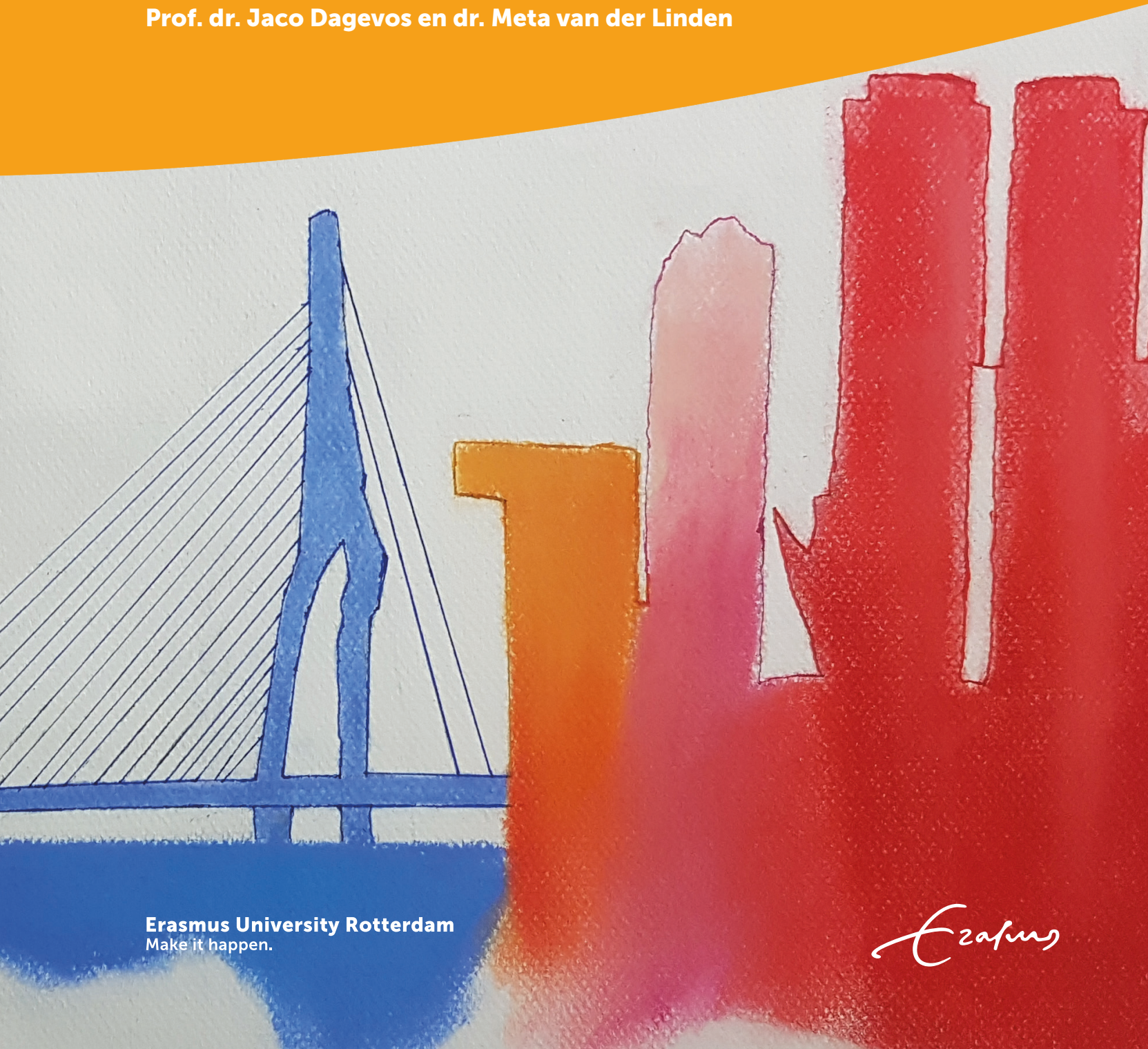


'Met alles opnieuw starten'

Een onderzoek naar de werking van het
programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Prof. dr. Jaco Dagevos en dr. Meta van der Linden



'Met alles opnieuw starten'

Een onderzoek naar de werking van het
programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Prof. dr. Jaco Dagevos en dr. Meta van der Linden

Illustratie kaft: Fadi Mousa

Deze afbeelding is gemaakt door Fadi in 2019. Hij komt uit Afrin in Syrië, woont al meer dan 5 jaar in Rotterdam, houdt van bodybuilding, tekenen en werkt bij een constructiebedrijf.

Colofon

'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam.

Redactie: Prof. dr. Jaco Dagevos & dr. Meta van der Linden

Rotterdam, april 2021
ISBN: 978-90-75289-54-1

Reeks

Bridge Project: Statushouders in Rotterdam, 6

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Erasmus Universiteit Rotterdam

Opdrachtgever: Stichting De Verre Bergen

Vormgeving

Ebenezer Tafese

© 2021, ESSB, Prof. dr. Jaco Dagevos & dr. Meta van der Linden

Alle rechten voorbehouden.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorwoord

De komst van grote aantallen vluchtelingen in 2015 en 2016 ligt nog vers in het geheugen. Rotterdam kwam daardoor voor een majeure opgave te staan om huisvesting te bieden en een bijdrage te leveren aan een goede start van deze groep statushouders. In die periode ontstond bij Stichting De Verre Bergen (SDVB) het plan om een deel van deze opgave op zich te nemen, wat heeft geresulteerd in het programma Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). Het in 2016 gestarte SNTR-programma heeft als doel om Syrische gezinnen met een verblijfsstatus te helpen snel te integreren in de Rotterdamse samenleving. De ambitie is dat de Syrische statushouders binnen afzienbare tijd de Nederlandse taal (op niveau B1) machtig zijn, de weg naar (vrijwilligers)werk of onderwijs vinden en zich thuis voelen in Rotterdam. Onderdeel van het programma is dat gezinnen een woning kunnen huren die door SNTR is gekocht. In totaal hebben 208 gezinnen aan het programma deelgenomen.

De Erasmus Universiteit is door SDVB gevraagd om de uitvoering en de resultaten van het SNTR-programma te onderzoeken. Dit heeft vorm gekregen in het EUR Bridge project. Het voorliggende eindrapport doet verslag van een meerjarige proces- en effectevaluatie naar de werking van het SNTR-programma. De Rotterdamse context bood een unieke kans voor een quasi-experimentele opzet waarbij statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma worden vergeleken met statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen maar onder de gemeentelijke aanpak vallen. In dit eindrapport wordt gebruik gemaakt van een breed palet aan gegevens en onderzoeksmethoden, waarbij er niet alleen *over* maar juist ook *met* statushouders is gesproken. Bijzonder is dat kwantitatieve methoden gecombineerd zijn met kwalitatieve methoden, waarbij een cijfermatige toetsing en duiding op een nuttige wijze met elkaar gecombineerd konden worden.

‘Met alles opnieuw starten’ is de titel van dit rapport. Het is een citaat van een statushouder die we voor dit onderzoek hebben geïnterviewd. Het geeft aan hoe groot de integratieopgave is. Tegelijkertijd stellen we vast dat in deze eerste jaren in Rotterdam statushouders grote stappen zetten in hun integratie: zo neemt hun Nederlandse taalbeheersing toe, zijn ze zelfredzamer geworden, voelen ze zich steeds vaker Rotterdamer, zijn ze vaker actief als vrijwilliger en hebben ze vaker betaald werk. Echter, het is niet zo dat deelnemers in het SNTR-programma *grotere* stappen in hun integratie hebben gezet dan degenen in de gemeentelijke aanpak. We stellen vast dat statushouders in beide vormen van beleid een vergelijkbare ontwikkeling in hun integratie doormaken. We dragen verschillende factoren aan die deze bevinding kunnen duiden, onder meer factoren in de uitvoering van het SNTR-programma en onbedoelde bijeffecten van de gekozen opzet, maar ook individuele factoren zoals de eigen inzet die door statushouders dikwijls als cruciaal wordt aangemerkt. Met de bevindingen van het EUR Bridge project krijgen beleidsmakers een beter inzicht in de complexiteit van het formuleren van effectief beleid bij de vroege integratie van statushouders.

Dit eindrapport is met inzet van velen tot stand gekomen. Wij danken in het bijzonder Floris Noordhoff die als onderzoeksmanager van SDVB mogelijk heeft gemaakt dat we het SNTR-programma op deze uitgebreide en intensieve manier hebben kunnen onderzoeken. We zijn hem erkentelijk voor zijn betrokkenheid en deskundige blik en danken hem voor de prettige samenwerking. Wij zijn de medewerkers van SNTR en de directeurs Sayida Goedhoop, Marte van Oort en Eva de Jong erkentelijk voor het ter beschikking stellen van zowel hun tijd, documenten en gegevens als hun openheid bij het delen van het reilen en zeilen van het programma. Wij danken onze begeleidingscommissie onder leiding van Richard Staring en de nuttige commentaren van commissieleden die het onderzoek op vele punten hebben verbeterd. In de laatste samenstelling bestond de commissie uit: Aat Brand, Simone Goosen, Joost Kappelhof, Marte van Oort, Ada Ruis, Paula Schiettekatte, Marcel van Toorn en Carolien Vogelaar. We zijn Labyrinth Onderzoek & Advies erkentelijk voor de dagelijkse organisatie en uitvoering van de EUR Bridge panelsurvey en we hebben een grote waardering voor jullie flexibiliteit en expertise. We danken Dick van der Graaf van de gemeente Rotterdam voor het aanleveren van de steekproefgegevens. We zijn de gespreksleiders, gespreksassistenten, tolken en transcribeerders erkentelijk voor hun bijdragen aan de focusgroepen en interviews met statushouders. Binnen dit project is intensief samengewerkt met Regioplan beleidsonderzoek: Adriaan Oostveen is nauw betrokken geweest bij de uitvoering van de procesevaluatie en de rapportage en Jeanine Klaver van Regioplan danken wij voor haar rol bij het mede vormgeven van en het bijdragen aan de procesevaluatie. Onze (oud-)collega's Sarah Heilmann, Angelique van Dam en Roxy Damen van de Erasmus Universiteit Rotterdam zijn wij erkentelijk voor hun bijdragen aan eerdere deelpublicaties die eveneens hebben bijgedragen aan dit rapport. De betrokken statushouders bedanken wij voor het willen delen van hun ervaringen, zowel door het deelnemen aan interviews en focusgroepen als door het deelnemen aan de EUR Bridge panelsurvey.

