiden tot onbedoelde effecten (Hoogerwerf 1983). Verder is het belangrijk dat de gekozen middelen niet constant veranderd worden. Dit omdat ook hierbij de focus op het oorspronkelijke beleid kan schuiven als men andere middelen inzet en ontstaat er dus doelverschuiving (Hoogerwerf, 1983). Als de middelen niet goed worden afgestemd op de doelen en niet leiden tot de bewerkstelling van het doel dan is het gevaar dat de middelen inefficiënt zijn en in de weg staan voor doelbereiking (Hoogerwerf 1983).

Bij doelgerichtheid gaat het om de focus op het doel en niet de ingezette middelen. Als beleidsmakers deze focus niet houden dan is het gevaar dat gedurende het beleidsproces de middelen een doel op zich worden en het oorspronkelijke doel steeds meer naar de achtergrond verdwijnt (Hoogerwerf, 1983).

2.4.2 Relevante informatie

De factor relevante informatie gaat over de aanwezigheid van voldoende relevante informatie voor het bereiken van de gestelde doelen. Beleidsvoerders moeten weten wat het probleem is, de context en doelgroep kennen en hierop beleid formuleren welke het probleem van de doelgroep oplost (Hoogerwerf, 1983). Ook moet kennis, informatievoorziening en

uitwisseling van informatie voor en tussen alle betrokkenen in voldoende mate transparant aanwezig zijn. (Hoogerwerf, 1995, p. 248).

Beleidsvoerders moeten bij het formuleren van het probleem, en bij het tweede deelproces, de beleidsvoorbereiding waarin informatie over het probleem wordt verzameld en geanalyseerd, beschikken over juiste informatie om de juiste middelen in te zetten voor doelbereiking. De effecten van de ingezette middelen dienen kenbaar te zijn. Ook kennis over de kenmerken van de doelgroep op wie het beleid van toepassing is moet aanwezig zijn. De middelen en doelen kunnen op elkaar afgestemd worden als deze gebaseerd zijn op juiste en relevante informatie over de context, het probleem en de doelgroep (Hoogerwerf, 1983).

Als relevante informatie niet aanwezig is gedurende het beleidsproces dan zal dit leiden tot verkeerde inzet van de gekozen middelen met als gevolg dat de gestelde doelen niet bereikt zullen worden (Hoogerwerf, 1983).

Verder moet relevante informatie aanwezig zijn bij de voorstanders van het beleid en uitvoerders van het beleid. Zij kunnen immers de gestelde doelen niet bereiken als zij niet beschikken over relevante informatie en kennis over het probleem, de doelgroep en context van het gevoerde beleid (Hoogerwerf, 1983). Bovendien zullen tegenstanders van het gevoerde beleid de ontbrekende informatie gebruiken om steun te krijgen en inzetten om het beleid als negatief te bestempelen. De uitvoerders van het beleid moeten bij de implementatie en gedurende het gehele beleidsproces voorzien worden van informatie en informatiedeling. Zij zijn afhankelijk van juiste informatie en voorlichting voor het uitvoeren van het beleid en behalen van de gestelde doelen (Hoogerwerf, 1983).

2.4.3 Macht

Bij de factor macht gaat het om de aanwezigheid van macht bij de opstellers van het beleid. Deze moet groot zijn en is een belangrijk factor voor succesvol beleid. De instantie die beleid maakt moet voldoende macht hebben. Bij gelegitimeerde macht is macht gereguleerd via wetgeving en afspraken (Hoogerwerf, 1983). Maar machtstoekenning- en uitoefening kan ook in de sociale sfeer en omgang ontstaan en kan dus ook verloren gaan. Het is van belang dat voorstander van beleid voldoende macht hebben om het beleid uit te voeren. Als macht verloren gaat en in handen komt van tegenstanders dan zullen bijvoorbeeld beleidsuitvoerders het beleid niet omarmen en accepteren (Hoogerwerf, 1983). Tegenstanders zullen hun macht

inzetten om beleidsuitvoerders het gevoel te geven dat het gevoerde beleid onjuist is. Als uitvoerders van beleid de machtsuitoefening en beleidsvoerders niet serieus nemen dan is het risico dat zij het beleid niet willen uitvoeren (Hoogerwerf, 1983). Het is daarom zeer van belang dat de aanwezigheid van macht gedurende het beleidsproces aanwezig is voor succesvol beleid. Er moet ten alle tijden getracht worden draagvlak te creëren bij beleidsuitvoerders en het belang en noodzaak van het gevoerde beleid moet goed bekend zijn bij beleidsuitvoerders (Hoogerwerf, 1983). Er moet afstemming en samenwerking zijn en in gezamenlijkheid moet gewerkt worden naar doelbereiking van het gevoerde beleid (Hoogerwerf, 1995, p. 249).

2.4.4 Integratie

De factor integratie heeft betrekking op de bereidwilligheid van aandragers en uitvoerders van het beleid om het beleid binnen en buiten de organisatie uit te dragen (Hoogerwerf, 1983). Om dit te doen moeten er allereerst goede afspraken zijn met beleidsuitvoerders. Daarnaast moeten de processen die doorlopen moeten worden goed geborgd zijn zowel binnen als buiten de organisatie. Als de processen niet helder zijn en niet goed op elkaar zijn afgestemd dan is het risico dat er onduidelijkheid onder betrokkenen zal ontstaan welke kan leiden tot het niet goed uitvoeren van het gevoerde beleid (Hoogerwerf, 1983). Grote veranderingen of vernieuwing in beleid moeten gefaseerd in de organisatie geïntroduceerd worden. Ook moet er goede samenwerking zijn tussen alle betrokkenen.

De doelgerichtheid, informatie en macht van betrokkenen moet met elkaar geïntegreerd worden en er moet sprake zijn van samenwerking (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Het is belangrijk om het beleid af te stemmen met alle betrokkenen. Door goede afstemming en samenwerking zullen burgers en andere betrokkenen het beleid steunen en zal draagvlak gegarandeerd zijn (Hoogerwerf, 1983).

Hoogerwerf (1995) zegt: *“De doelbereiking van een beleid zal groter zijn naar mate de beleidsvoerder en andere voorstanders van het beleid voor wat betreft hun doeleinden, hun informatie, en hun macht meer met elkaar geïntegreerd zijn.”* (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Ook zal doelbereiking groter zijn bij de tegenstanders van het beleid de factoren minder met elkaar geïntegreerd zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 248).

Hoogerwerf (1995) spreekt in dit verband van de aanwezigheid van het willen, het weten en het kunnen van beleidsvoerders tijdens het gehele beleidsproces (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Het succes van beleid is afhankelijk van de aanwezigheid van deze vier factoren.

Gesteld kan worden dat als beleid redelijk of rationeel en legitiem of aanvaardbaar is gesproken kan worden van goed beleid en dat het succes van dit beleid afhankelijk is van de mate van aanwezigheid van doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie van alle betrokkenen in het beleidsproces (Hoogerwerf, 1995, p. 248). Als beleid faalt dan betekent dit dus dat er een tekort is aan doeltreffendheid, doelmatigheid en aanvaardbaarheid van beleid (Hoogerwerf, 1995, p. 249). Dus als beleidsvoerders beleid meer redelijk en aanvaardbaar willen maken dan moeten beleidsmakers de doelgerichtheid, relevante informatie, macht en de integratie van alle betrokkenen vergroten (Hoogerwerf, 1995, p. 249).

Hoogerwerf (1995) plaatst hier echter ook een kanttekening bij en geeft aan dat in een democratie de haalbaarheid van bovengenoemde niet makkelijk is. Want in de politiek zijn uiteenlopende opvattingen die verschillend zijn en de doelgerichtheid zal niet altijd volmaakt zijn. Dus het willen oplossen van problemen via beleid kan aanwezig zijn, maar door verschillende opvattingen zal de doelgerichtheid van beleid niet perfect zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 249). Verder is de aanwezigheid van informatie niet altijd aanwezig. Ook de aanwezigheid van kennis is in het geding, want men kan niet altijd alles weten. Informatie is zeldzaam en kost veel geld. Vaak zijn financiële middelen niet toereikend (Hoogerwerf, 1995, p. 249). Ook als het gaat om de aanwezigheid van macht is deze in een democratie beperkt. Er zijn vaak veel actoren betrokken bij het gehele beleidsproces en eenieder heeft een bepaalde mate van macht. Als laatste punt oppert hij dat de integratie van de actoren ook niet makkelijk te behalen is omdat bijvoorbeeld de overheid als actor uit verschillende instanties bestaat die weer andere doelen en wensen hebben. Ook de betrokkenen en wensen van degenen die het probleem ondervinden verschillen vaak van elkaar. Daarnaast is samenwerken soms buitengewoon lastig te organiseren tussen betrokkenen omdat er veel belangen en tegenstrijdigheden zijn (Hoogerwerf, 1995, p. 249).

2.5 Hypothese en operationalisering

Hypothese

Aan de hand van de vier succesfactoren van Hoogerwerf (1983) is de hypothese van dit onderzoek het volgende:

De parallelle beleidsaanpak Amsterdamse aanpak statushouders zal succesvol zijn als in voldoende mate de factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie aanwezig zijn in de Amsterdamse aanpak.

In dit onderzoek zijn de vier succesfactoren voor succesvol beleid geoperationaliseerd. Hieronder wordt ingegaan op welke wijze inzicht wordt gegeven op de factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie.

Bij de factor doelgerichtheid ligt de focus op de afstemming van de middelen op de doeleinden. De doelen moeten realistisch en uitvoerbaar zijn en middelen moeten zijn afgestemd op de doeleinden. De factor doelgerichtheid wordt in kaart gebracht door te toetsen of de ingezette middelen uitvoerbaar, aanvaardbaar en realiseerbaar zijn binnen de Amsterdamse aanpak statushouders. Onderzocht zal worden of de middelen zijn afgestemd op de doelbereiking van de aanpak.

Bij de factor relevante informatie ligt de focus op de aanwezigheid van relevante informatie en kennis bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. Deze factor wordt in kaart gebracht door te toetsen of relevante informatie en kennis over de doelgroep, context en probleem aanwezig is bij uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. De uitwisseling van informatie met alle betrokkenen staat bij deze factor ook centraal. Getoetst zal worden of de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak voldoende informatie en kennis tot hun beschikking hebben over de doelstelling, doelgroep, context en probleem van de Amsterdamse aanpak en op welke wijze deze informatie met elkaar wordt gedeeld en afgestemd. Onderzocht zal worden of de middelen voortvloeien uit de beschikbare informatie over het probleem, doelgroep en context.