Het EUR Bridge team: Jaco Dagevos, Barbara van der Ent, Jolien Klok, Meta van der Linden, Adriaan Oostveen & Meghan Rens

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
0. Samenvatting	4
0.1 Inleiding	4
0.2 Het SNTR-programma in vogelvlucht	5
0.3 Taalverwerving	7
0.4 Maatschappelijke begeleiding	8
0.5 Participatie	9
0.6 Kinderen en jongeren	10
0.7 De belangrijkste bevindingen op een rij	11
1. Inleiding	12
1.1 Aanleiding.....	12
1.2 Opzet en samenhang onderzoeksdelen	12
1.3 Onderzoeksvragen.....	13
1.4 Gebruik van verschillende methoden	14
1.5 Een beknopt overzicht van het SNTR-programma	14
1.6 De Rotterdamse Aanpak Statushouders	15
1.7 Welke effecten worden er verwacht voor het SNTR-programma?.....	16
1.8 Hoofdstukindeling	16
2. Methodologische verantwoording	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Methoden bij onderzoeksvraag 1.....	19
2.3 Methoden bij onderzoeksvraag 2.....	23
2.4 Methoden bij onderzoeksvraag 3.....	29
2.5 Methoden bij onderzoeksvraag 4.....	33
2.6 Methoden bij onderzoeksvraag 5.....	43
3. Het SNTR-programma: beschrijving van de opzet en vergelijking met andere integratieprogramma's	48
3.1 Inleiding	48
3.2 Het integratieprogramma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam	48
3.3 De aanpak van de gemeente Rotterdam.....	54
3.4 SNTR vergeleken met andere integratieprogramma's.....	57
3.5 Samenvatting en conclusie: SNTR in vergelijking met de gemeentelijke aanpak en andere integratieprogramma's.....	59
4. Taal	64
4.1 Inleiding	64
4.2 Uitvoering van taalactiviteiten bij SNTR.....	64
4.3 Uitvoering van gemeenteactiviteiten gericht op taalverwerving.....	76
4.4 Uitkomstevaluatie van het SNTR-programma voor de beheersing van de Nederlandse taal.....	80
4.5 Effect van het SNTR-programma op taalbeheersing	82
4.6 Samenvatting.....	87
5. Maatschappelijke begeleiding	90
5.1 Inleiding	90
5.2 Uitvoering van maatschappelijke begeleiding door SNTR.....	90
5.3 Uitvoering van maatschappelijke begeleiding bij de gemeente.....	103
5.4 Uitkomstevaluatie van het SNTR-programma voor veranderingen in zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid in Nederland en mentale gezondheid	108
5.5 Effecten van het SNTR-programma op zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid in Nederland en mentale gezondheid	115
5.6 Samenvatting.....	129
6. Participatie	132
6.1 Inleiding	132
6.2 Uitvoering van SNTR-activiteiten gericht op participatie	132
6.3 Uitvoering van gemeenteactiviteiten gericht op participatie	147

6.4 Uitkomstenevaluatie van het SNTR-programma voor de arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie	151
6.5 Effect van het SNTR-programma op arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie	156
6.6 Samenvatting.....	165
7. Kinderen en jongeren uit Syrië: voelen zij zich thuis in Rotterdam?	168
7.1 Inleiding	168
7.2 Thuis voelen: wat is dat?	168
7.3 Onderzoeksmethoden.....	169
7.4 Thuis voelen in Rotterdam	170
7.5 Waarom voelen jonge statushouders zich thuis?	172
7.6 Thuis voelen gaat samen met verbondenheid met Syrië.....	182
7.7 Conclusie	183
8. Conclusies	186
8.1 Inleiding.....	186
8.2 De opzet van het SNTR-programma: integraal en intensief.....	186
8.3 Maakt SNTR verschil?	189
8.4 Reflectie op de uitkomsten	191
8.5 Lessen voor het (inburgerings)beleid	195
8.6 Tot slot.....	197

0. Samenvatting

Adriaan Oostveen, Barbara van der Ent, Jolien Klok, Meta van der Linden, Meghan Rens en Jaco Dagevos

0.1 Inleiding

Ontstaan en doelstelling Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) is in 2016 opgericht door Stichting De Verre Bergen (SDVB) met het streven om tweehonderd Syrische vluchtelinggezinnen te helpen snel te integreren in de Rotterdamse samenleving. Daartoe biedt SNTR de deelnemende gezinnen een huurwoning en een intensief integratieprogramma. SDVB vond dat het reguliere beleid niet voorzorg in voldoende begeleiding en maatwerk, en signaleerde daarnaast ruimte voor verbetering in de taalverwerving en het inburgeringsaanbod. Het SNTR-programma omvat daarom maatschappelijke begeleiding, taallessen, loopbaanbegeleiding en activiteiten voor de kinderen. De ambitie is om hiermee “meer en beter bij te dragen aan de integratie van statushouders”, wat zich zou moeten vertalen in een snellere integratie van SNTR-deelnemers in vergelijking met statushouders die de ‘reguliere’ Rotterdamse aanpak doorlopen. Het programma hanteert een brede omschrijving van integratie en richt zich op zowel de structurele (taal, zelfredzaamheid, participatie) als de meer sociaal-culturele (sociale contacten, thuis voelen) kant van integratie.

Onderzoek: het EUR Bridge project

De Erasmus Universiteit Rotterdam is door SDVB gevraagd om een meerjarig onderzoek uit te voeren naar de werking en effectiviteit van het SNTR-programma. Om hier inzicht in te krijgen is een vergelijking gemaakt tussen statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma en statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen maar onder het reguliere inburgeringsbeleid vallen en ondersteuning krijgen van de gemeente. Het zogenoemde Bridge project omvat meerdere deelonderzoeken, te weten een procesevaluatie, een uitkomstevaluatie, een effectevaluatie en een onderzoek naar de kinderen en jongeren van het SNTR-programma. Daarnaast is een beleidsanalyse uitgevoerd van het integratiebeleid van de gemeente Rotterdam. Deze deelonderzoeken hebben in de afgelopen jaren geresulteerd in de publicatie van vijf deelrapporten¹. Het voorliggende rapport betreft de overkoepelende eindrapportage van het gehele Bridge project, waarin de bevindingen uit de deelonderzoeken in samenhang worden beschreven. Hiermee beantwoorden we de centrale vraag in hoeverre het SNTR-programma een bijdrage levert aan de integratie van de deelnemende statushouders.

Het Bridge project kent een longitudinale en *mixed-methods* onderzoeksopzet, zoals kort weergegeven in onderstaand kader. Deze samenvatting biedt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen van het Bridge project, dat zeer uitgebreid is. De inhoudelijke hoofdstukken van dit rapport en de onderliggende deelrapporten geven een meer verdiepend inzicht.

1. De **opzet** van het SNTR-programma is in kaart gebracht door middel van kwalitatieve methoden, namelijk documentanalyse, literatuuronderzoek, individuele interviews en groepsinterviews. De (groeps)interviews zijn gevoerd met medewerkers van SNTR, de gemeente Rotterdam, enkele samenwerkingspartners, wetenschappers en praktijkexperts. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tussen 2018 en 2020.
2. De **uitvoering** van het SNTR-programma is in kaart gebracht middels een procesevaluatie die in twee fases is uitgevoerd (respectievelijk in 2019 en 2020) en waarin meerdere methoden zijn toegepast. Er zijn (groeps)interviews gehouden met zowel huidige als oud-medewerkers van SNTR, samenwerkingspartners en deelnemers. Verder zijn praktijkobservaties uitgevoerd bij een aantal SNTR-activiteiten, en is kwantitatieve informatie uit de registraties van SNTR en vanuit de EUR Bridge panelsurvey geanalyseerd.
3. De **uitkomsten** van het SNTR-programma zijn onderzocht middels twee veldwerkperiodes van de EUR Bridge panelsurvey (respectievelijk in 2017/2018 en in 2019). De survey is face-to-face afgenomen onder Rotterdamse statushouders van 15 jaar of ouder, die na 1 januari 2016 een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd ontvingen en sinds 1 juni 2016 in Rotterdam zijn gevestigd. In beide veldwerkperiodes werd een hoge respons van respectievelijk 83% en 85% behaald. 1.004 respondenten hebben deelgenomen aan beide waves, waarvan 366 SNTR-deelnemers en 638 statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen.

¹ De deelpublicaties zijn beschikbaar via de website <https://www.eur.nl/essb/samenwerkingen-bestuurskunde-sociologie/eur-bridge-project>.

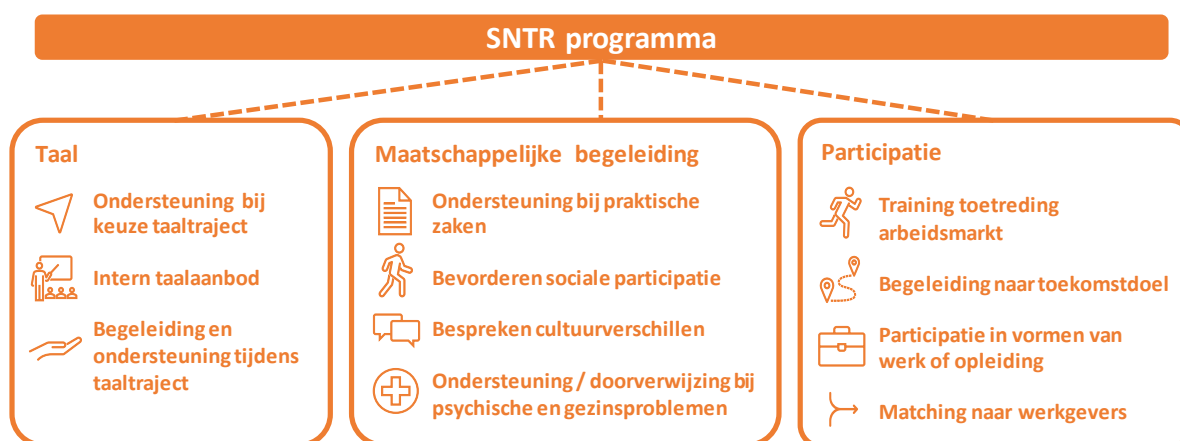
4. De **effectevaluatie** is gebaseerd op een vergelijking van de integratie van statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma met die van statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen, maar niet deelnemen aan het SNTR-programma. Deze vergelijkingsgroep valt onder het reguliere inburgeringsbeleid en krijgt ondersteuning van de gemeente Rotterdam en VluchtelingenWerk. Om op causaliteit gerichte uitspraken te kunnen doen, is via een matchingsprocedure gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling van beide groepen. Vervolgens is door middel van random effect-regressieanalyses geanalyseerd in hoeverre de ontwikkeling in integratie van SNTR-deelnemers verschilt van die van de gemeentegroep. Aan de hand van kwalitatieve methoden (diepte-interviews met SNTR-deelnemers en focusgroepen met statushouders die alleen onder de gemeentelijke aanpak vallen) is verder de *ervaren* werking van het SNTR-programma in kaart gebracht.
5. Het **kindonderzoek** is gebaseerd op een afzonderlijke Kindsurvey en interviews. De Kindsurvey is afgenomen van juni tot oktober 2019 onder 97 Syrische statushouders tussen 10 en 15 jaar, zowel afkomstig uit de SNTR-gezinnen als uit gezinnen die niet deelnamen aan het SNTR-programma. Daarnaast zijn in 2020 interviews gevoerd met 19 jongeren uit gezinnen die deelnemen aan het SNTR-programma. Zij zijn allen drie tot vier keer geïnterviewd.

0.2 Het SNTR-programma in vogelvlucht

Programma en activiteiten

Deelnemers doorlopen gedurende drie jaar een veelomvattend programma, waarin ze intensief en integraal ondersteund worden bij het leren van de Nederlandse taal, het vergroten van hun zelfredzaamheid en het participeren in de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt. De intensiteit van het programma is terug te zien in de duur, frequentie en verscheidenheid van geboden activiteiten. Het integrale karakter van de begeleiding komt naar voren in de aandacht voor zowel taal, maatschappelijke begeleiding als participatie. In totaal hebben 208 Syrische gezinnen deelgenomen aan het SNTR-programma, waarvan het grootste deel is ingestroomd tussen het derde kwartaal van 2016 en het tweede kwartaal van 2018. De laatste deelnemers zullen naar verwachting in december 2021 uitstromen.