De factor macht wordt in kaart gebracht door te toetsen hoe macht is georganiseerd bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. Onderzocht zal worden hoeveel macht de medewerkers van de gemeente Amsterdam enerzijds en medewerkers van de samenwerkende

maatschappelijke organisaties hebben. Hebben zij macht om bijvoorbeeld veranderingen in het beleid teweeg te brengen bij de uitvoering van de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam. Ook wordt getoetst wat het algemene beeld van de uitvoerders is over de Amsterdamse aanpak.

Bij de laatste factor ligt de focus op integratie. Deze wordt in kaart gebracht door te toetsen op welke wijze er wordt samengewerkt, of er afstemming en draagvlak is voor de Amsterdamse aanpak en of de werkprocessen, zowel intern als buiten de organisatie, helder en geborgd zijn. Getoetst zal worden op welke wijze de samenwerking van medewerkers binnen als buiten de gemeente Amsterdam is georganiseerd en of er draagvlak is voor het gevoerde beleid en op welke wijze deze tot uiting komt.

3. Methode van onderzoek

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het type onderzoek, de dataverzameling, de operationalisering van de vier succesfactoren van beleid en respondenten. Ook worden de vragen beschreven die de vier factoren voor succesvol beleid in kaart brengen. Afsluitend wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.1 Onderzoekstype

Dit onderzoek is kwalitatief en verklarend van aard. In dit onderzoek wordt onderzocht of de Amsterdamse aanpak statushouders succesvol is en hoe dit succes verklaard kan worden. Kwalitatief onderzoek draagt bij aan het inzichtelijk maken van de meningen en inzichten van de beleidsaanpak die de betrokkenen zelf aan de situatie geven (Thiel, 2010). De pilot Amsterdamse aanpak statushouders is in 2016 gestart. Deze pilot was uniek en nieuw in Nederland omdat de gemeente Amsterdam als eerste gemeente nieuw beleid formuleerde voor integratie van statushouders waarbij de parallelle beleidsaanpak de boventoon voerde. Omdat de gemeente Amsterdam de enige en eerste gemeente was die de parallelle aanpak introduceerde is gekozen voor een casestudie. Een casestudie kan worden ingezet om een complexe situatie te onderzoeken waarbij de onderzoeker de diepte in kan gaan (Thiel, 2010).

3.2 Dataverzameling

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden hebben interviews plaatsgevonden en is een analyse van (beleids)documenten die de Amsterdamse aanpak beschrijven gemaakt. Gekozen is voor een mixed methode design omdat de hoofdvraag verklarend van aard is en tracht in kaart te brengen of het gevoerde beleid van de gemeente Amsterdam succesvol is en hoe dit succes verklaard kan worden. Verder is gebruik gemaakt van verschillende bronnen die in de literatuurlijst zijn weergegeven.

3.2.1 Respondenten

Alle respondenten in dit onderzoek zijn zowel binnen als buiten de gemeente Amsterdam geworven. In totaal zijn negen personen geïnterviewd. Vier respondenten werken bij de gemeente Amsterdam en voeren de Amsterdamse aanpak uit. Daarnaast zijn vijf personen geïnterviewd die werkzaam zijn bij een maatschappelijke organisaties waarmee de gemeente Amsterdam een convenant heeft afgesloten voor de uitvoering van de Amsterdamse aanpak statushouders. Deze medewerkers van deze organisaties werken nauw samenwerken met de

gemeente Amsterdam. Allen zijn betrokken bij de Amsterdamse aanpak en begeleiden statushouders, in afstemming met de gemeente, naar onderwijs of (vrijwilligers)werk. Deze personen zijn werkzaam bij het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA), Vluchtelingenwerk Nederland, Streetpro, de Regenboog Groep en Albert Heijn.

Alle respondenten zijn per mail of telefonisch benaderd voor een interview. Omdat het onderzoek gaat over verklaren van het succes van de Amsterdamse aanpak, hebben de respondenten aangegeven de gesprekken anoniem te doen wegens de gevoeligheid van het onderwerp enerzijds en behoud goede relatieverhouding met de gemeente anderzijds.

3.2.2 Semigestructureerde diepte-interviews

In dit onderzoek is ervoor gekozen om open vragen voor de respondenten te formuleren. Er zijn diepte-interviews afgenomen met als doel om diepgaand in te gaan op de parallelle Amsterdamse beleidsaanpak waarbij getracht is te achterhalen of de Amsterdamse aanpak succesvol is en we dit succes kunnen verklaren middels de vier succesfactoren van Hoogerwerf. Vooraf zijn vragen geformuleerd die allen betrekking hebben op de vier succes- en faalfactoren van Hoogerwerf (1983). Afhankelijk van de antwoorden is doorgevraagd, welke een enkele keer heeft geleid tot ongestructureerde verdiepende vragen. In totaal zijn negen semigestructureerde diepte-interviews afgenomen. Hieronder worden de vragen beschreven.

De factor doelgerichtheid heeft betrekking op de afstemming van de middelen en doelen van de Amsterdamse aanpak. De vragen hebben betrekking op de uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid en realiseerbaarheid van de middelen. De volgende vragen zijn gesteld:

- Wat is het doel van de Amsterdamse aanpak statushouders?
- Is dit doel realistisch en concreet of is het te ambitieus?
- Is dit doel vanaf de start hetzelfde gebleven, dus is het doel gedurende het traject onveranderd?
- Zijn de middelen afgestemd op de doeleinden?

De volgende vragen brengen de factor relevante informatie in kaart. De vragen hebben betrekking op de aanwezigheid van informatie en kennis bij de beleidsuitvoerders over de doelstelling, doelgroep, context en probleem van de Amsterdamse aanpak. Ook zien de vragen toe op de mate van aanwezigheid en afstemming van informatie bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak.

- Is er voldoende informatie en kennis aanwezig over de koers, doelgroep en knelpunten van dit beleid?
- Wordt beschikbare informatie hierover gedeeld met alle betrokkenen?
- In hoeverre wordt er samengewerkt tussen uitvoering en betrokken maatschappelijke organisaties?

De volgende vragen brengen de factor macht in kaart. De vragen hebben betrekking op de aanwezigheid en uitoefening van macht bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. Ook zien de vragen toe op het beeld dat uitvoerders van de Amsterdamse aanpak hebben over de parallelle beleidsaanpak en geformuleerde doelstelling.

- Heeft of krijgt u de macht om een verandering teweeg te brengen? Hoe uit zich dit?
- Worden zaken waar u tegenaan loopt tegen het licht gehouden oftewel pakt de gemeente kritische vragen op?
- Is dit beleid positief en overtuigend volgens u?

De volgende vragen brengen de factor integratie in kaart. De vragen hebben betrekking op de afstemming van het gevoerde beleid met alle betrokkenen en gaan in op de vraag of er afstemming is in processen binnen als buiten de gemeente Amsterdam. Ook zien de vragen toe op het draagvlak voor de Amsterdamse aanpak statushouders.

- Is dit beleid goed afgestemd met alle betrokkenen?
- Biedt dit parallelle beleid een oplossing voor de gemeente Amsterdam om de integratie van statushouders te bespoedigen?
- In hoeverre is er draagvlak voor dit beleid?

3.3 Data-analyse

In de analyse zijn de casus, theorie en bevindingen aan elkaar gekoppeld. In de analyse van dit onderzoek is voor de vier factoren een analyse gegeven. De conclusies van deze vier analyses tezamen geven een antwoord op de hoofdvraag en hypothese van dit onderzoek. In hoofdstuk 7 wordt de conclusie van dit onderzoek beschreven.

3.4 Validiteit en betrouwbaarheid

De interne validiteit van dit onderzoek is groot omdat over het algemeen wordt aangenomen dat bij een casestudie de interne validiteit groot is. Dit omdat interne validiteit gaat over de vraag of het onderzoek daadwerkelijk heeft gemeten wat het moest meten. Omdat bij deze casestudie het gaat om een unieke casus is de interne validiteit gewaarborgd. Wat betreft de externe validiteit van dit onderzoek kan gesteld worden dat deze in zekere mate ook aanwezig is. Externe validiteit heeft betrekking op generaliseerbaarheid. Gemeente Amsterdam was in 2016 de eerste gemeente die de parallelle beleidsaanpak rondom de integratie van statushouders introduceerde. Dit onderzoek kan ook generaliseerbaar zijn voor verschillende gemeenten die een soortgelijke aanpak hebben geïntroduceerd of de wil hebben deze te introduceren binnen hun gemeente. De betrouwbaarheid van dit onderzoek is hoog omdat het onderzoek allereerst anoniem heeft plaatsgevonden. Daarnaast heeft dataverzameling op een zo objectief mogelijke wijze plaatsgevonden.

4. Casus Amsterdamse aanpak Statushouders

In dit hoofdstuk wordt de casus beschreven. Allereerst wordt ingegaan op de context van de Amsterdamse aanpak statushouders. Vervolgens wordt ingegaan op het nieuwe beleidskader van de gemeente Amsterdam en wordt de pilot Amsterdamse aanpak statushouders beschreven. Ook wordt ingegaan op de oprichting van een geheel nieuw team voor de Amsterdamse aanpak. In dit hoofdstuk worden ook de inzet van instrumenten door de gemeente voor de Amsterdamse aanpak besproken. Afsluitend wordt ingegaan op het convenant die de gemeente sloot met subsidiepartners voor de Amsterdamse aanpak.

4.1 Context Amsterdamse aanpak statushouders

Vanaf 2014 kampte de gemeente Amsterdams zoals vele andere gemeenten in ons land, met de beleidsopgave huisvesting en integratie van nieuwkomers. De oorlog in Syrië leidde wereldwijd tot een grote vluchtelingenstroom. Al eeuwenlang vangt de gemeente Amsterdam vluchtelingen op en huisvest ze binnen de gemeente. Ook begeleidt de gemeente statushouders naar onderwijs en werk. In 2014 kwam een omkeer in denken over het beleid rondom de participatie en integratie van nieuwe Amsterdammers. De aantallen vanaf 2014 waren zo hoog dat de gemeente Amsterdam het noodzakelijk vond om het oude beleid voor integratie van statushouders te herzien.

Aanleiding voor herziening van het beleid voor integratie van nieuwkomers was ook de alarmerende policybrief van de WRR (2015) waarin werd aangegeven dat gemeenten geen tijd meer te verliezen hadden. Het was noodzakelijk vanaf de startfase te beginnen met de integratie van statushouders. De WRR (2015) opperde voor een parallelle beleidsaanpak waarin gemeenten niet meer vanouds statushouders stapsgewijs, dus opvolgend, zouden begeleiden naar uitstroom uit de uitkering. Statushouders moesten niet meer eerst een inburgeringscursus volgen en pas na het behalen van deze cursus begeleid worden naar werk. Volgens de WRR (2015) moest dit proces versneld en tegelijkertijd plaatsvinden. Concreet betekende dit dus dat statushouders in een vroeg stadium, dus wanneer men een verblijfstitel van de IND kreeg, in het AZC begeleidt moesten worden naar onderwijs en (vrijwilligers)werk.