Het SNTR-programma bestaat uit een aantal programmaonderdelen met eigen activiteiten en doelstellingen. Onderstaand bieden we hiervan een beknopte beschrijving.²



- **Taal:** SNTR adviseert haar deelnemers bij het kiezen van een taaltraject. Hierbij hebben deelnemers de keuze om zich in te schrijven bij de eigen taalschool van SNTR of voor een externe taalschool te kiezen. Binnen de SNTR-taalschool krijgen deelnemers vier dagdelen per week taallessen door NT2-docenten. Verder stelt SNTR deelnemers met zogenaamde 'bijfinanciering' in staat om hun taalbeheersing verder te verbeteren wanneer de DUO-lening hiervoor niet toereikend is. SNTR ondersteunt de deelnemers verder bij de administratieve handelingen rondom de inburgering, en bij het oefenen met de taalvaardigheden in de praktijk (o.a. met taalmaatjes). Daarnaast monitort een toekomstcoach de voortgang van de deelnemer in de taal cursus.
- **Maatschappelijke begeleiding (MB):** SNTR streeft ernaar om haar deelnemers zich thuis te laten voelen in de Nederlandse samenleving en te helpen zelfredzaam te worden. Hiertoe worden deelnemende gezinnen gekoppeld aan een coach die regelmatig op huisbezoek komt. Deze richt zich op administratieve en praktische

² Naast de drie genoemde programmaonderdelen omvat SNTR ook een kindprogramma en een team dat zich bezig houdt met huisvesting van de deelnemers.

zaken, maar ook op sociale activering, psychische- en gezondheidsproblemen en culturele integratie. Daarnaast heeft SNTR in de loop der jaren een aanvullend aanbod ontwikkeld voor specifieke behoeften van subgroepen, zoals jongeren of deelnemers die weinig buitenshuis komen.

- **Participatie:** SNTR bereidt deelnemers op meerdere manieren voor op participatie in een vorm van werk. Deelnemers werken aan hun werknemersvaardigheden middels loopbaantraining, netwerkbijeenkomsten en computertraining. Verder worden ze door een toekomstcoach individueel begeleid bij de oriëntatie op een passende vorm van werk of opleiding. Hiertoe gaat SNTR voor hen op zoek naar werkstages, vrijwilligerswerk, leer-werktrajecten en betaald werk.

Als private organisatie werkt SNTR binnen het bredere gemeentelijke beleidskader. De gemeente Rotterdam heeft de deelnemende gezinnen geselecteerd en doorverwezen naar SNTR.³ Deelnemers die een bijstandsuitkering ontvangen vallen onder de Participatiewet, waarvan de uitvoering onder de verantwoordelijkheid valt van de gemeente (zie 0.5).

Beleid gemeente Rotterdam

We onderzoeken de effectiviteit van het SNTR-programma door de situatie van SNTR-deelnemers af te zetten tegen een vergelijkingsgroep van andere statushouders die niet aan het programma hebben deelgenomen. Deze vergelijkingsgroep heeft eveneens vanaf 2016 een verblijfsstatus gekregen, woont in Rotterdam en is begeleid door de gemeente Rotterdam. Belangrijk om te benadrukken is dat deze vergelijkingsgroep geen klassieke 'controlegroep' is: ook de vergelijkingsgroep heeft immers begeleiding en ondersteuning ontvangen. De Rotterdamse Aanpak Statushouders wordt uitgevoerd door een drietal partijen.

1. Het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) regelt de huisvesting en het inkomensbeheer (aanvragen uitkering, zorgverzekering, toeslag woninginrichting).
2. VluchtelingenWerk Zuidwest-Nederland verleent maatschappelijke begeleiding aan statushouders gedurende hun eerste twee jaar in Nederland. Dit verloopt via spreekuren, uitgevoerd door vrijwilligers. VluchtelingenWerk biedt ook juridische begeleiding en organiseert trajecten zoals de Rotterdamse Taalstart en het Participatieverklaringstraject.
3. In het kader van de Participatiewet helpen consulenten van het Jongerenloket (voor statushouders onder de 27 jaar) en de afdeling Werk (voor statushouders boven de 27 jaar) statushouders uit de bijstand te komen. Sinds 2019 is hiervoor een gespecialiseerd 'team Statushouders' dat statushouders intensiever begeleidt, en zijn er bovendien speciale re-integratietrajecten ontwikkeld voor deze doelgroep.

Verhouding SNTR-programma tot andere integratieprogramma's

Om inzichtelijk te maken in hoeverre het SNTR-programma soortgelijk dan wel onderscheidend is ten opzichte van ander beleid gericht op de integratie van statushouders, is het SNTR-programma vergeleken met andere interventies die recentelijk onderzocht zijn. Hieruit komt onder andere naar voren dat het SNTR-programma:

- **Omvattend en integraal is.** Het programma strekt zich uit van het bieden van huisvesting tot taal, maatschappelijke begeleiding en participatie. Andere statushouders ontvangen deze vormen van begeleiding doorgaans vanuit verschillende partijen en organisaties, maar voor SNTR-deelnemers wordt alles onder één dak aangeboden.
- **Een intensief karakter heeft.** Zo volgen deelnemers vier dagen per week taalles, waar drie dagdelen voor de meeste inburgeraars gangbaar is. Ook de maatschappelijke begeleiding is intensief, wordt middels huisbezoeken uitgevoerd en duurt langer dan in de meeste andere gemeenten.
- **Knelpunten uit het huidige inburgeringsstelsel probeert op te lossen.** De eigen taalschool kenmerkt zich door sturing op kwaliteit. Hiermee wordt de keuze voor een taalaanbieder, die voor statushouders vaak lastig is, hen uit handen genomen. Onderscheidend is ook de mogelijkheid tot bijfinanciering: financiering van extra taallessen om een hoger taalniveau te bereiken, wanneer de DUO-lening hiervoor niet toereikend is.
- **Gaandeweg is opgebouwd.** Gedurende de eerste anderhalf tot twee jaar bestond het SNTR-programma uit taal en maatschappelijke begeleiding. De activiteiten gericht op participatie zijn pas daarna ontwikkeld, waar gemeentelijke aanpakken vaak uitgaan van parallelle deelname aan taallessen en een vorm van participatie. Verder stelt SNTR zich op als een lerende organisatie: het programma is gaandeweg veelvuldig aangepast op basis van ervaringen en nieuwe inzichten (mede gevoed vanuit het voorliggende onderzoek). Dit zien we ook in andere organisaties en programma's terug, waaronder in het beleid van de gemeente Rotterdam.

³ De toewijzing gebeurde op basis van beschikbaarheid; de gemeente Rotterdam koppelde Syrische vluchtelinggezinnen aan SNTR wanneer deze een woning beschikbaar stelde die voldeed aan de behoefte van het gezin. Geselecteerde gezinnen konden aangeven niet mee te willen doen aan het SNTR-programma, maar in de praktijk kwamen weigeringen voor zover wij weten nooit voor.

0.3 Taalverwerving

Allereerst kijken we hoe de Nederlandse taalbeheersing van SNTR-deelnemers en de vergelijkingsgroep zich heeft ontwikkeld (zie Hoofdstuk 4). Uit de Bridge panelsurvey blijkt dat de Nederlandse taalbeheersing van Rotterdamse statushouders is vooruitgegaan: zij geven hun taalvaardigheid gemiddeld een 3,2 in 2017/2018 en een 5,1 in 2019. Hoewel dit een aanzienlijke stijging is, geven statushouders hun taalvaardigheid nog steeds een onvoldoende. SNTR-deelnemers verschillen niet wezenlijk van de statushouders in de gemeentelijke aanpak, zowel wat betreft het taalniveau als de ontwikkeling in de taalbeheersing. Tijdens interviews lichten ze hierover toe dat het begin er is en dat ze zich goed kunnen redden. Tegelijkertijd zijn er om “volwaardig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving”, nog stappen te nemen. Statushouders zijn dus nog niet onverdeeld tevreden met hun beheersing van de Nederlandse taal en zouden graag nog (veel) beter Nederlands spreken.

Deze beschrijvende gegevens geven echter nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van het SNTR-programma, aangezien de groep SNTR-deelnemers qua kenmerken verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Om deze reden is de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers dat door middel van een statistische methode; *matching*, is gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak. Op basis van de gematchte dataset is de voortgang van de Nederlandse taalbeheersing voor beide groepen geanalyseerd. Hieruit blijkt dat niet kan worden aangetoond dat de taalbeheersing van SNTR-deelnemers door de tijd heen sneller is toegenomen dan bij statushouders in de gemeentelijke aanpak. De verwachting dat het intensieve taalprogramma van SNTR zou bijdragen aan een snellere toename van de taalverwerving is daarmee niet bevestigd. Het onderzoek naar de uitvoering van de SNTR-aanpak, de gemeentelijke aanpak en de ervaringen van de statushouders geven inzicht in hoe deze uitkomst kan worden begrepen.

Een eerste factor is dat veel SNTR-deelnemers buiten het SNTR-taalaanbod hun taalonderwijs hebben gevolgd. SNTR heeft haar deelnemers geadviseerd bij het kiezen van een taaltraject, waarbij zij zowel konden instromen in het eigen taalaanbod als in externe taaltrajecten. Het overgrote deel van de SNTR-deelnemers is gestart in het taalaanbod van SNTR. Dit was niet verplicht, maar niet iedereen had begrepen dat er een keuzemogelijkheid was. Na verloop van tijd is het interne taalaanbod minder breed geworden, vanwege de dalende instroom in het programma. Als gevolg was er vaker geen passende taal cursus voor deelnemers en stapten aanzienlijke aantallen deelnemers over naar andere taalaanbieders. Andere redenen van deelnemers om over te stappen waren een grote reisafstand tot de taalschool en ontevredenheid over de taallessen. Een aanzienlijk deel van de SNTR-deelnemers heeft dus, net als de gemeentedeelnemers op de reguliere markt van taalscholen hun taallessen gevolgd.

Een belangrijke overweging bij de opzet van het SNTR-programma was om deelnemers te behoeden voor de knelpunten in het huidige inburgeringsbeleid. Door zelf het taalaanbod te organiseren wilde SNTR grip krijgen op de kwaliteit van de taalaanbieders, deelnemers beschermen tegen de slechte taalscholen en zorgdragen voor een stabiel aanbod. Gedurende het programma is echter afscheid genomen van een taalaanbieder vanwege slechte kwaliteit en is een andere taalschool failliet gegaan. Om de taallessen van de deelnemers te continueren is uiteindelijk in eigen beheer een taalschool opgericht. SNTR werd dus geconfronteerd met achterblijvende kwaliteit van taalaanbieders en de gewenste ‘rust’ in het taalaanbod werd doorkruist.

Een tweede reden voor waarom de ontwikkeling in de taalbeheersing van beide groepen vergelijkbaar is, is dat de verschillen in kwaliteit van de dienstverlening gering zijn, waardoor, zo veronderstellen we, het beleid een vergelijkbare uitwerking heeft. Uit het surveyonderzoek komt naar voren dat de SNTR- en gemeentegroep in grote lijnen hetzelfde oordeel hebben over de kwaliteit van de taallessen, onder meer afgemeten aan hun oordeel over de kwaliteit van de docenten, de samenstelling van de klassen en afwisseling van de lessen. Verder zijn SNTR-deelnemers die bij externe taalaanbieders taallessen volgen even tevreden als SNTR-deelnemers die dat bij de eigen taalschool van SNTR doen. De verschillen in kwaliteit tussen het taalaanbod van SNTR en dat van de reguliere markt, vastgesteld op grond van opvattingen van de deelnemers zelf, blijken beperkt te zijn.

Een derde reden heeft te maken met nadelen van de intensieve aanpak van SNTR. Veel deelnemers waarderen de frequentie van de taallessen (vier dagen per week), maar een eveneens aanzienlijk deel van de deelnemers vindt het tempo te hoog. In de SNTR-klassen zitten alleen Syriërs, waardoor men makkelijk schakelt naar het Arabisch. Dit wordt door alle betrokkenen gezien als een belemmering voor de taalverwerving. Verder hebben deelnemers de behoefte om de taal meer in de praktijk te oefenen in een vorm van werk naast de taallessen. Hoewel SNTR hiervoor in 2019 het duale programma Aan de Slag ontwikkelde, werd dit gericht op analfabeten en laaggeschoolden en kwam het duale karakter uiteindelijk minder uit de verf dan was beoogd.

Tot slot zijn SNTR- en gemeentedeelnemers gevraagd om zelf factoren te benoemen die volgens hen van invloed zijn geweest op de verwerving van de Nederlandse taal. Daarbij kan het gaan over de rol van het SNTR-programma, maar ook over andere belemmerende of faciliterende factoren. Hoewel er niet alleen positieve geluiden waren over de taallessen van SNTR, geven de deelnemers aan dat deze aanzienlijk hebben bijgedragen

aan hun taalverwerving. Verder hecht men groot belang aan de eigen inzet en aan het leren van de Nederlandse taal in de praktijk. Ook de statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vielen, verwijzen naar dezelfde drie mechanismen voor taalverwerving: de taalschool, het leren van de taal in de praktijk, en de eigen inzet. We zien derhalve dat statushouders niet alleen verwijzen naar het beleid van SNTR of de gemeente, maar dat ook andere factoren een belangrijke invloed hebben op de taalverwerving van statushouders.

0.4 Maatschappelijke begeleiding

De maatschappelijke begeleiding poogt deelnemers zelfredzamer te maken en zich meer thuis te laten voelen (zie Hoofdstuk 5). De surveyresultaten laten zien dat de statushouders de afgelopen jaren zelfredzamer zijn geworden, zich steeds vaker Rotterdammer voelen en de eenzaamheid is afgenomen. Men geeft een zeer hoog cijfer voor het leven hier. Dit cijfer is in de afgelopen jaren niet veranderd, maar veel ruimte voor verbetering was er op dit punt ook niet. Met betrekking tot het vergroten van sociaal contact met Nederlanders hebben zich geen grote ontwikkelingen voorgedaan en ook de psychische gezondheid is niet wezenlijk verbeterd. Er zijn weinig grote verschillen waarneembaar tussen SNTR-deelnemers en de gemeentegroep.

Zoals eerder toegelicht zegt een beschrijving van ontwikkelingen nog weinig over de effectiviteit van het SNTR-programma, vanwege verschillen in samenstelling van de twee groepen. Daarom is ook hier een statistische analyse gemaakt op basis van matching van deelnemers en niet-deelnemers met vergelijkbare kenmerken. Deze analyse laat zien dat de SNTR-deelnemers zich ten aanzien van de uitkomstindicatoren niet gunstiger hebben ontwikkeld dan de gemeentegroep. De verwachting dat de intensieve en integrale maatschappelijke begeleiding van SNTR zou bijdragen aan een snellere zelfredzaamheid, meer sociale contacten en het meer thuis voelen in Rotterdam is daarmee niet bevestigd. Op grond van het onderzoek naar de uitvoering van de SNTR-aanpak, de gemeentelijke aanpak en de ervaringen van de statushouders zijn verschillende factoren te identificeren voor deze bevinding.

Statushouders die recentelijk zijn aangekomen in Nederland hebben een beperkte taalbeheersing en kennen de Nederlandse regels en procedures nog niet. SNTR-deelnemers hebben dan ook een sterke behoefte aan ondersteuning bij praktische en administratieve zaken. Tijdens huisbezoeken helpen een maatschappelijke begeleider ('MB-coach') en een connector (afkomstig uit Syrië of bekend met de Syrische taal en cultuur) de gezinnen om deze zaken op orde te houden en problemen te voorkomen of op te lossen. Deelnemers zijn hier zeer tevreden over. De keerzijde is dat er door de intensieve ondersteuning een minder sterke focus ligt op het ontwikkelen van de vaardigheden en zelfredzaamheid van de deelnemer zelf, wat een eerste plausibele verklaring is voor het ontbreken van verschillen tussen de SNTR- en vergelijkingsgroep. Veel deelnemers ervaren drempels om zelf zaken te regelen, en het blijkt lastig voor de MB-coaches om hen hiertoe te stimuleren. SNTR biedt haar deelnemers drie jaar maatschappelijke begeleiding, en deelnemers zijn dit min of meer als hun recht gaan zien. Dit maakt het moeilijker om de begeleiding al eerder geleidelijk af te bouwen. Wel zien we dat er richting het einde van de driejaarsperiode een groter accent is komen te liggen op het bevorderen van de zelfredzaamheid.

Een tweede reden is dat MB-coaches in de praktijk veel tijd kwijt zijn aan het direct oplossen van praktische problemen en hulpvragen ('brandjes blussen'). Hierdoor wordt er minder tijd en aandacht besteed aan andere MB-doelen, zoals het vergroten van de leefwereld van de deelnemers met sociale contacten en activiteiten of het bespreken van culturele verschillen. Dit laatste vinden MB-coaches in het algemeen lastig omdat ze niet 'betuttelend' willen overkomen en de relatie met het gezin niet willen schaden. Het bespreken van culturele verschillen lukt het best wanneer het op een natuurlijke wijze ter sprake komt, en de inzet van de connectoren draagt hieraan bij.

De statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma ontvangen van VluchtelingenWerk maatschappelijke begeleiding en juridische ondersteuning (bij het aanvragen van gezinshereniging). Deze begeleiding is korter (twee jaar in plaats van drie bij SNTR) en wordt op locaties van VluchtelingenWerk uitgevoerd door vrijwilligers, eventueel vergezeld door tolken. Ook hier gaat veel tijd naar het helpen bij praktische en administratieve vragen van deelnemers. Vergeleken met gemeentedeelnemers zijn SNTR-deelnemers meer tevreden over de maatschappelijke begeleiding, hebben ze vaker contact met hun begeleider en ervaren ze een grotere bijdrage van de begeleiding op meerdere terreinen. Toch is de ontwikkeling van zelfredzaamheid, sociale contacten en indicatoren voor thuis voelen van SNTR- en gemeentedeelnemers vergelijkbaar. Met betrekking tot zelfredzaamheid laat het onderzoek zien dat de statushouders in de gemeentegroep bepaalde activiteiten (zoals het invullen van formulieren of het maken van medische afspraken) vaker met ondersteuning vanuit het eigen netwerk doen, terwijl statushouders uit de SNTR-groep vooral gebruik maken van ondersteuning door SNTR. Samengevat zien we dat de SNTR-deelnemers intensiever zijn begeleid en hier veel waarde aan hechten, maar daarbij in mindere mate zijn gestimuleerd om zelfredzaam te worden.

Een derde verklaring voor het niet vinden van verschillen tussen statushouders in het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak, vinden we in het kwalitatieve onderzoek naar de ervaringen van statushouders.

SNTR-deelnemers wijzen erop dat niet alleen het SNTR-programma, maar ook veel andere factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van hun zelfredzaamheid, sociale contacten en thuisgevoel. In dit verband wijzen zij op het spreken van de (Engelse of Nederlandse) taal, de beschikbaarheid van hulpbronnen in het eigen netwerk, andere maatschappelijke organisaties, participatie, gewenning en het welzijn van kinderen. Het meeste gewicht lijkt de eigen inzet te hebben: je moet er zelf wat van maken. Statushouders uit de gemeentegroep lijken grofweg dezelfde mechanismen aan te kaarten om hun integratiedoelen te bereiken. Wel zien we dat VluchtelingenWerk voor de gemeentegroep een minder prominente rol lijkt te spelen dan SNTR speelt voor de SNTR-groep. De gemeentegroep lijkt zich wat meer op zichzelf aangewezen te voelen om hun leven in Nederland vorm te geven. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de survey die erop wijzen dat de gemeentegroep vaker andere hulpbronnen aanboort.

0.5 Participatie

SNTR beoogt haar deelnemers te ondersteunen en stimuleren om actief te zijn in een vorm van werk (zie Hoofdstuk 6). Zowel de SNTR-groep als de gemeentegroep laten door de tijd heen een toename zien wat betreft hun deelname aan vrijwilligerswerk en betaald werk. Op beschrijvend niveau zijn er met name verschillen tussen de twee groepen in arbeidspositie: statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen hebben in 2019 vaker betaald werk en behoren vaker tot de beroepsbevolking, al is het aandeel SNTR-deelnemers dat wil werken in de onderzochte periode sterk toegenomen. SNTR-deelnemers zijn daarentegen weer vaker actief in vrijwilligerswerk. SNTR-deelnemers zijn door de tijd heen minder tevreden geworden over hun financiële situatie, terwijl de gemeentegroep tevredener werd. Laatstgenoemden zijn bovendien tevredener met hun financiële situatie vergeleken met SNTR-deelnemers.

Ook op het vlak van participatie biedt een beschrijving van de ontwikkeling nog geen zicht op effectiviteit van het SNTR-programma, gezien de verschillen in samenstelling tussen de twee groepen. Dat blijkt ook uit de effectevaluatie op basis van gematchte groepen: de groepsverschillen in arbeidspositie en vrijwilligerswerk zijn door de tijd heen niet significant. We vinden dus geen ondersteuning voor de hypothese dat SNTR-deelnemers na verloop van tijd vaker participeren in betaald werk, tot de beroepsbevolking behoren en vrijwilligerswerk doen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak (en omgekeerd). Wel vinden we een significant effect voor de financiële situatie, maar in de tegenovergestelde richting dan verwacht: SNTR-deelnemers zijn zich door de tijd heen minder tevreden gaan voelen met hun financiële situatie dan de gemeentegroep. Om het verwerpen van onze hypothese te kunnen duiden verdiepen we ons wederom in de uitvoering van de SNTR-aanpak, de gemeentelijke aanpak en de ervaringen van de statushouders.

Hierbij is als eerste de constatering van belang dat de overgrote meerderheid van de SNTR-deelnemers onderdeel is van het beleid dat de gemeente voert vanwege de Participatiewet. Circa 80% van de statushouders in beide groepen had ten tijde van het onderzoek een bijstandsuitkering en maakte om die reden deel uit van het gemeentelijk beleid. Het gemeentelijke beleid op het gebied van participatie is door de tijd heen veranderd. Hierdoor zijn grofweg twee periodes te onderscheiden: de periode van 2016 tot en met 2018, en de periode vanaf 2019. In de eerste periode lag de nadruk van de gemeente op de uitstroom van statushouders uit de uitkering. Begeleiding naar andere vormen van participatie was belegd bij VluchtelingenWerk, maar de samenwerking tussen beide partijen verliep niet altijd soepel. Vanaf 2019 is er in de begeleiding meer ruimte voor de ambities en wensen van de statushouders, maar blijft uitstroom uit de uitkering centraal staan. De gemeente beschikt over een breed instrumentarium aan re-integratietrajecten waarmee statushouders naar werk begeleid kunnen worden. Daarnaast heeft team Statushouders via hun samenwerking met het regionale WerkgeversServicepunt Rijnmond toegang tot een ruim netwerk van werkgevers. Desalniettemin blijft het direct matchen van werkzoekende statushouders en werkgevers hier een lastige opgave. Verder zien we dat het bieden van nazorg na de plaatsing onvoldoende verankerd is in de uitvoering. Voor vrijwilligerswerk lijkt er in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk tot slot slechts beperkt aandacht. De overgrote meerderheid van de SNTR-deelnemers zijn dus onderdeel van het gemeentelijke participatiebeleid, en lijken om deze reden waarschijnlijk in hun ontwikkeling van participatie op niet-deelnemers.