Gemeente Amsterdam nam dit advies over en formuleerde als één van de eerste gemeenten in Nederland een nieuwe aanpak, genaamd de Amsterdamse aanpak Statushouders. In juli 2016 startte de gemeente met een pilot waarin de parallelle beleidsaanpak voor integratie van statushouders centraal stond.

4.2 Nieuw beleidskader integratie statushouders

In de beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015 - 2018 van de gemeente Amsterdam, stond de geïntegreerde en sluitende aanpak centraal. Deze aanpak had tot doel vluchtelingen effectief, doelgericht en zo goed, snel en goedkoop mogelijk te ondersteunen bij de integratie in Amsterdam (Beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015 - 2018). De focus werd destijds gelegd op enerzijds het huisvesten van statushouders, taal en inburgering en maatschappelijke participatie anderzijds (Beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015 - 2018, p.12). De oude aanpak richtte zich voornamelijk op snelle activering en begeleiding van statushouders in Amsterdam en was veelal opvolgend in taken. Dit houdt in dat de taken één voor één plaatsvonden. Dus eerst huisvesten, dan inburgeren en dan pas met de statushouder de mogelijkheden voor arbeidsparticipatie onderzoeken (Beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015-2018). Daarnaast was tussentijdse afstemming met maatschappelijke organisaties die met vluchtelingen werken belangrijk.

Het oude beleid had als doel om vijftienveertig procent van de Amsterdamse statushouders na drieënhalve jaar na vestiging in Amsterdam uit de uitkering te laten stromen. In het oude beleidskader werden ook zorgen geuit over de hoge instroom van vluchtelingen naar Amsterdam (beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015 - 2018, p.14). Gemeente Amsterdam legde de lat voor vluchtelingen hoog. In het beleidskader 2015-2018 gaf de gemeente aan dat het percentage van statushouders die uit de bijstand moest stromen nog nader bepaald moest worden. Dit omdat er toen geen goed beeld was van de doelgroep. Pas bij het beter in beeld krijgen van de doelgroep zou men concreet kunnen aangeven wat de verwachting zou zijn van de uitstroom van statushouders uit de uitkering. De focus moest gelegd worden op maatwerk en de eigen talenten van statushouders.

Het college van Amsterdam gaf aan dat de begeleiding van statushouders moest starten vanaf het moment van aankomst in het AZC in Amsterdam (beleidskader vluchtelingen in

Amsterdam 2015 - 2018, p.16). Bij het vaststellen van het beleidskader vluchtelingen in Amsterdam 2015 – 2018, lag de focus niet op duale trajecten en een parallelle beleidsaanpak zoals geopperd door de WRR in 2015. In 2017 werd het beleidskader 2015-2018 geactualiseerd naar aanleiding van de hoge instroom van vluchtelingen naar Nederland door de oorlog in Syrië, de policy brief van de WRR en pilot Amsterdamse aanpak statushouders.

In het nieuwe beleidskader 2019-2022 ambieert de gemeente Amsterdam een effectieve bediening van vluchtelingen in samenwerking met statushouders en partners waarmee de gemeente samenwerkt (Jaarverslag Amsterdamse aanpak statushouders, 2020). Het ondersteuningsaanvragen voor statushouders moet volgens de gemeente toegankelijk zijn. Statushouders moeten duurzaam uitstromen naar werk in combinatie met inburgering. De gemeente biedt maatwerk aan waarbij rekening wordt gehouden met achtergrond en behoeften van statushouders (Jaarverslag Amsterdamse aanpak statushouders, 2020, p.5). Het nieuwe beleid rondom de integratie van statushouders richt zich op de parallelle beleidsaanpak. In deze aanpak worden statushouders tegelijkertijd begeleidt naar onderwijs en werk. Het doel hiervan is om statushouders versted naar werk te begeleiden en uit de bijstand te laten stromen.

4.3 Pilot Amsterdamse aanpak statushouders

In juli 2016 startte de gemeente Amsterdam met een pilot genaamd de Amsterdamse aanpak statushouders. In deze aanpak stond de intensieve en persoonlijke begeleiding van statushouders centraal. De focus werd gelegd op begeleiding naar werk of opleiding welke parallel aan het inburgeringstraject moest plaatsvinden. Om statushouders zo snel en goed mogelijk mee te laten doen in de Amsterdamse samenleving, ontwikkelde de gemeente Amsterdam nieuwe innovatieve voorzieningen en werkwijzen (jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018). De intensieve begeleiding naar werk en/of opleiding begon zodra vluchtelingen hun verblijfsstatus kregen en door het Centraal orgaan asielzoekers (COA) aan de gemeente Amsterdam werden toegewezen. Statushouders werden zo vroeg mogelijk, zelfs al in het Asielzoekerscentrum (AZC) begeleidt. Het hoofddoel was om statushouders uit te laten stromen uit de bijstand naar duurzaam werk, opleiding of maatschappelijke participatie (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018, p.14).

Sinds de start van de aanpak houdt de gemeente Amsterdam de resultaten bij via een monitor over welke percentage jaarlijks uit de bijstand moet stromen én naar parttime werk begeleidt moet worden. In het jaarverslag 2018 van de gemeente Amsterdam valt te lezen dat in 2018 in totaal 691 statushouders uit de bijstand stroomden. Dit waren er 291 meer dan de doelstelling. Ook werden 661 statushouders begeleidt naar parttime werk. De ambitie voor 2018 was 600 (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018, p.24).

Parttime werk wordt gedefinieerd als: *“iemand heeft inkomsten uit werk en is nog gedeeltelijk afhankelijk van een bijstandsuitkering. Het inkomen dat die persoon vergaart door te werken is dan nog niet boven de bijstandsnorm”* (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2020, p.22).

In 2019 stroomden in totaal 1032 statushouders uit de bijstand. In 2019 werden 774 statushouders begeleid naar parttime werk. (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2019, p.16-17). In 2020 stroomden in totaal 738 statushouders uit de bijstand. (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2020, p.20). In 2020 werden 478 statushouders begeleid naar parttime werk. De ambitie voor uitstroom naar parttime werk voor 2020 was 600. Vanwege de coronacrisis en de maatregelen zijn onder andere veel banen in horeca weggefallen. Daarom zijn in het jaar 2020 minder statushouders uitgestroomd naar parttime werk (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2020, p.22).

In het jaarverslag 2018 & resultaten tot 1 september 2019 van de Amsterdamse aanpak wordt gezegd dat: *“Toen de Amsterdamse aanpak statushouders medio 2016 van start ging had de gemeente uitsluitend incidentele middelen beschikbaar om deze aanpak uit te voeren. De nieuwe aanpak werd daarom hoofdzakelijk uitgevoerd door medewerkers die de gemeente extern inhuurde.”* Het huidige college van de gemeente Amsterdam heeft besloten om structurele middelen vrij te maken voor het continueren en borgen van de Amsterdamse aanpak statushouders: jaarlijks tien miljoen euro (Jaarverslag 2018 & resultaten tot 1 september 2019 van de Amsterdamse aanpak). In het coalitieakkoord 2018-2022 van de gemeente Amsterdam is opgenomen dat het beleid rondom de aanpak statushouders wordt voortgezet en opgenomen in reguliere programma's. Ook wordt er structureel ongeveer tien miljoen jaarlijks begroot voor de nieuwe aanpak (Jaarverslag Vluchtelingen 2018-2022). De gemeente Amsterdam zet het nieuwe beleid rondom inburgering en integratie van statushouders voort en de visie rondom integratie van statushouders is sinds de pilot in 2016

volledig veranderd (ibid.). Men is zeer tevreden over de koers en behaalde resultaten voor de jaren 2018, 2019 en 2020 getuigen hiervan (Jaarverslag Vluchtelingen 2018-2022).

4.3.1 Start nieuw Team Entree: klantmanager en jobhunter

Om te starten met de pilot richtte de gemeente Amsterdam een geheel nieuw team op genaamd Team Entree. Dit team valt onder afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Amsterdam. In dit team zitten klantmanagers en jobhunters die statushouders vanaf de start begeleiden; dit betekent dus dat de klantmanager start met begeleiding als het COA de statushouder aan de gemeente Amsterdam koppelt voor huisvesting (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018). De klantmanagers van de doelgroep statushouders hebben, in tegenstelling tot andere klantmanagers binnen de afdeling werk en inkomen, een lage caseload. Dit betekent dat de klantmanagers maximaal 50 à 60 statushouders in hun caseload hebben (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018, p.16). De klantmanagers worden intern ‘dedicaties’ klantmanagers genoemd. Zij zijn getraind en hebben kennis van de doelgroep. Veel klantmanagers kennen de doelgroep goed omdat velen van hen ook een vluchtelingen achtergrond hebben. Ze spreken de taal van de vluchtelingen en kunnen zich goed inleven in de leefsituatie van de statushouder. De gemeente Amsterdam hecht hier ook waarde aan. Bij werving van klantmanager was dit aspect en het spreken van de Arabische of Eritrese taal een pré (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018).

Zoals eerder aangegeven start de integratie en begeleiding van statushouders die door het COA aan de gemeente Amsterdam zijn toegewezen, waar mogelijk in het Asielzoekerscentrum (azc). Na de koppeling aan de gemeente wordt de statushouder gekoppeld aan een klantmanager binnen team Entree. Allereerst vindt een kennismakingsgesprek plaats tussen de klantmanager en statushouder waarna een intake plaatsvindt. Streven van de klantmanager is dat na de intake, binnen twee maanden een plan van aanpak voor de statushouder wordt gemaakt. In dit plan wordt het begeleidingstraject voor de statushouder vastgelegd (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022).

Binnen team Entree werken ook jobhunters. Zij hebben een breed netwerk van werkgevers. Als het plan van aanpak gereed is dan meldt de klantmanagers de statushouder aan bij een jobhunter. Ook de jobhunter gaat in gesprek met de statushouder en neemt een interview af waarin wordt gekeken naar passend werk voor de statushouder. Vervolgens gaan zij opzoek

naar een werkgever (Regioplan, 2019). De jobhunters helpen statushouders bij het opstellen van een cv en organiseren sollicitatietrainingen. Ook gaan zij mee naar de werkgever en zijn aanspreekpunt van de werkgever als de statushouder daar eenmaal geplaatst is (Regioplan, 2019). Gedurende dit proces vindt er intensief samenwerking plaats tussen de klantmanager, jobhunter, statushouder, werkgever en betrokken maatschappelijke organisatie (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022). Statushouders worden gedurende drie jaar intensief begeleidt. Statushouders kunnen eventueel eerder uitstromen als bijvoorbeeld het inburgeringstraject succesvol is afgerond en als zij (zelfstandig) volledig zijn uitgestroomd uit de bijstand (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2019).

4.4 Inzet instrumenten team Entree

Naast de klantmanagers en jobhunters zet de gemeente instrumenten in om statushouders uit de bijstand te laten stromen (Regioplan, 2019). Zo zet de gemeente assessment in om een algeheel beeld te krijgen van de statushouder en het niveau van taalbeheersing te bepalen. Digitaal worden vragen gesteld over de achtergrond, opleiding, psychische achtergrond en competenties van de statushouders (Regioplan, 2019). De vragen over de psychische gezondheid worden beoordeeld door een psychiater. Daar waar nodig worden statushouders voor psychische hulp doorverwezen naar een psychiater voor een aanvullende sociaal psychische screening (Regioplan, 2019, p11). Het algehele assessment wordt met de statushouder besproken waarna een plan naar uitstroom onderwijs en bijstand wordt gemaakt. Het is echter niet altijd mogelijk om het assessment in te zetten. Dit omdat de online assessment digitale taalvaardigheden van statushouder vereist. En deze is niet altijd aanwezig. Bij deze statushouders wordt deze assessment dus niet ingezet (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022).

Een ander instrument die klantmanagers inzetten is Taal en Oriëntatie Vluchtelingen (TOV). Dit is een verplichte cursus van twee tot vier weken. De cursus heeft tot doel een algemene oriëntatie op de Nederlandse maatschappij te geven (Regioplan, 2019). Statushouders volgen ook tegelijkertijd het wettelijk verplichte participatieverklaringstraject (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022, p.15). Na het afronden van dit traject ondertekent de statushouder de participatieverklaring.

Verder is Taalboost een ander instrument die de gemeente inzet. Statushouders worden voor taaltoets aangemeld bij Taalboost waarna statushouders gedurende vier weken intensief een cursus Nederlandse taal krijgen, gericht op een specifieke sector waarin de statushouder wenst te werken of gaat werken (Regioplan, 2019).

De belangrijkste kenmerken van de Amsterdamse aanpak zijn snelle activering vanuit het azc, intensieve begeleiding, parallelle aanpak, maatwerk en statushouders worden extra begeleidt bij het leren van de Nederlandse taal en oriëntatie naar werk. Een ander belangrijk kenmerk van de Amsterdamse aanpak is de samenwerking met maatschappelijke organisaties en werkgevers die samen met de gemeente invulling geven aan de Amsterdamse aanpak statushouders (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022).

4.4.1 Convenant met subsidiepartners

Bij de start van de pilot in 2016 heeft de gemeente Amsterdam via subsidies financiële middelen beschikbaar gesteld aan maatschappelijke organisaties met een vestiging in Amsterdam. Deze organisaties konden subsidie aanvragen voor de begeleiding van statushouders naar onderwijs of werk (Jaarverslag Amsterdamse aanpak, 2018-2022).

De gemeente werkt nauw samen met ketenpartners zoals Vluchtelingenwerk en andere subsidiepartners (Beleidsplan aanpak statushouders, 2018). Vluchtelingenwerk werkt bijvoorbeeld nauw samen met de klantmanagers en jobhunters van de gemeente. Zij vervullen een signalerende rol en dragen zorg voor de maatschappelijke begeleiding van statushouders (Beleidskader aanpak statushouders, 2018, p.20). Zij hebben als taak om statushouders wegwijs te maken in de Amsterdamse samenleving. Vluchtelingenwerk ontvangt hiervoor financiële middelen.

Naast Vluchtelingenwerk heeft de gemeente in 2016 een convenant gesloten met subsidiepartners om de toeleiding naar onderwijs en werk te organiseren. De gemeente sloot vanaf 2016 convenanten en stelde subsidie beschikbaar voor (nieuwe) organisaties voor begeleiding en beschikbaarstelling van werkplekken voor statushouders (Beleidsplan aanpak statushouders, 2018). De gemeente Amsterdam wilde namelijk nieuwe allianties aangaan, zoveel mogelijk op lokaal niveau. De gemeente zegt: *“De energie die nu vrijkomt in de*

samenleving, bij maatschappelijke organisaties en burgers, maar ook bij bedrijven, opleidingsorganisaties en werkgevers gaan we benutten.” (Website gemeente Amsterdam).

De kennis en expertise van de betrokken organisaties worden op deze wijze ingezet om zoveel mogelijk statushouders uit de bijstand te laten stromen. Er werden nieuwe allianties en afspraken met subsidiepartners gemaakt. Deze nieuwe allianties en afspraken zijn vastgelegd in het actieplan 'ondernemerschap en werk'. Samen met VNO-NCW, de uitzendbranche en het Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam werden afspraken gemaakt om vluchtelingen te matchen aan (lang) openstaande vacatures. Lokale opleidingsinstituten zoals het ROC van Amsterdam hebben scholing en opleidingen ontwikkeld die een brug slaan tussen MBO en inburgering (Beleidsplan aanpak statushouders, 2018).

In totaal is aan zestien organisaties subsidies verstrekt voor initiatieven die zich richten op het begeleiden van Amsterdamse statushouders naar werk of school. In totaal zijn er ongeveer 150 trajecten beschikbaar voor de doelgroep statushouders. Ongeveer vijfenveertig procent van de trajecten richt zich op het activeren van de deelnemers en vijftig procent van de trajecten leidt toe naar een concrete baan of opleiding (website gemeente Amsterdam).

5. Bevindingen

In dit hoofdstuk zullen de ervaringen van de geïnterviewde personen met de Amsterdamse aanpak statushouders worden beschreven. Alle respondenten voeren de parallelle beleidsaanpak Amsterdamse aanpak statushouders uit. De vragen die gesteld zijn hebben allen betrekking op de vier succesfactoren van Hoogerwerf.

De vragen over de factor doelgerichtheid hebben betrekking op de uitvoerbaarheid, aanvaardbaarheid en realiseerbaarheid van de middelen. De vragen over de factor relevante informatie hebben betrekking op de aanwezigheid van informatie en kennis bij de beleidsuitvoerders over de doelstelling, doelgroep, context en probleem van de Amsterdamse aanpak. Ook zien de vragen toe op de mate van aanwezigheid en afstemming van informatie bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. De vragen over de factor macht hebben betrekking op de aanwezigheid en uitoefening van macht bij de uitvoerders van de Amsterdamse aanpak. Ook zien de vragen toe op het beeld dat uitvoerders van de Amsterdamse aanpak hebben over de parallelle beleidsaanpak en doelstelling. De vragen over de factor integratie hebben betrekking op de afstemming van het gevoerde beleid met alle betrokkenen en gaan in op de vraag of er afstemming is in processen binnen als buiten de gemeente Amsterdam. Ook zien de vragen toe op het draagvlak voor de Amsterdamse aanpak statushouders.

5.1 Uitvoerbaarheid Amsterdamse aanpak

Alle respondenten geven aan dat de doelstelling van de Amsterdamse aanpak helder is. Het doel van de aanpak is om statushouders tegelijkertijd versneld uit de bijstand te laten stromen naar onderwijs en een betaalde baan. Echter is er wel een verschil in interpretatie van de gestelde doelstelling van de gemeente onder de geïnterviewden. Voor de vier medewerkers van de gemeente Amsterdam is het duidelijk dat het belangrijkste doel van de aanpak de uitstroom uit de bijstand en de begeleiding naar parttime werk is. De medewerkers van de maatschappelijke organisaties geven aan dat zij ook het streven hebben om samen met de gemeente statushouders uit de bijstand te begeleiden, maar de focus wordt bij hen vooral gelegd op het zo goed mogelijk wegwijs maken van de statushouder in de Amsterdam samenleving. Een van de respondenten zegt:

“Als een statushouders door de gemeente bij ons wordt aangemeld dan ligt de focus allereerst op het creëren van onderlinge vertrouwen. Dan worden stap voor stap via supportgroepen, leercafé 's en trainingen voor sollicitatiegesprekken, statushouders wegwijs gemaakt in de Amsterdamse samenleving. Pas nadat we het gevoel hebben dat een statushouder er klaar voor is, dan gaan we samen kijken naar vrijwilligerswerk of een betaalde baan. Dit is afhankelijk van de mogelijkheden van de statushouder. ”

Medewerkers van de maatschappelijke organisaties leggen de focus vooral op de begeleiding naar vrijwilligerswerk en niet zozeer begeleiding naar een betaalde baan. Vooral niet in de beginfase. Een van de respondenten zegt:

“Ik ben heel positief over de Amsterdamse aanpak. Zij kunnen nu eindelijk sneller begeleid worden naar werk of vrijwilligerswerk en hoeven niet zoals eerst jaren te wachten. Ik denk wel dat het kansloos is als statushouders niet eerst vrijwilligerswerk doen. Pas als dit goed gaat kunnen we samen met de statushouders kijken naar een betaalde baan.”

Een ander respondent zegt hierover:

“De Amsterdamse samenleving is allereerst heel nieuw voor deze mensen. Daarnaast hebben ze ontzettend veel meegemaakt. Om hen meteen bij een werkgever te installeren waarvoor ze betaald worden voor hun werkzaamheden lijkt mij niet verstandig. Laat statushouders eerst kennismaken met het werk via vrijwilligerswerk. Het creëren van veiligheid is hierbij belangrijk. En als het goed gaat dan pas kun je stap voor stap de begeleiding naar een betaalde baan organiseren.”

Alle respondenten geven aan dat in de beginfase zij de indruk kregen dat de geformuleerde doelbereiding te ambitieus was. De respondenten werkzaam bij de maatschappelijke organisaties zijn van mening dat de gemeente soms nog steeds in gesprekken aangeeft dat zij nog sneller statushouders naar een betaalde baan moeten begeleiden. Vier van de vijf organisaties is van mening dat het niet realistisch is om de focus direct op uitstroom uit de bijstand en begeleiding naar een parttimebaan te leggen. De vijfde organisatie is van mening dat het in principe wel mogelijk is maar dat zij hebben ervaren dat het niet duurzaam is. Dit omdat de meeste statushouders binnen een paar weken of maanden afhaakten omdat er andere problemen en onduidelijkheden waren. Alle medewerkers van de geïnterviewde

maatschappelijke organisaties zijn van mening dat de gemeente via de gemeentelijke monitor veelal de indruk wil wekken dat statushouders succesvol zijn uitgestroomd. Maar het komt nog vaak voor dat de meesten kort en niet duurzaam uitstromen en vaak opnieuw in de bijstand belanden.

De respondenten werkzaam bij de gemeente zijn van mening dat de gestelde doelen van de Amsterdamse aanpak alleen in de beginfase ambities leken. Een van hen zegt:

In het begin waren we zeer sceptisch over de haalbaarheid van de doelstelling van 400 statushouders uit de bijstand in 2018. We waren namelijk nog maar kort gestart met de pilot. Maar eenmaal begonnen zagen we welke energie in de Amsterdamse samenleving vrijkwam.