Het SNTR-programma heeft aanvullend echter voor eigen accenten gekozen. Het programma was vanaf de start sterk gefocust op een intensief taaltraject dat moest leiden naar een zo hoog mogelijk taalniveau. De activiteiten gericht op het bevorderen van participatie zijn pas later begonnen, wat betekent dat het programma van deelnemers die vroeg zijn ingestroomd een volgtijdelijk karakter kreeg ('eerst taal, dan werk'). De activiteiten ter bevordering van de participatie vallen uiteen in vier pijlers: loopbaantraining, toekomstcoaching, participatie in verschillende vormen van werk of opleiding, en matching naar werkgevers. In de uitvoering van deze activiteiten vinden we verdere aanwijzingen voor het ontbreken van een duidelijk effect van het SNTR-programma op de ontwikkeling van participatie van haar deelnemers – in vergelijking tot statushouders onder alleen de gemeentelijke aanpak.

Het SNTR-programma biedt loopbaantraining aan waaraan deelnemers vrijwillig kunnen deelnemen. Loopbaantraining beoogt statushouders te leren over het opbouwen van een netwerk, solliciteren, communicatievaardigheden en de Nederlandse werkcultuur. Deelname aan de training lijkt volgens de trainers bij te dragen aan het vergroten van het zelfvertrouwen en de sollicitatievaardigheden, en deelnemers zijn er overwegend positief over. Tegelijkertijd blijft het onduidelijk of deelnemers de opgedane kennis en vaardigheden daadwerkelijk vertalen naar acties gericht op het vinden van werk. De deelnemers lichten toe dat zij wel veel ideeën hebben voor hun toekomstige arbeidsdeelname, maar dat zij belemmeringen ervaren om hier stappen in te maken. Zij wijzen hierbij op een gebrekkige taalbeheersing, de focus op de inburgering, het niet bezitten van de juiste ervaring of diploma's, of het er simpelweg nog niet aan toe zijn om de arbeidsmarkt te betreden. We zien dan ook regelmatig dat deelnemers de stap naar een vorm van werk uitstellen tot na het afronden van de taal cursus, wat nogmaals duidt op een volgtijdelijk karakter van hun integratietraject.

In het SNTR-programma helpt de toekomstcoach bij het oriënteren op en zetten van stappen richting werk of een opleiding.⁴ De begeleiding van de toekomstcoaches is te typeren als motiverend en coachend: het eigenaarschap ligt bij de deelnemer en de toekomstcoach helpt hen bij het formuleren van een toekomstdoel. De deelnemers waarderen de coachende en motiverende begeleiding van de toekomstcoach als positief in verhouding tot het verplichtende karakter van de begeleiding die zij krijgen vanuit de gemeente. Consulente daarentegen zijn van mening dat de toekomstcoaches de toekomstdoelen meer hadden kunnen toetsen op haalbaarheid. Ook deelnemers geven soms aan dat de coaching tot weinig concreets leidt, wat van tijd tot tijd voor teleurstelling zorgt, omdat zij iets anders verwachten.

SNTR-deelnemers kunnen actief worden in meerdere vormen van werk, zoals vrijwilligerswerk, werkstages, leertrajecten en betaald werk. Om dit soort participatiemogelijkheden te vinden onderhoudt SNTR een netwerk onder werkgevers. In eerste instantie was het de eigen verantwoordelijkheid van deelnemers om te solliciteren, maar dit bleek in de praktijk niet realistisch. Daarom heeft SNTR besloten de matching van deelnemers aan vacatures en werkstages actiever te faciliteren. Belangrijke doelen van onbetaalde vormen van werk zijn het opdoen van werkervaring, vakkennis en Nederlandse taalvaardigheid. De ervaringen van deelnemers hiermee zijn wisselend, omdat deze niet altijd bijdragen aan de taalverwerving en het leren van de vakinhoud. Inclusie op de werkvloer en voldoende tijd en aandacht voor begeleiding vanuit de werkgever zijn hierbij succesfactoren.

Tot slot, in het kwalitatieve onderzoek naar de ervaringen van statushouders zien we wederom dat niet alleen het SNTR-programma, maar ook andere factoren een rol spelen bij participatie. SNTR-deelnemers is gevraagd welke factoren zij van belang achten om betaald werk of vrijwilligerswerk te vinden. Het SNTR-programma heeft hier volgens hen een rol in gespeeld, voornamelijk via de coachende inzet van de toekomstcoach. Maar de deelnemers wijzen ook op andere factoren, zoals het leren van de taal, het sociale netwerk, de eigen inzet en het krijgen van kansen en mogelijkheden van werkgevers. SNTR lijkt in de ogen van statushouders dus een schakel te vormen naar werk, maar andere mechanismen dragen wat hen betreft zeker ook bij. Bij statushouders onder de gemeentelijke aanpak vinden we vooral de mechanismen eigen inzet en sociaal netwerk terug. In hun ervaring is de begeleiding van de gemeente minder coachend van aard en met name gericht op een zo snel mogelijke uitstroom uit de uitkering.

0.6 Kinderen en jongeren

In het kindonderzoek staat de vraag centraal in hoeverre Syrische kinderen en jongeren zich thuis voelen in Rotterdam en welke factoren hieraan bijdragen. Het hoofdstuk over kinderen en jongeren (Hoofdstuk 7) heeft een andere invalshoek dan de rest van het rapport, omdat hier niet gekeken wordt naar de effectiviteit van het SNTR-programma. Op basis van de Kindsurvey voor kinderen (10 tot 15 jaar) en interviews met jongeren (13 tot 17 jaar), geven we een inkijkje in de leefsituatie van jonge statushouders van Syrische herkomst in Rotterdam en bespreken we factoren die bijdragen aan thuis voelen of dit juist belemmeren. Thuis voelen is één van de belangrijkste doelstellingen van SNTR en is cruciaal voor onder andere de mentale gezondheid en veerkracht van jonge statushouders.

Het merendeel van de kinderen en jongeren uit de interviews voelt zich thuis in Rotterdam. De geïnterviewde jongeren spreken enthousiast over de stad en de meesten voelen zich er veilig en hebben er hun draai gevonden. Het hebben van vrienden en familieleden die in Nederland wonen en de beheersing van de Nederlandse taal spelen hierbij een belangrijke rol. Naar school gaan en hier aan hun toekomst kunnen werken is ook van belang voor het thuisgevoel, en voor sommigen is ook het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit een belangrijke stap. Ervaringen met uitsluiting – zoals discriminatie of mensen die vervelende opmerkingen maken – kunnen thuis voelen juist belemmeren.

⁴ Voor jongeren ligt deze taak sinds 2019 bij jongerencoaches.

Thuis voelen is meervoudig: het thuis voelen in Rotterdam kan naast een gevoel van emotionele verbondenheid met Syrië bestaan. De jongeren voelen zich verbonden met Syrië omdat ze daar opgegroeid zijn, maar ook omdat ze er nog familie en vrienden hebben en de taal goed spreken.

Thuis voelen is ook dynamisch. Jongeren vertellen dat het een tijdje duurde voordat ze zich thuis voelden in Rotterdam; pas toen ze de taal een beetje spraken, naar school gingen en vrienden hadden gemaakt, kon de emotionele binding met de stad groeien. Het is mogelijk dat thuis voelen in de toekomst verder zal toenemen, zoals sommige jongeren verwachten, maar het is ook denkbaar dat het met de tijd zal afnemen. Ervaren discriminatie of teleurstelling over de mogelijkheden om dromen waar te maken kunnen hier een rol in spelen. De interviews laten zien dat een deel van de jongeren gefrustreerd is over hun kansen in het onderwijs, en voor thuis voelen is het juist belangrijk dat mensen aan hun toekomst kunnen werken en daardoor hun leven kunnen vormgeven.

Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar de effectiviteit van het SNTR-programma voor de jonge statushouders, concluderen we wel dat de activiteiten die SNTR heeft georganiseerd voor kinderen en jongeren goed aansluiten op de factoren die bijdragen aan thuis voelen. Deze activiteiten (zoals de Zomerschool, jongerenbijeenkomsten en jongerencoaching) hebben zich onder andere gericht op het stimuleren van de Nederlandse taalbeheersing, het vergroten van het sociaal netwerk en ook op het bieden van individuele hulp op het gebied van bijvoorbeeld schoolkeuze.

0.7 De belangrijkste bevindingen op een rij

De belangrijkste conclusie van dit onderzoek is dat de integratie van statushouders in het SNTR-programma zich niet sneller ontwikkelt dan de integratie van statushouders in de gemeentelijke 'reguliere' aanpak (voor een uitgebreide bespreking van de bevindingen en bijbehorende reflecties en implicaties zie Hoofdstuk 8). We baseren deze conclusie op de analyses voor een breed aantal integratie-indicatoren, waaronder taalbeheersing, sociale contacten, zelfredzaamheid, identificatie en arbeidsmarktpositie. Wij hadden gegeven de intensieve en integrale aanpak verwacht dat de integratie van SNTR-deelnemers sneller zou verlopen. Ook het ambitieniveau van SNTR en de bij aanvang van het project geformuleerde kanttekeningen bij het reguliere beleid droegen bij aan deze verwachting. Op basis van het onderzoek kunnen we verschillende factoren aandragen die aannemelijk maken waarom we geen verschillen vinden tussen de SNTR- en gemeentegroep, waaronder de volgende verklaringen: Ten eerste, ook al verschilt de *opzet* tussen het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak, vanwege ontwikkelingen in de *uitvoering* gaan beide aanpakken op elkaar lijken en blijken verschillen in kwaliteit betrekkelijk beperkt—zoals we zien tussen de SNTR taalschool en externe taalscholen. Ten tweede pakt het SNTR-programma soms anders uit dan beoogd, bijvoorbeeld het lock-in effect: in plaats van het bevorderen van de zelfredzaamheid blijkt intensieve maatschappelijke begeleiding het eigen initiatief te dempen. Ten derde kunnen SNTR-deelnemers ondersteuning vanuit zowel SNTR als de gemeente ontvangen, zoals het geval is voor participatiebeleid vanwege de Participatiewet. Ten vierde onderstrepen wij dat vroege integratieprocessen van statushouders complex zijn: deze hebben tijd nodig en naast beleid zijn andere factoren van belang, zoals de eigen inzet. Ten vijfde is de onderzochte periode in dit onderzoek betrekkelijk kort en is het mogelijk dat beleidseffecten op de langere termijn variëren.

1. Inleiding

Meta van der Linden & Jaco Dagevos

1.1 Aanleiding

Volgens de bevolking behoorde in 2015 en 2016 het vraagstuk van integratie en migratie tot het belangrijkste maatschappelijk probleem in Nederland (Den Ridder, Mensink, & Dekker, 2016). Die piek in het maatschappelijk probleem viel samen met de piek in de asielinstroom die zich voordeed in het najaar van 2015 in Nederland. Vluchtelingen uit met name Syrië en Eritrea vroegen asiel aan en van de overgrote meerderheid werd het asielverzoek ingewilligd. De hoge instroom stelde de overheid allereerst voor de majeure opgave om adequate opvang en asielprocedure te organiseren. Na de daling in de instroom verschoof het vraagstuk naar het zorgdragen voor huisvesting van statushouders⁵ en het vormgeven van hun integratie.

Tegen deze achtergrond heeft de filantropische Stichting De Verre Bergen in 2016⁶ het huisvestings- en integratieprogramma Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) opgericht. Er zijn ruim tweehonderd woningen in Rotterdam aangekocht om een nieuw thuis te bieden aan gevluchte Syrische gezinnen met een verblijfsvergunning. Daarnaast biedt SNTR een driejarig integratieprogramma onder meer bestaande uit persoonlijke maatschappelijke begeleiding, een intensief taaltraject en ondersteuning richting een vorm van werk of opleiding. De ambitie is om bij te dragen aan een snellere integratie van statushouders in de Nederlandse samenleving. Aan de Erasmus Universiteit Rotterdam is gevraagd om de effectiviteit van het SNTR-programma te onderzoeken. In deze eindrapportage worden de bevindingen van dit vierjarige EUR Bridge onderzoeksproject (2016-2020) gepresenteerd.