Een ander respondent werkzaam bij de gemeente Amsterdam zegt:

“We hebben in het begin echt nauw samengewerkt met partners met wie we een convenant hebben afgesloten. Alhoewel de samenwerking in het begin niet optimaal was hadden we ontzettend veel aan elkaar. Voor de jaren na 2018 stelden we de doelstelling bij en wilden we juist meer statushouders uit de bijstand begeleiden. Zo zeker waren we over de haalbaarheid hiervan. Je krijgt zo en grote kick als je een statushouder succesvol hebt begeleid dat je alleen maar meer mensen naar een baan wil begeleiden.”

Wat betreft de inzet van de instrumenten is het algemeen beeld van de geïnterviewden dat deze goed zijn afgestemd op de doeleinden. Respondenten merken geven wel aan dat in de eerste fase van begeleiding, statushouders voornamelijk bezig zijn met het volgen van Nederlandse taallessen. De inzet van alle instrumenten die moeten leiden naar het formuleren van een beleidsplan naar uitstroom uit de bijstand, is effectief en goed afgestemd op het formuleren van een beleidsplan voor uitstroom uit de bijstand.

Respondenten geven wel aan dat vaak in de praktijk, statushouders na het verkrijgen van een verblijfstitel, veel aan hun hoofd en vaak helemaal nog niet toe zijn aan een plan voor uitstroom uit de bijstand. Voor de zeer gemotiveerde statushouders die bijvoorbeeld de Engelse taal spreken en snel aan de slag willen is een plan vaak heel fijn. Zij zijn gemotiveerd. Maar voor een grote meerderheid van de mensen is de inzet van alle instrumenten tegelijkertijd soms te veel. De focus ligt allereerst op de Nederlandse taal, goede huisvesting, het inrichten van het huis en kennismaken met de stad.

Het algemeen beeld is ook dat de ingezette middelen ook veel vragen van een statushouder. Zij moeten bijvoorbeeld een assessment maken, een participatieverklaring behalen en ze moeten naar school. Daarnaast staan ze nauw in contact met een klantmanager, jobhunter en contactpersoon bij een maatschappelijke organisatie. Gedurende de aanpak is men wel steeds meer maatwerk gaan bieden omdat kennis over de doelgroep ook toenam. Zo had je bijvoorbeeld veel jongemannen die tijdens de begeleiding druk bezig waren met gezinshereniging. Zij hebben het psychisch ook zwaar waar men rekening mee moest houden. Dit soort signalen werden vaak later in het traject zichtbaar.

5.2 Informatiedeling en kennis

Alle respondenten geven aan dat informatiedeling over de Amsterdamse aanpak in de beginperiode niet goed was. Het was in het begin veel meer zenden vanuit de gemeente naar de maatschappelijke organisaties over de wijze hoe de gemeente de aanpak wilde vormgeven dan ophalen wat zij in het veld zagen. In de beginperiode startte de gemeente de aanpak ook als een pilot en velen begrijpen dat informatie over de doelgroep en problemen waar ze mee kampten niet aanwezig was.

Ook voor de gemeente was de kennis over de problematiek rondom de doelgroep niet altijd helder. Men had wel vermoedens dat Syriërs meer dan Eritreeërs een opleiding in eigen land hadden gevolgd. Veel Syriërs spraken ook Engels. Eritreeërs daarentegen spraken vaak geen woord Engels. Ook waren velen niet geschoold en analfabeet. Het activeren en motiveren van deze doelgroep was lastiger. Bovendien waren de culturele verschillen met Eritreeërs groot. Kennis over de doelgroep was er in het begin nauwelijks. Maar door de jaren heen is de kennis over de doelgroep statushouders vergroot. Dit kwam ook doordat in het team Entree van de gemeente steeds meer klantmanagers en jobhunters met dezelfde achtergrond als de statushouders werkten. Het team werd ook steeds groter. En deze kennis werd steeds meer en vaker intern gedeeld. Ook bij het aanmelden van de statushouders bij maatschappelijke organisaties en werkgevers, kon de profielschets van een statushouder beter gemaakt worden.

5.3 Algehele beeld aanpak

Het algemeen beeld over de Amsterdamse aanpak is zeer positief bij alle respondenten. Een van de respondenten zegt:

“De nieuwe aanpak is een grote winst voor de gemeente, maatschappij en statushouder. We hoeven nu eindelijk niet meer lang te wachten met integratie. Het volgen van de inburgeringscursus kan tegelijkertijd met zoeken naar een werkplek plaatsvinden. We kunnen nadat de rust gekeerd is na huisvesting in Amsterdam, de statushouder uitnodigen voor een gesprek en gaan dan samen kijken wat we kunnen doen.”

Een ander respondent zegt:

“Ik ben ervan overtuigd dat deze aanpak op lange termijn veel winst gaat behalen. Het levert nu al wat op en ik denk dat bijvoorbeeld de zorgkosten van statushouders ook zal verminderen omdat mensen nu eindelijk geholpen worden en niet jarenlang thuis zitten en enkel bezig zijn met inburgeringscursussen, verveling en stress”

Alhoewel de medewerkers van de gemeente een machtspositie hebben geven de medewerkers van de maatschappelijke organisaties aan dat ze de gemeente kunnen aanspreken op hoe zij denken dat statushouders begeleidt moeten worden. Het contact met de gemeente is door de jaren heen sterk vergroot. Er wordt nu ook vaker geschakeld met de gemeente. Ook het terugkoppelen of voordragen van verbeterpunten is mogelijk. Een respondent zegt:

“Ik heb aan de gemeente meegegeven dat naast vrijwilligerswerk ingezet moet worden op leerwerkplekken. Jobhunters moeten hiernaar op zoek gaan. Leerwerkplekken zijn bij uitstek plekken waar mensen ongedwongen kunnen leren en werken tegelijkertijd. Hier zou rekening mee gehouden worden.”

Ook als het gaat om het stellen van kritische vragen of terugkoppeling over de begeleiding geven respondenten aan dat die vrijheid er altijd is en dat medewerkers van de gemeente hier vaak ook mee aan de slag gaan. Ook voor de gemeente zijn veel zaken nieuw en enige terugkoppeling is gewenst. Zo kan de gemeente ook bepalen of de ingezette koers de juiste is en waar men nog even aan moet sleutelen. Een respondent zegt:

“Wij hadden samen met de gemeente afgesproken dat een eerste groep zou starten als vakkenvuller. We merkten al gauw dat deze doelgroep helemaal niet op de hoogte was van de werkafspraken tussen werkgever en werknemer, ook bijvoorbeeld niet over aankomst - en vertrektijden. Ik kreeg bijvoorbeeld ook vragen waarom de salarissen die ze ontvingen aan het einde van de maand, niet bovenop de uitkering uitgekeerd werd. Ze begrepen helemaal

niet hoe het systeem werkte en dat hun uitkering werd aangevuld tot de bijstandsnorm. Ze hadden geen idee. Samen met de gemeente hebben we toen een mooie training bedacht. Voorafgaand aan het werk kregen ze een mini-cursus over verschillende zaken.”

Een ander respondent zegt:

Ook is aan de gemeente medegedeeld dat het verstandig zou zijn om vrijwilligerswerk of leerplekken aan de statushouders die in een azc verblijven aan te bieden. Vaak zitten zij ruim 1 jaar in een azc. Naast de brede intake zou het wijs zijn om in overleg met werkgevers, organisaties en statushouders de eerste stappen te zetten.

Een andere respondent zegt:

“Ook hebben we aangegeven dat wij ons zorgen maken over de positie van vrouwen. Zij zijn vaak later dan hun partner naar Nederland gekomen. Omdat de gemeente vooral de focus legt op de begeleiding van een van de twee volwassenen in een huishouden, blijft de vrouw vaak thuis achter. Om ook haar integratie te bevorderen zou de gemeente ook meer aandacht aan deze vrouwen moeten schenken.”

De respondenten werkzaam bij de gemeente Amsterdam g even aan dat zij intern veel macht hadden om de aanpak naar eigen inzichten vorm te geven. Bij de start van de pilot moest men veel zaken nog gaandeweg bedenken. Alle medewerkers van team Entree kregen alle vrijheid en waren onderdeel van de pilot. Omdat de pilot vanaf de start heel positief in het nieuws kwam was er vanuit de organisatie ook grote steun voor de Amsterdamse aanpak. Dus als de medewerkers intern veranderingen wilden doorvoeren dan was daar ook alle ruimte voor.

De subsidiepartners zijn ook steeds meer een onderdeel van de gemeente Amsterdam gaan worden en hebben ook het gevoel dat ze allen drager zijn van het beleid. Alhoewel de financiering en mate van invloed en macht veel meer bij de gemeente ligt, zij bepalen immers welke richting samenwerkende partners gaan, bepalen ook de organisaties hoe het beleid beter georganiseerd kan worden. Zij begeleiden natuurlijk veel statushouders en hebben alle kennis in huis om te bepalen hoe de gemeentezaken anders of beter kan aanpakken.

5.4 Samenwerking en draagvlak

Wat betreft de samenwerking en afstemming met de gemeente geven allen aan dat in de beginfase deze niet optimaal was. Maar ook hierbij refereert men naar de beginperiode. Allen geven aan dat er veel onduidelijk was en dat systemen en processen niet goed liepen. De afstemming was toen ook niet goed geregeld. Maar door de jaren heen is dit flink verbeterd. De aanpak is nu veel gestructureerd en procesmatig wordt het ook anders aangepakt. Maar duidelijk is dat in de beginfase de Amsterdamse aanpak niet goed was georganiseerd. Medewerkers van de gemeente beamen dit ook en geven aan dat het een pilot was en intern men soms ook geen idee had welke werkwijze de beste en optimale was. Er waren nog veel vragen en onduidelijkheden. De subsidiepartners ontvingen het geld bijvoorbeeld destijds ook niet op tijd. Een respondent zegt:

“Waar wij tegenaan liepen was de financieel beschikbaarheid voor de begeleiding. De gemeente heeft pas heel laat bepaald of wij de subsidie zouden krijgen. Ook de storting van het bedrag liep vertraging op. Dit heeft consequenties voor de begeleiding van statushouders. Wij zijn een maatschappelijk organisatie en zijn afhankelijk van de subsidie van de gemeente.”

Een ander respondent zegt:

De samenwerking is gedurende de afgelopen jaren verbeterd. In het begin liep het een beetje stroef omdat de gemeente van mening was dat het traject die statushouders bij ons doorliep, te langzaam ging.

Twee respondenten van de maatschappelijke organisatie waren kritisch over de samenwerking met de gemeente. Beiden zeggen:

“We werken in principe goed met de gemeente. Maar in de beginperiode was er onduidelijkheid over toewijzing van de statushouder aan ons voor verdere begeleiding. Het ging organisatorisch niet helemaal zoals gewenst. Ook het systeem van de gemeente werkte niet optimaal en was niet up to date. Hierdoor kregen we te weinig statushouders aangemeld.”

“De samenwerking is nu optimaal. Maar in het verleden was dit zeker niet het geval. Er was zelfs sprake van wantrouwen. De gemeente vond namelijk dat wij te veel van het plan van

aanpak van de statushouder afweken en ons eigen gang gingen. Wij hadden gewoon onze eigen aanpak.”

Alle respondenten geven aan bereidwillig te zijn om de Amsterdamse aanpak tot een succes te maken. Men is erg gemotiveerd en wil statushouders begeleiden naar inburgering en integratie. Door de jaren heen heeft men zich veel meer gefocust op maatwerk. Omdat het een kwetsbare doelgroep is moet hierop worden ingezet. Bij team entree en de maatschappelijke organisaties werken gemotiveerde werknemers en is men intrinsiek ook bereidwillig en standvastig om de parallelle beleidsaanpak tot succes te maken. Ook de klantmanagers met een vluchtelingenachtergrond zijn emotioneel betrokken bij deze doelgroep en hebben het oude beleid ten aanzien van inburgering meegemaakt. Het nieuwe beleid van de gemeente Amsterdam is een flinke vooruitgang in het begeleiden van statushouders naar integratie in de Amsterdamse samenleving. Het draagvlak voor dit beleid is groot.

6. Analyse

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de theorie van Hoogerwerf (1995) de casus geanalyseerd en wordt de casus, theorie en bevindingen aan elkaar gekoppeld. Per factor wordt een analyse gegeven zodat per factor inzichtelijk wordt in welke mate de factor wel of niet aanwezig is bij de beleidsaanpak Amsterdamse aanpak. Onderzocht zal worden of het succes van de Amsterdamse aanpak verklaard kan worden middels de vier succesfactoren van Hoogerwerf.

Beleid maken is volgens Hoogerwerf (1995) een poging om: *“iets ergens heen te leiden en een bepaald probleem, op te lossen, te verminderen of juist te voorkomen.* Beleid wordt opgevat als: *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.”* (Hoogerwerf, 1995, p. 223).

Wat goed beleid is hangt volgens hem samen af van de maatstaf die beleidsmakers hanteren. Volgens Hoogerwerf (1995) zijn er twee maatstaven welke gebruikt kunnen worden om te beoordelen of een beleid goed is. Dit zijn de redelijkheid of rationaliteit en de aanvaardbaarheid of legitimiteit die ten grondslag liggen voor goed beleid (Hoogerwerf, 1995: 228). Goed beleid kan redelijk of rationeel beschouwd worden als de redenering of argumentatie voor beleid houdbaar is.

Goed beleid is ook aanvaardbaar of legitiem waarbij de legitimiteit van beleid gegarandeerd is als het beleid wordt aanvaard door de betrokkenen. Als deze betrokkenen het beleid aanvaarden en het beleid accepteren dan is de legitimiteit van het gevoerde beleid gegarandeerd en kan men spreken van goed beleid (Hoogerwerf, 1995: p. 226). Hoogerwerf (1995) stelt dat de eis geldt dat het beleid aanvaard moet worden door de bevolking als geheel of door de meerderheid van de volksvertegenwoordigers. De legitimiteit of aanvaardbaarheid komt tot uiting in de vorm van positieve of neutrale opvattingen richting, tegenover, naar het beleid (Hoogerwerf, 1995: p. 226).

Gemeente Amsterdam formuleerde als een van de eerste gemeenten in Nederland nieuw beleid voor de integratie van statushouders. Het oude beleid was opvolgend in taken. Het WRR (2015) publiceerde in 2015 een alarmerende policy brief waarin een oproep werd gedaan aan alle gemeenten om nieuw beleid te formuleren welke niet meer zoals vanouds opvolgend in taken maar parallel moest zijn. Dit betekende concreet dat statushouders niet

meer zoals vanouds eerst de Nederlandse taal moesten leren en pas na het behalen van een inburgeringscursus begeleid moesten worden naar werk. Het volgen van taallessen en begeleiding naar een (betaalde) baan moest tegelijkertijd plaatsvinden.

Uit dit onderzoek blijkt dat de parallelle beleidsaanpak Amsterdamse aanpak statushouders opgevat kan worden als goed beleid. De Amsterdamse aanpak kan opgevat worden als aanvaardbaar en legitiem. Alle respondenten zijn heel positief over de Amsterdamse aanpak en zijn blij dat statushouders eindelijk een parallelle traject kunnen volgen. In het verleden moest men namelijk heel lang wachten voor begeleiding naar werk. Nu het vanzelfsprekend wordt aangeboden en zelfs gestimuleerd is dit alleen maar heel goed voor alle statushouders.

Doelgerichtheid

Bij de factor doelgerichtheid staat de afstemming van de middelen op de doeleinden centraal (Hoogerwerf 1983). Beleid is doelgericht als de doeleinden weloverwogen gekozen zijn en de middelen zijn afgestemd op de doeleinden (Hoogerwerf, 1995: p. 226). De gekozen middelen dienen het doel en de doeleinden zijn realistisch en concreet geformuleerd (Hoogerwerf, 1983).

Uit dit onderzoek blijkt dat de doelstelling helder is bij alle respondenten. Het is concreet en duidelijk. Uit de bevindingen blijkt dat vooral in beginperiode te veel de focus werd gelegd op snelle uitstroom uit de bijstand. Alhoewel de maatschappelijke organisatie dit doel omarmen en ondersteunen en daarnaar werken, zijn zij van mening dat dit stap voor stap moet.

Het algemeen beeld is namelijk dat de gemeente snel wilde handelen. Vooral in de beginfase lag de focus op snelle uitstroom terwijl de medewerkers van de maatschappelijke organisaties van mening zijn dat in de beginfase veelal de focus gelegd moet worden op bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of leerwerkplekken in plaats van een betaalde baan. Dit omdat zij van mening zijn dat na het verkrijgen van een verblijfsvergunning veel op de statushouder afkomt. Daarnaast kampen zij met psychische klachten en zijn veel statushouders in afwachting van gezingshereniging wat veel stress oplevert. Zij zijn wel van mening dat de ingezette instrumenten goed aansluiten op de doelstelling en ondersteunen deze ook. Alleen zijn zij van mening dat de focus vooral in de beginfase van de pilot teveel gelegd werd op uitstroom uit de bijstand.

De gestelde doelstelling bleek in de beginperiode van de pilot ambitieus. Maar gedurende de jaren bleek dat dit goed realiseerbaar was. De respondenten benoemen ook dat de doelstelling concreet is. Ook wat betreft de haalbaarheid van de doelstelling kan gesteld worden dat respondenten van mening zijn dat het haalbaar is. Alleen benoemen medewerkers van de maatschappelijke organisaties wel de kanttekening dat de snelheid waarin dit in de beginfase moest plaatsvinden onwenselijk was. Dit omdat door niet in te zetten op duurzame uitstroom terugval in de bijstand snel kon ontstaan.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de inzet van de instrumenten goed aansluiten bij de doeleinden van de Amsterdamse aanpak. Maar ook hier moet benoemd worden dat vooral de medewerkers van de maatschappelijke organisaties van mening zijn dat de inzet van alle instrumenten tegelijkertijd veel kan zijn voor de meest kwetsbare statushouders. Zo kan de assessment bijvoorbeeld niet worden ingezet voor degenen die geen digitale vaardigheden hebben. Maar over het algemeen is men van mening dat de instrumenten goed aansluiten op de doelstelling en heel handig zijn voor de statushouders die graag willen studeren en werken.

Ook de inzet van financiële middelen zoals het verstrekken van subsidies helpt heel bij de realisatie naar versnelde uitstroom naar onderwijs of werk. Maatschappelijke organisaties kunnen middels de financiële prikkel zich inzetten voor de Amsterdamse aanpak statushouders.

De intrinsieke motivatie bij werknemers van de gemeente en Team Entree is ook hoog. Hetzelfde geldt voor de maatschappelijke organisaties. Veel klantmanagers hebben zelf een vluchtelingen achtergrond en kunnen goed inleven in de leefsituatie van statushouders. Zij weten welke problemen er zijn en waar men tegenaan loopt. Op deze wijze kunnen zij hierop letten en hiernaar handelen. De aanvaardbaarheid van de Amsterdamse aanpak is ook sterk aanwezig door de intrinsieke motivatie van alle betrokkenen.

Relevante informatie

De factor relevante informatie gaat over de aanwezigheid van voldoende relevante informatie voor het bereiken van de gestelde doelen. Beleidsvoerders moeten weten wat het probleem is, de context en doelgroep kennen en hierop beleid formuleren welke het probleem van de doelgroep oplost (Hoogerwerf, 1983). Ook moet kennis, informatievoorziening en

uitwisseling van informatie voor en tussen alle betrokkenen in voldoende mate transparant aanwezig zijn. (Hoogerwerf, 1995, p. 248).

Uit dit onderzoek blijkt dat ook hier in de beginfase relevante informatie en kennis over de doelgroep en uitwisseling van informatie zowel intern als met de maatschappelijke organisaties niet optimaal was. Bij de pilot bijvoorbeeld had men nog niet duidelijk voor ogen op welke wijze gemeentelijke processen ingericht moesten worden en op welke wijze informatiedeling georganiseerd moest worden. Zo waren de kenmerken over de doelgroep Syriërs en Eritreeërs nog niet bekend. Gedurende de Amsterdamse aanpak vergaarden de uitvoerders van de aanpak steeds meer kennis over de doelgroep. Zo werd kenbaar dat Syriërs veelal in eigen land geschoold waren en gemotiveerd waren om aan de slag te gaan. Eritreeërs daarentegen waren dit niet. Bovendien spraken velen geen woord Engels. Ook waren veel Eritreeërs analfabeet. Het nieuwe team Entree welke was opgericht speciaal voor de Amsterdamse aanpak werd daarom ook later uitgebreid met klantmanagers en jobhunters die dezelfde achtergrond als de statushouders hadden. Ook spraken zij dezelfde taal als de statushouders. Op deze wijze kon de informatiedeling en profielschets over de statushouder bij aanmelding aan een maatschappelijke organisatie voor begeleiding beter gemaakt worden.

Werkenderwijs ontdekten uitvoerders van de Amsterdamse aanpak welke zaken nog extra aandacht nodig hadden en waar men waakzaam voor moest zijn. De bereidwilligheid om dit samen te doen was sterk aanwezig.