Het SNTR-programma is een voorbeeld van een zogenoemd *living lab* (Dekker & Bokhorst, 2020). Kenmerkend hiervoor is dat oplossingen in de praktijk worden toegepast en getest. Ze ontstaan in urgente situaties waarvoor geen bewezen oplossingen bestaan, zoals de vraagstukken die zich vanwege de hoge vluchtelingeninstroom na 2015 aandienen. Plan Einstein in Utrecht en Startblok Riekershaven in Amsterdam zijn andere voorbeelden van *living labs*. Ze bieden de mogelijkheid om tot op zekere hoogte met alternatieve vormen van beleid te experimenteren. Uiteindelijk is het doel van *living labs* om geslaagde aanpakken structureel onder te brengen in lokaal of regionaal beleid. Dat blijkt niet altijd eenvoudig te zijn, ook omdat evaluatieonderzoek ontbreekt. Dat geldt dus niet voor het SNTR-programma. Dit rapport doet verslag van het uitgevoerde evaluatieonderzoek en biedt daarmee inzicht in de geleerde lessen van het SNTR-programma. Deze kunnen van belang zijn voor de beleidsontwikkeling in de komende jaren, waarbij de invoering van het nieuwe inburgeringsbeleid vanaf 2022 het meest in het oog springt.

1.2 Opzet en samenhang onderzoeksdelen

Aan de basis van het Bridge project ligt de vraag in hoeverre het SNTR-programma een bijdrage levert aan de integratie van de deelnemende statushouders, ofwel een effectevaluatie. De effectevaluatie is gericht op het maken van een vergelijking van de integratie van statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma en dat van statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma. Deze vergelijkingsgroep⁷ bestaat uit statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen en, in plaats van deel te nemen aan het SNTR-programma, vallen onder de gemeentelijke aanpak. Gerelateerd aan de effectevaluatie zijn de volgende twee onderzoeksdelen. Ten eerste, de procesevaluatie: om eventuele verschillen betreffende de integratie van beide groepen beter te begrijpen, is het belangrijk om een beter begrip te krijgen van het type begeleiding dat de twee groepen hebben ontvangen. Om deze reden is er een uitgebreide procesevaluatie uitgevoerd naar het SNTR-programma en een beperkte variant naar de gemeentelijke aanpak. Ten tweede, de uitkomstenevaluatie brengt beschrijvende informatie over wie de statushouders in Rotterdam zijn en hoe hun integratie zich op een breed aantal terreinen ontwikkelt. De procesevaluatie, uitkomstenevaluatie en effectevaluatie worden hieronder kort besproken.

De *procesevaluatie* documenteert de opzet en ontwikkeling van het SNTR-programma, beschouwt of het is uitgevoerd als beoogd en op welke wijze dit volgens de betrokkenen bijdraagt aan de gestelde doelen. De

⁵ Asielmigranten van wie de asielaanvraag is gehonoreerd met een asielstatus, worden statushouders genoemd.

⁶ SDVB heeft de eerste stappen voor het oprichten van SNTR al gezet in 2015, maar SNTR is pas vanaf 2016 een separate organisatie. Aangezien deelnemers pas vanaf 2016 konden instromen in het SNTR-programma houden wij dit jaartal aan.

⁷ We spreken hier van een vergelijkingsgroep in plaats van de term controlegroep, omdat deze laatste opgevat kan worden als zijnde een groep die op geen enkele wijze is blootgesteld aan beleid. Dat is hier niet het geval; ook degenen die we rekenen tot de gemeentegroep zijn blootgesteld aan beleid. Daarom prefereren we de term vergelijkingsgroep.

procesevaluatie is geschikt om duidelijk te maken hoe complexe interventies zijn vormgegeven. Daarnaast brengt het in kaart hoe het programma is veranderd en welke relatie de uitvoering en de verandering van het programma heeft met de integratie van statushouders. De procesevaluatie maakt inzichtelijk hoe effecten tot stand zijn gekomen of waarom bepaalde resultaten niet worden behaald. Wanneer er wel effecten optreden kan de procesevaluatie duidelijk maken onder welke condities, context en voor welke groep(en) het SNTR-programma werkzaam is. Wanneer er geen effecten optreden kan de procesevaluatie inzicht bieden, bijvoorbeeld: het is mogelijk dat de opzet van het SNTR-programma(onderdeel) wel deugdelijk is, maar dat de uitvoering niet is verlopen zoals gepland, waardoor verwachte effecten alsnog niet optreden.

De *uitkomstenevaluatie* maakt op beschrijvende wijze inzichtelijk wie de statushouders in Rotterdam zijn, hoe hun integratie verloopt en wat hun ervaringen zijn met het SNTR-programma. Daarnaast speelt de uitkomstenevaluatie een belangrijke aanvullende rol voor de effectevaluatie. Ten eerste geeft de uitkomstenevaluatie een nauwgezette beschrijving van de groepsamenstelling in voorbereiding op de effectevaluatie. Voor de effectevaluatie is het immers noodzakelijk om de groepsverschillen te kennen tussen statushouders in het SNTR-programma en statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma en hiervoor te corrigeren om een gelijkwaardige vergelijking te bewerkstelligen. Ten tweede stelt de uitkomstenevaluatie de positie vast van de Rotterdamse statushouders op verscheidene integratie-indicatoren en laat eventuele ontwikkelingen in integratie door de tijd zien.

De *effectevaluatie* analyseert in hoeverre eventuele veranderingen in integratie kunnen worden toegeschreven aan het SNTR-programma. Deze effectevaluatie moet uitwijzen of het beoogde effect van het SNTR-programma is bereikt, en of dat effect is veroorzaakt door het SNTR-programma of een andere oorzaak heeft. Om dergelijke op causaliteit gerichte uitspraken te kunnen doen, wordt gebruik gemaakt van experimentele methoden waarbij de ontwikkeling in de integratie van de statushouders in het SNTR-programma op basis van herhaalde metingen wordt vergeleken met die van statushouders uit de gemeentelijke aanpak. Aangezien statushouders niet op willekeurige wijze zijn toegewezen aan het SNTR-programma, maar op basis van hun herkomst en familiesituatie (i.e. Syrische gezinnen), is hier sprake van quasi-experimenteel onderzoek (in Hoofdstuk 2 lichten we de opzet uitbreider toe).

1.3 Onderzoeksvragen

Het Bridge project richt zich op vier onderzoeksvragen die aansluiten op de procesevaluatie (onderzoeksvragen 1 en 2), de uitkomstenevaluatie (onderzoeksvraag 3) en de effectevaluatie (onderzoeksvraag 4):

1. Hoe is het SNTR-programma opgezet en welke verschillen zijn er met andere integratieprogramma's waaronder de gemeentelijke aanpak in Rotterdam?
2. Hoe is de uitvoering verlopen van het SNTR-programma en in hoeverre draagt deze bij aan het bereiken van de beoogde doelen?
3. Hoe is de integratie van statushouders verlopen die deel uitmaken van het SNTR-programma, en verschilt deze van statushouders die daar geen deel van uitmaken?
4. Zijn verschillen in integratie tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die daar geen deel van uitmaken toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?

In aanvulling op de hierboven genoemde onderzoeksdelen, bevat het eindrapport tevens een hoofdstuk over de leefsituatie van kinderen en jongeren in het SNTR-programma. Dit noemen we het kindonderzoek. Het kindonderzoek wordt apart besproken aangezien het afwijkt van de bredere opzet van het Bridge project. Dit betekent ook dat we geen uitspraken kunnen doen over de effectiviteit van het SNTR-programma voor kinderen (voor verdere toelichting zie Hoofdstuk 7). Desalniettemin heeft het kindonderzoek een plaats in deze eindrapportage: het verrichte onderzoek geeft een belangrijk beeld van de kinderen en jongeren binnen de populatie van Rotterdamse statushouders. Voor het kindonderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

5. In hoeverre voelen Syrische kinderen en jongeren zich thuis in Rotterdam en welke factoren dragen hieraan bij?

Figuur 1.1 geeft een overzicht van de onderzoeksdelen van het Bridge project.



Figuur 1.1. Overzicht onderzoeksdelen EUR Bridge project

1.4 Gebruik van verschillende methoden

Het Bridge project kent een longitudinale onderzoeksopzet en maakt gebruik van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden die elkaar op zinvolle wijze aanvullen. Ten behoeve van de procesevaluatie is onderzoek gedaan bij de medewerkers van SNTR en de gemeente Rotterdam, vooral in de vorm van interviews. Daarnaast zijn observaties uitgevoerd en documenten bestudeerd. Zowel beleidsmakers en uitvoerders van het SNTR-programma als statushouders zijn meerdere malen benaderd voor onderzoek. Hierdoor konden we de onderzoeksgegevens actualiseren en de ontwikkelingen binnen het SNTR-programma door de tijd volgen. Ten behoeve van de uitkomsten- en effectevaluatie is de EUR Bridge panelsurvey opgezet waaraan een representatieve groep van ongeveer 1000 Rotterdamse statushouders heeft deelgenomen in 2017/2018 (wave I) en nogmaals in 2019 (wave II)⁸ ⁹. Daarnaast zijn interviews en focusgroepen gehouden onder statushouders, waarin informatie is verzameld over de achtergronden van het integratieproces en de ervaringen met het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak.

Over de eerdere bevindingen op basis van bovengenoemde bronnen is in diverse deelrapporten gepubliceerd. Zo is de uitvoering van het SNTR-programma onderzocht (Alles Onder Één Dak: Oostveen, Rens, & Klaver, 2020), de samenstelling, achtergrond en de startpositie van de Rotterdamse statushouders in kaart gebracht (Nieuw In Rotterdam: Van der Linden & Dagevos, 2019), hun eerste ervaringen met het SNTR-programma (Een Stroef Begin: Damen, Van der Linden, Van Dam, & Dagevos, 2019) en hun voortgang op verschillende integratie-indicatoren een tot twee jaar later (Stappen Vooruit: Klok, Van der Linden, & Dagevos, 2020)¹⁰. In Hoofdstuk 2 komen we uitgebreid terug op de verschillende deelonderzoeken en de methodologie daarvan.

1.5 Een beknopt overzicht van het SNTR-programma

De statushouders doorlopen bij SNTR een veelomvattend integratieprogramma, bestaande uit een aantal onderdelen. In deze paragraaf lichten we de opzet van het SNTR-programma beknopt toe (zie Hoofdstuk 3 voor een uitgebreide beschrijving van de opzet). Er kan een discrepantie bestaan tussen de beschreven opzet en de uitvoering in de praktijk, deze verschillen komen uitgebreid aan bod in Hoofdstuk 4 tot en met 6.

Een eerste programmaonderdeel van SNTR is *maatschappelijke begeleiding*. Dit heeft als doel om de deelnemers te ondersteunen bij hun vestiging in Nederland en zelfredzamer te maken in de Nederlandse samenleving. De maatschappelijke begeleiding wordt primair geboden in de vorm van huisbezoeken door een coach die aan het gezin is gekoppeld. Hier krijgen deelnemers praktische ondersteuning rondom het regelen van administratieve zaken en brieven. Verder gaan medewerkers van SNTR in gesprek met deelnemers over Nederlandse waarden en normen. Ook helpt de coach het gezin bij het ontwikkelen van een sociaal netwerk, door kennis te maken met de burens en organisaties in de wijk te bezoeken. Huisbezoeken moeten bijdragen aan een

⁸ Wave is een gangbare term uit het surveyonderzoek, deze term verwijst naar een veldwerkperiode.

⁹ In het najaar van 2020 is de derde wave gestart, maar de bevindingen zijn niet tijdig beschikbaar om mee te nemen in het voorliggende eindrapport. Over de uitkomsten van de effectevaluatie op basis van de derde wave verschijnt een aparte rapportage die is voorzien in het derde kwartaal van 2021.

¹⁰ De publicaties zijn te downloaden op de website van het Bridge project: <https://www.eur.nl/essb/samenwerkingen-bestuurskunde-sociologie/eur-bridge-project>.

beeld over het gezin. Zo kunnen eventuele psychologische of gezinsproblemen worden gesignaleerd en indien nodig worden doorverwezen naar geschikte instanties. Om de communicatie tussen de coach en het gezin goed te laten verlopen werken coaches samen met een connector; een medewerker die afkomstig is uit Syrië of de Syrische taal en cultuur beheerst. De connectoren vervult de rol van taalkundig en cultureel vertaler tussen coach en deelnemers.

Een tweede programmaonderdeel betreft het *taaltraject*. SNTR organiseert vier dagdelen per week taallessen die worden gegeven door NT2-gecertificeerde docenten. Trajecten worden geboden tot A2- of B1-niveau, plus een speciaal traject voor analfabeten. Deelname aan de taallessen georganiseerd door SNTR is niet verplicht: het staat deelnemers vrij om elders een taaltraject te volgen. Om de deelnemers te ondersteunen in hun voortgang worden ze gekoppeld aan een toekomstcoach. Waar de coach van maatschappelijke begeleiding zich richt op het gezin, biedt de toekomstcoach begeleiding op individueel niveau door de voortgang van de deelnemer in de taal cursus te bespreken evenals eventuele vragen rondom het inburgeringsexamen. Verder organiseert SNTR extra activiteiten zodat deelnemers hun taal in de praktijk kunnen brengen.

Ten derde worden er activiteiten ontwikkeld met als doel het bevorderen van de (arbeidsmarkt)participatie. De toekomstcoach speelt ook hier een rol en begeleidt deelnemers bij het vinden van (een vorm van) werk of opleiding. Zo beoogt de toekomstcoach deelnemers zelfredzamer te maken op de Nederlandse arbeidsmarkt en informeert en adviseert de deelnemer in diens zoektocht naar werk. Daarnaast organiseert SNTR activiteiten en trainingen waar deelnemers de nodige kennis en vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen opdoen. Zo worden er een computercursus en loopbaantrainingen gegeven over solliciteren en de Nederlandse werkcultuur. Verder speelt SNTR, op vrijwillige basis, een bemiddelende rol door trajecten met werkgevers op te stellen om deelnemers naar een vorm van werk te begeleiden en zoekt SNTR mogelijkheden die aansluiten op de vaardigheden van de deelnemer.

1.6 De Rotterdamse Aanpak Statushouders

Statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma vallen automatisch onder de gemeentelijke aanpak, oftewel de Rotterdamse Aanpak Statushouders (Gemeente Rotterdam, 2017, 2018). Deze omschrijving behelst zowel de gemeentelijke aanpak zoals geldend in 2016 als de belangrijke koerswijziging die het gemeentelijk beleid onderging in 2019. Dit betekent dat onze onderzoeksgroep verschillende activiteiten en vormen van ondersteuning heeft ontvangen vanwege ontwikkelingen in het gemeentelijk beleid (voor een uitgebreidere bespreking zie Hoofdstuk 3). Verder is het zo dat de gemeente opereert binnen het kader van het algemene inburgeringsbeleid dat een grote verantwoordelijkheid toekent aan de statushouders voor hun eigen inburgering, zoals de keuze voor een taalschool en het aanvragen van een lening. Bij de Rotterdamse Aanpak Statushouders zijn grotendeels drie afzonderlijke partijen betrokken.

Ten eerste zorgt het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) voor de huisvesting en het inkomensbeheer van statushouders. Hiervoor melden klantmanagers van het IOS statushouders aan voor een uitkering en een zorgverzekering en wordt er geregeld dat statushouders een toeslag krijgen voor de inrichting van hun nieuwe woning. Ten tijde van de Rotterdamse Aanpak uit 2016 werd inkomensondersteuning geboden door IOS voor een periode van drie maanden, totdat er zekerheid was dat de juiste toeslagen ingevoerd waren en de uitkering en zorgverzekering goed liepen. Daarna werden de dossiers overgedragen aan een backoffice die voornamelijk de uitkering monitorde en geen persoonlijk contact met klanten onderhield.

VluchtelingenWerk Zuidwest Nederland (vanaf nu: 'VluchtelingenWerk') heeft de opdracht van de gemeente gekregen om maatschappelijke begeleiding te verlenen aan statushouders gedurende hun eerste twee jaar in Nederland. Hiervoor biedt Vluchtelingenwerk ondersteuning met post van officiële instanties, het regelen van financiën en andere administratieve en praktische zaken tijdens gesprekken gehouden met vrijwilligers. In de praktijk betekent dit dat statushouders weliswaar om ondersteuning kunnen vragen bij Vluchtelingenwerk, maar dat zij bijvoorbeeld zelf in principe hun taalschool moeten uitkiezen en contacten onderhouden met Dienst Uitvoering Onderwijs voor de financiering van hun taal cursus. Daarnaast biedt Vluchtelingenwerk juridische begeleiding voor aanvragen rondom gezinshereniging en organiseert trajecten zoals de Rotterdamse Taalstart en het Participatieverklaringstraject. Onder de Rotterdamse Aanpak uit 2016 kregen statushouders ook trajectbegeleiding om participatieactiviteiten te vinden, zoals vrijwilligerswerk, betaald werk, of een opleiding (voor meer informatie zie Hoofdstuk 3).

Bij aankomst in Rotterdam vragen de meeste statushouders een bijstandsuitkering aan. Als gevolg hiervan worden ze gekoppeld aan een consulent van het Jongerenloket (voor statushouders tussen de 18 en 27

jaar) of de afdeling Werk (voor statushouders boven de 27)¹¹. Beide consultants werken naar hetzelfde doel, namelijk om hun klanten te helpen uit de bijstand te komen. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen statushouders en andere bijstandsgerechtigden, waardoor de begeleiding of re-integratietraject niet was toegespitst op deze specifieke doelgroep. Onder de Rotterdamse Aanpak van 2019 werd zowel bij het Jongerenloket en de afdeling Werk een speciaal team van consultants opgezet dat uitsluitend met de doelgroep statushouders werkt. Ook werden de caseloads omlaag gebracht om intensiever begeleiding te kunnen bieden en werden er re-integratietrajecten ontwikkeld die rekening hielden met de specifieke kenmerken van de doelgroep statushouders, waaronder een taalachterstand, onbekendheid met de Nederlandse arbeidsmarkt en een beperkt professioneel netwerk. In de Rotterdamse Aanpak van 2016-2018 werd gestreefd om statushouders zo snel mogelijk uit de uitkering te laten stromen, maar in de Rotterdamse Aanpak 2.0 is de focus verlegd op de duurzaamheid van het uitstromen door ervoor te zorgen dat statushouders werk of een opleiding vinden die hen niet in de uitkering terug doet vallen.

1.7 Welke effecten worden er verwacht voor het SNTR-programma?

Integratie is een omstreden concept; er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie die tot dusver is overeengekomen (Castles, Korac, Vasta, & Vertovec, 2002; Grzymala-Kazlowska & Phillimore, 2018). Desalniettemin kan een gemeenschappelijke visie op het concept worden afgeleid uit de literatuur: Integratie wordt gezien als een multidimensionaal, tweerichtingsproces dat begint bij aankomst in de ontvangende samenleving (Bakker, 2016; Berry, 1997; Castles et al., 2002). Binnen de integratieliteratuur wordt vaak verschil gemaakt tussen enerzijds structurele integratie en anderzijds sociaal-culturele integratie (e.g. Alba & Nee, 1997; Dagevos, 2001; Portes & Zhou, 1993). Bij de structurele dimensie gaat het om de positie in diverse domeinen van de stratificatie, zoals (betaald of onbetaald) werk, opleiding, inkomen en huisvesting. De sociaal-culturele positie valt nader te onderscheiden in een affectieve, sociale en culturele component. De affectieve component heeft betrekking op hoe statushouders zich ten opzichte van de ontvangende samenleving verhouden. De mate waarin migranten zich identificeren met de herkomstgroep en het ontvangende land zijn hiervoor indicaties. De sociale component omvat hoe de sociale netwerken van statushouders eruitzien, in hoeverre ze contacten aangaan binnen en buiten de herkomstgroep en in welke sociale verbanden zij participeren. De culturele component heeft betrekking op opvattingen en waardenoriëntaties, vaak afgemeten aan thema's die als centrale waarden van de Nederlandse cultuur worden beschouwd.

Mede ingegeven door de verschillende dimensies van het concept integratie heeft het SNTR-programma *key performance indicators* opgesteld, namelijk met betrekking op inburgering, arbeidsmarktparticipatie, uitkeringsonafhankelijkheid, interetnisch contact, informele participatie en thuis voelen. Deze zijn aangevuld met veronderstelde hulpbronnen die statushouders toerusten om zelfstandig hun leven vorm te geven, namelijk zelfredzaamheid en taalvaardigheid¹². Het is de verwachting van SNTR dat hun intensieve begeleiding een aantoonbaar effect heeft op de integratie van hun deelnemers. *De centrale hypothese is dat statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma zich sneller ontwikkelen op de verschillende integratie-indicatoren dan statushouders binnen de gemeentelijke aanpak*¹³. Deze hypothese wordt getest in de effectevaluatie en gerapporteerd in Hoofdstuk 4 tot en met 6.

1.8 Hoofdstukindeling

Dit eindrapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2, ofwel het methodologisch hoofdstuk, worden per onderzoeksvraag de gebruikte methoden, data en analyse besproken.

Hoofdstuk 3 biedt de lezer een brede introductie in de opzet van het SNTR-programma (overeenkomend met onderzoeksvraag 1). Na een toelichting op het ontstaan en de uitgangspunten van het programma, worden de verschillende programmaonderdelen en de activiteiten daarbinnen toegelicht. Vervolgens bespreken we op welke manieren het SNTR-programma onderscheidend is van andere integratieprogramma's. Hiertoe bieden we eerst een meer uitvoerige vergelijking met de Rotterdamse Aanpak Statushouders van de gemeente Rotterdam, en daarna een vergelijking met andere integratieprogramma's in Nederland.

In Hoofdstuk 4 tot en met 6 worden aan de hand van drie centrale thema's de uitvoering, uitkomsten en effecten van het SNTR-programma besproken. Dit betekent dat bevindingen van de proces-, uitkomst- en

¹¹ Hoewel SNTR-deelnemers geen maatschappelijke begeleiding ontvangen van VluchtelingenWerk omdat zij al begeleid worden door SNTR, blijven zij echter wel in de caseload van consultants van de Gemeente Rotterdam. Dit betekent in de praktijk dat SNTR-deelnemers zowel door SNTR als door de gemeente begeleiding krijgen bij het vinden van werk.

¹² Vanzelfsprekend is een strikte scheiding in een hulpbronnen- of uitkomstenbenadering niet altijd goed te maken. Taalvaardigheid wordt in de literatuur afwisselend gezien als hulpbron voor bv. structurele integratie of als onderdeel van sociaal-culturele integratie.

¹³ In de statistiek wordt dit beschouwd als een interactie-effect van programmameetname (SNTR vs. gemeente) * tijd (wave I vs. wave II).

effectevaluatie worden samengevoegd om een overzicht te geven van de beleidsinput en uitkomsten op de terreinen van taal, participatie en maatschappelijke begeleiding. In deze hoofdstukken geeft a) de procesevaluatie inzicht in hoe het desbetreffende programmaonderdeel was uitgevoerd binnen het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak (onderzoeksvraag 2), b) de uitkomstenevaluatie inzicht in de ontwikkeling van de positie van statushouders (onderzoeksvraag 3) en c) de effectevaluatie inzicht in de effectiviteit van het SNTR-programma (onderzoeksvraag 4).