Macht

Bij de factor macht gaat het om de aanwezigheid van macht bij de opstellers van het beleid. Deze moet groot zijn en is een belangrijk factor voor succesvol beleid. Het is van belang dat de aanwezigheid van macht gedurende het beleidsproces aanwezig is voor succesvol beleid. Er moet ten alle tijden getracht worden draagvlak te creëren bij beleidsuitvoerders en het belang en noodzaak van het gevoerde beleid moet goed bekend zijn bij beleidsuitvoerders (Hoogerwerf, 1983).

Uit dit onderzoek blijkt dat medewerkers van de gemeente voldoende macht hebben om de pilot naar eigen inzicht vorm te geven. Het algemeen beeld is dat de aanpak groot aanzien had binnen de gemeente Amsterdam. Ook buiten de gemeente werd de aanpak als zeer positief ervaren. De gemeente Amsterdam was de eerste gemeente die een parallelle beleidsaanpak

introduceerde. En velen waren heel enthousiast. Ook het enthousiasme en bereidwilligheid van veel maatschappelijke organisaties om de statushouders te helpen was groot. Bovendien zaten in het team Entree veel medewerkers die zelf een vluchtelingen achtergrond hadden. Zij omarmden de aanpak en waren blij dat na al die jaren statushouders zowel konden leren als begeleid konden worden naar een betaalde baan. Iets wat zij zelf niet hadden ervaren. Het oude beleid was namelijk opvolgend in taken. Dus intern werd ook veel vertrouwen gegeven om de aanpak zo vrij mogelijk vorm te geven. Team entree heeft in eerste instantie volledige vrijheid en macht gekregen om de pilot te starten. Bestuurlijk was ook commitment voor de aanpak. En na de pilot werd de aanpak voortgezet in reguliere gemeentelijke processen. Dit laat ook zien dat uitvoerders de aanpak omarmden en achter het beleid stonden om het een succes te maken.

Uit de bevindingen komt wel naar voren dat er een machtsverschil is tussen de uitvoerders van de gemeente Amsterdam en de uitvoerders van maatschappelijke organisaties. Zij ontvingen namelijk subsidie van de gemeente voor de begeleiding van de Amsterdamse aanpak en voelden die vrijheid in de beginperiode niet tijdens de pilot niet. De gemeente was namelijk ook van mening dat de begeleiding te traag ging in de beginperiode.

Uit de bevindingen komt wel naar voren dat betrokkenen door de tijd heen wel de vrijheid voelden om kritisch te zijn op de Amsterdamse aanpak. Deze kritiek en zorgen uiten zij ook naar de gemeente. De betrokkenen gaven aan dat de gemeente naar hen luisterden en hier ook open voor stonden. Ook werd samen met de gemeente nagedacht hoe zaken anders georganiseerd konden worden. Dus tijdens de begeleiding kwam men erachter dat processen anders ingericht moesten worden en in gezamenlijkheid werd bepaald hoe men anders moest handelen.

Alle betrokkenen zijn zeer positief over de aanpak en zijn erg blij dat de gemeente Amsterdam het beleid heeft geïntroduceerd. Men geeft zelfs aan dat de gemeente Amsterdam hierin een voorbeeld is. Eindelijk kunnen statushouders versneld begeleid worden naar inburgering en integratie. De kostbare tijd in het azc wordt goed benut. En omdat de aanpak als een pilot startte kon gedurende de jaren in goede samenwerking gewerkt worden aan kennisvergarig over de doelgroep en de ingezette middelen en instrumenten.

Integratie

De factor integratie heeft betrekking op de bereidwilligheid van aandragers en uitvoerders van het beleid om het beleid binnen en buiten de organisatie uit te dragen (Hoogerwerf, 1983).

Om dit te doen moeten er allereerst goede afspraken zijn met beleidsuitvoerders. Daarnaast moeten de processen die doorlopen moeten worden goed geborgd zijn zowel binnen als buiten de organisatie. Grote veranderingen of vernieuwing in beleid moeten gefaseerd in de organisatie geïntroduceerd worden. Ook moet er goede samenwerking zijn tussen alle betrokkenen.

Uit de bevindingen komt naar voren dat de samenwerking tussen de betrokkenen gedurende de jaren is geoptimaliseerd. In de beginfase liep de samenwerking tussen de gemeente, maatschappelijke organisaties en statushouders stroef. Er was zelfs sprake van wantrouwen jegens de maatschappelijke organisaties. De gemeente was namelijk van mening dat organisaties niet snel genoeg handelden en dat statushouders te laat begeleid werden naar een betaald baan. In de beginfase waren afspraken en informatie niet altijd duidelijk. Procesmatig was het niet goed georganiseerd en de betaling van de subsidies verliep moeizaam en traag. Hier hadden de organisaties last van. Maar men stelt dat deze zaken door de jaren heen zijn verbeterd en dat de samenwerking met de gemeente goed verloopt. Procesmatig wordt de aanpak nu ook veel beter aangepakt. Ook de samenwerking en vertrouwen in elkaar is door de jaren heen gegroeid. De betrokken maatschappelijke organisaties zijn intrinsiek ook zeer gemotiveerd om de Amsterdamse aanpak tot succes te maken. Er is veel draagvlak voor de aanpak. Uit de bevindingen komt sterk naar voren dat er grote enthousiasme is. Men is gemotiveerd om de aanpak voort te zetten en is van mening dat het een flinke vooruitgang is in het begeleiden van statushouders naar integratie in de Amsterdamse samenleving. Maatschappelijke organisaties geven wel aan dat de gemeente veel meer zou moeten inzetten op duurzame uitstroom zodat terugval in de bijstand eerder voorkomen kan worden.

7. Conclusie

7.1 Beantwoording centrale vraag

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag beantwoord. Na beantwoording wordt de hypothese getoetst en wordt de reflectie op dit onderzoek en de theorie van Hoogerwerf (1983) beschreven.

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Is de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders succesvol en hoe kunnen we dit succes verklaren?

Uit de onderzoeksresultaten is af te leiden dat de parallelle beleidsaanpak van de gemeente Amsterdam rondom de integratie van statushouders opgevat kan worden als goed beleid. De parallelle beleidsaanpak wordt aanvaard door de medewerkers van de gemeente Amsterdam en door medewerkers van de maatschappelijke organisaties waarmee de gemeente een subsidierelatie heeft. De Amsterdamse aanpak statushouders is succesvol en uit dit onderzoek is gebleken dat dit succes verklaard kan worden door de aanwezigheid van doelgerichtheid, relevante informatie, macht en informatie.

Allereerst verklaart de aanwezigheid van de factor doelgerichtheid in de Amsterdamse aanpak het succes van de Amsterdamse aanpak. Uit de onderzoeksresultaten is af te leiden dat de middelen en inzet van de instrumenten goed is afgestemd op de doelstelling van de Amsterdamse aanpak. De doelstelling is concreet, goed realiseerbaar en uitvoerbaar. Echter moet wel benoemd worden dat uit het onderzoek naar voren komt dat tijdens de pilotfase van de Amsterdamse aanpak veelal de focus gelegd werd op snelle uitstroom uit de bijstand waardoor men van mening is dat in de beginperiode de realiseerbaarheid in het geding kwam. Want de focus zou volgens de uitvoerders gelegd moeten worden in duurzaam uitstroom naar onderwijs of werk in plaats van een betaalde baan. Dit omdat snelle uitstroom, welke niet duurzaam is kan leiden tot terugval in de bijstand. Verder komt uit het onderzoek naar voren dat de ingezette instrument goed aansluiten op de doelstelling. Maar ook hierbij moet benoemd worden dat de inzet van alle instrumenten tegelijkertijd voor de meest kwetsbare statushouders niet wenselijk is. Vooral ook in de beginperiode van de pilot waarin uitvoerders geen algeheel beeld, informatie en kennis hadden van de kenmerken en problemen van de statushouders.

Ook de factor relevante informatie verklaart het succes van de Amsterdamse aanpak. Uit de onderzoeksresultaten is af te leiden dat informatie en kennis over de doelgroep en problemen ook hierbij in de beginperiode onvoldoende aanwezig was. Kenmerken over de doelgroep Syriërs en Eritreeërs was bijvoorbeeld teniet aanwezig. Door de jaren heen groeide de kennis en informatie. Dit kwam ook doordat in het team Entree klantmanagers en jobhunters met dezelfde achtergrond als de statushouders kwamen te werken. Werkenderwijs ontdekten uitvoerders van de Amsterdamse aanpak welke zaken extra aandacht nodig hadden en werd informatiedeling in gemeentelijke processen en met maatschappelijke partners beter georganiseerd.

De factor macht verklaart ook het succes van de Amsterdamse aanpak. Beleidsvoerders van team Entree kregen in de beginfase alle macht om de Amsterdamse aanpak volledig naar eigen inzicht in te richten. Vanuit het bestuur en gehele organisatie was commitment voor de Amsterdamse aanpak. Dit kwam ook omdat de gemeente Amsterdam een van de eerste gemeenten in Nederland was die de parallelle beleidsaanpak had geïntroduceerd. Deze aanpak was uniek in Nederland en velen waren heel enthousiast en voorstander van dit nieuwe beleid. Alhoewel in de beginfase een machtsverschil zichtbaar was tussen de uitvoerders van de gemeente en uitvoerders van de maatschappelijke organisaties, zij ontvangen immers subsidie van de gemeente voor de Amsterdamse aanpak, is dit verschil door de jaren heen verkleind. Het algemeen beeld van de Amsterdamse aanpak is zeer positief. Men is blij dat statushouders eindelijk begeleid kunnen worden naar zowel onderwijs als naar een betaalde baan. Met name voor de doelgroep statushouders die gemotiveerd zijn om snel aan de slag te gaan is de Amsterdamse aanpak een uitkomst.

De laatste factor integratie verklaart ook het succes van de Amsterdamse aanpak. Alhoewel uit de onderzoeksresultaten naar voren komt dat ook hier de samenwerking en draagvlak voor het beleid in de pilotfase niet optimaal was, is deze door de jaren heen sterk gegroeid. Uitvoerders zijn intrinsiek gemotiveerd om goed met elkaar samen te werken om zo statushouders optimaal naar onderwijs en werk te begeleiden. Er is veel draagvlak en uitvoerders zijn van mening dat de aanpak een flinke vooruitgang is in het begeleiden van statushouders.

Al met al kan geconcludeerd worden dat het succes van de Amsterdamse aanpak verklaard kan worden middels de vier factoren van Hoogerwerf (1983) over succesvol beleid. Uit de

onderzoeksresultaten is af te leiden dat uitvoerders vooral probleem hebben ervaren in de pilotfase van de Amsterdamse aanpak. De aanpak is na de pilotfase geïntegreerd in gemeentelijke processen en geoptimaliseerd.

7.2 Toetsing hypothese

De hypothese van dit onderzoek luidde: De parallelle beleidsaanpak Amsterdamse aanpak statushouders zal succesvol zijn als in voldoende mate de factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie aanwezig zijn in de Amsterdamse aanpak.

Uit de analyse komt naar voren dat de hypothese wordt aangenomen. De aanpak is succesvol en de factoren doelgerichtheid, relevante informatie, macht en integratie verklaren het succes van de Amsterdamse aanpak statushouders.

7.3 Reflectie op theorie en Amsterdamse aanpak statushouders

Allereerst heeft het schrijven van deze scriptie mij opnieuw doen realiseren dat het landelijk beeld over werkwijzen van de gemeente Amsterdam inderdaad sterk verschillen van de rest van Nederland. Gemeente Amsterdam is immers de grootste gemeente en heeft de capaciteit en financiële middelen om grootschalige projecten op te zetten zoals de Amsterdamse aanpak. Voor deze aanpak is bijvoorbeeld een geheel nieuw team opgezet voor het begeleiden van statushouders naar onderwijs en uitstroom uit de bijstand. Grote gemeenten ontvangen immers ook meer financiële middelen vanuit het Rijk en hebben ook capaciteit om de uitvoering van beleid in gezamenlijkheid met maatschappelijke organisaties te organiseren. Daarnaast moet ook benoemd worden dat het succes van de aanpak ook sterk afhangt van de grootte van de gemeente. Immers veel maatschappelijke organisaties, werkgevers en ondernemers zijn actief in de hoofdstad Amsterdam. In andere gemeenten zijn er in vergelijking met Amsterdam minder maatschappelijke organisaties en ondernemers actief en dus ook vaak minder kennis over de doelgroep en effectiviteit van aanpakken. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam de financiële capaciteit om middels grote subsidieprojecten maatschappelijke organisaties financieel te ondersteunen bij het bereiken van haar gestelde doelen.

Dit betekent dat het succes van de Amsterdamse aanpak ook aan externe factoren kan liggen zoals bijvoorbeeld het aantal ondernemers of maatschappelijke organisaties die met

statushouders werken. Het succes van de Amsterdamse aanpak wordt ook hiermee bepaald. In dit onderzoek is hier niet bij stilgestaan. Voor vervolgonderzoek zou het interessant kunnen zijn om ook dit aspect nader te onderzoeken.

Daarnaast is de gemeente Amsterdam van oudsher een gemeente die bereidwillig is om de kwetsbaren in onze maatschappij (extra) te ondersteunen. Zoals algemeen bekend is het bestuur van Amsterdam vaak links georiënteerd. Politieke kleur en cultuur van een organisatie en daarmee het formuleren van beleid en aanpakken voor integratie van statushouders, kunnen van invloed zijn op het succes of falen van beleid. In dit onderzoek is hier niet op ingegaan. En in de theorie van Hoogerwerf wordt dit component ook niet benoemd. Het zou interessant zijn om te onderzoeken welke invloed deze hebben op het succes van beleid.

Deze aspecten komen niet voor in de theorie van Hoogerwerf. De theorie is veelal vanuit een bestuurskundige benadering opgesteld. Dit heeft tot gevolg dat het culturele aspect bij de theorie over de vier succesfactoren van beleid niet worden benoemd. De factor integratie waar samenwerking en draagvlak centraal staat zou bijvoorbeeld vanuit de culturele component onderzocht kunnen worden waarin de samenwerking tussen actoren en draagvlak voor beleid ook beschreven kunnen worden vanuit bijvoorbeeld intrinsieke motivatie van beleidsmakers. Bij de Amsterdamse aanpak komt sterk naar voren dat alle uitvoerders de wil hebben om de doelgroep statushouders te helpen. In vervolgonderzoek zou men dit aspect ook kunnen onderzoeken. Wat is bijvoorbeeld de invloed van deze motivatie op doelbereiking? In de theorie van Hoogerwerf komt ook dit aspect niet naar voren.

Bij vervolgonderzoek zou ik meer respondenten die bij een maatschappelijke organisatie werken en in samenwerking met de gemeente de aanpak uitvoeren interviewen. Tijdens de gesprekken merkte ik al gauw dat men het positieve beeld over de aanpak sterk wil behouden. Er is de afgelopen jaren zoveel positiefs geschreven over de aanpak dat het erop lijkt alsof de subsidiepartners dit beeld willen handhaven. Voor vervolgonderzoek zou ik ook graag statushouders interviewen over hun ervaringen met de Amsterdamse aanpak. Ik zou willen weten op welke wijze zij de samenwerking met de gemeente en maatschappelijke organisaties ervaren en of er bijvoorbeeld een verschil zit tussen ervaringen met de gemeente en maatschappelijke organisaties en op welke wijze dit verschil verklaard kan worden.

8. Praktische aanbevelingen

De praktische aanbevelingen hebben veelal betrekking op de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en maatschappelijke organisaties waarmee de gemeente samenwerkt in de Amsterdamse aanpak. De samenwerking met maatschappelijke organisaties is door de jaren heen flink gegroeid. Echter is nog steeds een gat waarneembaar waarin de maatschappelijke organisaties de samenwerking met de gemeente niet altijd positief ervaren. De gemeente moet beter communiceren met maatschappelijke organisaties en hen eerder informeren over veranderingen in beleid. De gemeente Amsterdam moet de verantwoording van de subsidie voor de Amsterdamse aanpak opnieuw onder de loep nemen zodat heldere afspraken tussen de gemeente en organisaties geformuleerd worden over verwachtingen en resultaten. Deze afspraken zijn nu namelijk niet aanwezig en statushouders worden nu aangemeld bij organisaties die een convenant met de gemeente hebben gesloten. Ook de wensen en problemen van statushouders die de maatschappelijke organisaties ervaren moeten beter geborgd worden in de gemeentelijke processen voor eventuele toekomstige herziening van de aanpak.

De maatschappelijke organisaties hebben daarnaast een schat aan informatie over kenmerken van de doelgroep statushouders. De ervaring die de organisaties hebben met statushouders met bijvoorbeeld psychische problemen, kunnen door de gemeente gebruikt worden voor herziening van de gestelde doelstelling voor mensen met een psychische aandoening. Ook kan de gemeente op deze wijze beter inzicht krijgen in waarom maatschappelijke organisaties statushouders niet versneld naar betaald werk begeleiden.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat organisaties vaak het gevoel hebben dat de gemeente kritiek op hen heeft over de wijze hoe zij de Amsterdamse aanpak uitvoeren. De gemeente wil namelijk snel resultaten zien en verwacht snelle uitstroom naar een betaalde baan.

Maatschappelijke organisaties daarentegen zijn veelal van mening dat de meerderheid van de statushouders nog niet klaar zijn om uit de uitkering te stromen. Door met elkaar heldere afspraken te maken, kennis en informatie over de aanpak en statushouders te delen kan het beleid geoptimaliseerd worden.

Een laatste belangrijke aanbeveling betreft de procesmatige inrichting van de samenwerking en keten van hulpaanbod aan statushouders. Een statushouder wordt vanaf de beginfase in contact gebracht met allereerst iemand van de gemeente en COA die de huisvesting regelen. Daarna komt de statushouder in aanraking met de woningbouwvereniging, met een klantmanager, een jobhunter, met vluchtelingenwerk en met andere organisaties. Allen hebben het doel om de statushouder optimaal te begeleiden. Het zou wijs zijn na te denken of het noodzakelijk is om de statushouder binnen de Amsterdamse aanpak in de beginfase met zoveel contactpersonen in aanraking te brengen. Vooral voor de meest kwetsbaren kan het verwarrend zijn bij wie zij terecht kunnen met een hulpvraag. De gemeente moet richting statushouders duidelijk maken voor welke hulpvraag ze bij de gemeente Amsterdam terecht kunnen. Er zou een heldere routekaart gemaakt kunnen worden waaruit dit moet blijken.

9. Literatuurlijst

Asscher, L.F. (2016, 1 oktober). *Voortgang integratie en participatie verhoogd asielinstroom* [Kamerbrief]. Geraadpleegd van,

https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2016A05399

CBS (2015) ‘CBS: *Zeven van de tien Somaliërs in de bijstand*. Geraadpleegd van, www.cbs.nl

CBS (2019). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2019*.

Geraadpleegd van. www.cbs.nl

COA (2016). *Werken: vrijwilligerswerk en betaald werk*. Geraadpleegd van, www.coa.nl.

Gemeente Amsterdam (2014). *Amsterdam is van iedereen, Coalitieakkoord 2014 – 2018 D66, VVD, SP*. Geraadpleegd van, www.amsterdam.nl.

Gemeente Amsterdam (2015). *Beleidskader Vluchtelingen in Amsterdam 2015 – 2018*.

Geraadpleegd van, <https://openresearch.amsterdam/nl/page/71669/jaarverslag-a-damse-statushouders-inburgering-2020-effect-corona>.

Gemeente Amsterdam (2015) *Actieplan ondernemerschap en werk: Kansen voor en door vluchtelingen*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2019) *Amsterdamse aanpak statushouders en inburgering*.

Geraadpleegd van, <https://openresearch.amsterdam/nl/page/56944/jaarverslag-2019-amsterdamse-aanpak-statushouders-en-inburgering>

Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*, Alphen aan de Rijn, Nederland: Uitgeverij Samsom.

Hoogerwerf, A. (1995). *Politiek als evenwichtskunst*, Alphen aan de Rijn, Nederland: Uitgeverij Samsom.

IND (2016) *Asylum Trends*. Den Haag: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Nationale Ombudsman (2021). *Statushouders lopen groter risico op langdurige financiële problemen*. Geraadpleegd van, <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2022/statushouders-lopen-groter-risico-op-langdurige-financiele-problemen>

Ollongren, K (2015). *Vaststellen bestuursopdracht taskforce asielzoekers-vluchtelingen* (brief). Geraadpleegd van, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-36355.pdf>.

Regioplan (2015). *De integratie van statushouders op lokaal niveau belemmeringen en oplossingen*, Amsterdam: Regioplan.

Regioplan (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak*, Amsterdam: Regioplan.

Sociaal Economische Raad (2014) *Arbeidsmigratie*. Advies 14/09. Den Haag 2014. Duin, C. van, L.

Troonrede (2018). Geraadpleegd van, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/09/18/troonrede-2018>

Vluchtelingenwerk (2016). *Vluchtelingen in getallen*. Geraadpleegd van, https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/default/files/u895/Vluchtelingeningetallen2016_nieuw.pdf

Verwey Jonker Instituut (2020). *Hoe ondersteunen gemeenten statushouders bij het vinden van werk*. Geraadpleegd van, <https://www.verwey-jonker.nl/artikel/artikel-over-vijfde-monitor-gemeentelijk-beleid-arbeidstoeleiding-statushouders-2020/>

WRR (2015). *Policy Brief Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.