In Hoofdstuk 7 wordt de leefsituatie van Syrische kinderen en jongeren apart besproken (overeenkomend met onderzoeksvraag 5). Het hoofdstuk zal beschrijven in hoeverre deze groep zich thuis voelt en welke factoren daaraan bijgedragen hebben. We presenteren hier een breed beeld van de leefsituatie van jonge statushouders in Rotterdam en hebben aandacht voor de dynamiek tussen de verschillende aspecten van het leven van kinderen.

Tot slot, in Hoofdstuk 8 volgen de algemene beschouwing van de bevindingen van het Bridge project, de conclusies en aanbevelingen.

Literatuur

- Alba, R., & Nee, V. (1997). Rethinking assimilation theory for a new era of immigration. *International Migration Review*, 31(4), 826–874. <https://doi.org/10.1177/019791839703100403>
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46(1), 5–68. <https://doi.org/10.1111/j.1464-0597.1997.tb01087.x>
- Castles, S., Korac, M., Vasta, E., & Vertovec, S. (2002). *Integration: Mapping the field*. London: Home Office.
- Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie: Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Den Haag.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A., & Dagevos, J. (2019). *Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dekker, R., & Bokhorst, M. (2020). Decentraliseren en experimenteren. *Bestuurskunde*, 29(3), 3–12. <https://doi.org/10.5553/bk/092733872020029003001>
- Den Ridder, J., Mensink, W., & Dekker, P. (2016). *Continu onderzoek burgerperspectieven 2016-2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Grzymala-Kazłowska, A., & Phillimore, J. (2018). Introduction: rethinking integration. New perspectives on adaptation and settlement in the era of super-diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(2), 179–196. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341706>
- Klok, J., Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2020). *Stappen vooruit: Veranderingen in integratie van Rotterdamse statushouders tussen 2017/2018 en 2019*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Portes, A., & Zhou, M. (1993). The new second generation: Segmented assimilation and its variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(1), 74–96.
- Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). *Nieuw in Rotterdam: De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

2. Methodologische verantwoording

Meta van der Linden, Meghan Rens, Barbara van der Ent, Jolien Klok & Adriaan Oostveen.

2.1 Inleiding

In dit tweede hoofdstuk worden de opzet, methoden en verzamelde gegevens binnen het EUR Bridge project toegelicht. Het Bridge project kent een longitudinale onderzoeksopzet en maakt gebruik van verschillende kwantitatieve en kwalitatieve methoden die elkaar op zinvolle wijze aanvullen. Door de longitudinale opzet konden we gaandeweg de duur van het SNTR-programma de gegevens actualiseren en eventuele ontwikkelingen over tijd onder de deelnemers volgen. Door verschillende methoden te combineren, oftewel een *mixed methods* benadering, verzamelen we rijke, veelomvattende gegevens die een meer volledig beeld schetsen van de uitkomsten van het SNTR-programma voor haar deelnemers en de mechanismen daarachter. Het hoofdstuk is ingedeeld aan de hand van de vijf onderzoeksvragen zoals gepresenteerd in Hoofdstuk 1 en wordt er specifiek aandacht besteed aan overwegingen omtrent validiteit en representativiteit.

2.2 Methoden bij onderzoeksvraag 1

In deze paragraaf worden de methoden gepresenteerd met betrekking tot de procesevaluatie behorende bij onderzoeksvraag 1: *Hoe is het SNTR-programma opgezet en welke verschillen zijn er met andere integratieprogramma's waaronder de gemeentelijke aanpak in Rotterdam?* Om deze vraag te beantwoorden zijn er vier deelonderzoeken uitgevoerd:

1. **Factsheets SNTR-programma:** In een eerste stap zijn tussen april en augustus 2018 de activiteiten binnen het SNTR-programma in kaart gebracht middels vijftien factsheets. Deze gaven een gedetailleerd inzicht in de activiteiten van SNTR.
2. **Beleidstheorie SNTR-programma:** Om te begrijpen hoe SNTR beoogt deelnemers te helpen integreren in de Nederlandse samenleving, is tussen september en december 2018 de beleidstheorie van het SNTR-programma gereconstrueerd. Dit beschrijft langs welke werkzame mechanismen het programma wordt verondersteld te leiden tot de beoogde uitkomsten. De beleidstheorie is beschreven aan de hand van *context, mechanism, outcomes*-configuraties, afgekort CMO-configuraties (Pawson & Tilley, 1997). Tevens werd een literatuuronderzoek uitgevoerd met als doel om te bepalen in hoeverre deze beleidstheorie ondersteund wordt door de uitkomsten van eerder wetenschappelijk onderzoek.
3. **Beleidsanalyse gemeente Rotterdam:** Naast een uitgebreide inventarisatie van de ondersteuning geboden door SNTR, willen we ook zicht krijgen op het beleid dat statushouders ontvangen die niet in het SNTR-programma zitten. Hiervoor werd tussen maart 2020 en juni 2020 onderzoek gedaan naar het Rotterdamse integratiebeleid.
4. **Deskresearch:** Tot slot is de vormgeving van het SNTR-programma aan de hand van bestaande onderzoeken vergeleken met de vormgeving van andere integratieprogramma's in Nederland. Hiervoor is tussen augustus 2020 en februari 2021 deskresearch uitgevoerd.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 is steeds gebruik gemaakt van kwalitatieve methoden, namelijk documentanalyse, literatuuronderzoek, individuele interviews en groepsinterviews. De werving van respondenten voor de interviews werd gemaakt volgens *purposive sampling*, door respondenten te kiezen vanwege hun specifieke kenmerken die een gedetailleerde verkenning en begrip van de centrale thema's (Ritchie & Lewis, 2013). Voor de selectie van respondenten vertrouwden de onderzoekers op SNTR en de gemeente Rotterdam om namen van medewerkers aan te leveren. Deze aanpak was nodig om toegang te krijgen tot relevante respondenten. Alle gesprekken zijn opgenomen met toestemming van de geïnterviewden en daarna beluisterd om een zo compleet mogelijk verslag van het gesprek te maken. Door het intensieve karakter van de gegevensverzameling bij het SNTR-programma, hebben SNTR-medewerkers mondeling akkoord gegeven voor deelname. De geïnterviewde statushouders en medewerkers van de gemeente hebben een geïnformeerde toestemming getekend¹⁴.

¹⁴ Het format van de geïnformeerde toestemmingen zijn desgewenst op te vragen bij de auteurs.

2.2.1 Factsheets SNTR-programma

In deelonderzoek 1 wilden we een uitgebreide beschrijving geven van de activiteiten van het SNTR-programma. Hiervoor gebruikten we factsheets als een systematisch raamwerk, of checklist, met als doel de kerncomponenten van een programma te identificeren en te beschrijven (Michie et al., 2011). Beschreven is welke activiteiten worden ontplooid, over welke periode het gaat en wie wat doet voor wie en waarom¹⁵. De factsheets zijn ingevuld aan de hand van documentanalyse op basis van a) documenten over de programmaopzet waaronder SNTR-projectvoorstellen en rapportages die ontwikkeld werden in het kader van investeringsvoorstellen¹⁶ en b) documenten over de uitvoering waaronder handboeken, protocollen en ander trainingsmateriaal voor nieuwe medewerkers.

De beleidsdocumenten boden algemene informatie over de activiteit, het doel en de doelgroep, maar gaven niet op alle onderdelen van de factsheet gedetailleerd antwoord. Daarom werden individuele interviews met SNTR-medewerkers gehouden als aanvulling op de documentanalyse. De interviews waren semigestructureerd van aard; de op basis van de beleidsdocumenten ingevulde factsheets vormde de basis van het gesprek, terwijl er in het gesprek ruimte bleef voor bijkomende relevante thema's (Boeije, 2006). In totaal spraken we met 14 medewerkers uit elke laag van de organisatiestructuur van SNTR. De programmadirectrice en vier leden van het Management Team werden eerst gesproken over de bredere visie doelstelling en context van het programma. Daarnaast spraken we met de programmamedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkelingen van SNTR-activiteiten over de uitvoering, de ratio achter het ontwerp en methode van kwaliteitsbewaking. Wanneer deze programmamedewerkers geen gedetailleerde informatie konden verstrekken over de uitvoering van de activiteiten, verwezen deze medewerkers ons door naar de belangrijkste uitvoerders van de werkzaamheden die we vervolgens hebben gesproken.

De dataverzameling voor dit deelonderzoek vond plaats tussen april en augustus 2018. Deze periode markeerde twee jaar sinds de oprichting van SNTR. Op dit moment waren 182 van de 200 deelnemende gezinnen in het programma gestroomd en was het basisontwerp van het integratietraject ontwikkeld. De vroege stadia van de ontwikkeling van het programma zorgde voor een enthousiaste sfeer in de organisatie. Medewerkers stonden ervoor open om uitgebreid te praten over programma-activiteiten en hun werkzaamheden. Dit leverde ons veel ruimte om met medewerkers te spreken, soms zelfs meerdere keren als vervolgvragen opkwamen. Een nadeel van de timing van deze periode van dataverzameling was dat deze plaatsvond voordat het programmaonderdeel van 'toekomstcoaching' van start ging: SNTR was nog bezig met het ontwikkelen van een visie op activiteiten en het inhuren van personeel. Ontbrekende activiteiten zijn daarom opgenomen bij het volgende deelonderzoek; het reconstrueren van de beleidstheorie (zie hieronder).

Bevindingen uit dit onderzoek zijn gepubliceerd in het rapport "Het SNTR-programma ontleed: Een beschrijving en analyse van het SNTR-programma" (Oostveen, Rens, & Klaver, 2020) en zijn verwerkt in de beschrijving van het SNTR-programma in Hoofdstuk 3.

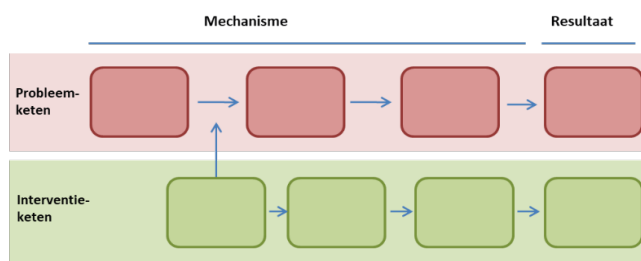
2.2.2 Beleidstheorie SNTR-programma

In deelonderzoek 2 proberen we een overkoepelend begrip te krijgen van hoe SNTR voorziet dat haar programma-activiteiten deelnemers helpen integreren in de Nederlandse samenleving. Hiervoor ontwikkelden we in samenwerking met SNTR-medewerkers een beleidstheorie van het programma. Een beleidstheorie maakt duidelijk waarom beleid of een programma wordt verondersteld te leiden tot beoogde doelen (ook wel bekend als werkzame mechanismen) (Rogers, Petrosino, Huebner, & Hacs, 2000). Het ontwikkelen van een beleidstheorie helpt om de onderliggende assumpties over de werking van een beleid of programma te expliciteren. Met andere woorden, het maakt duidelijk hoe een interventie de gewenste effecten wil bereiken (Astbury & Leeuw, 2010). Het opstellen van een beleidstheorie is belangrijk voor het vervolg van de procesevaluatie: als we weten hoe het programma in theorie zou moeten werken, kunnen we vervolgens onderzoeken of de uitvoering in de praktijk hiermee in lijn is, en of dit door de betrokkenen herkend wordt (dit raakt onderzoeksvraag 2, zie tevens paragraaf 2.2). In dit onderzoek wordt de beleidstheorie door ons opgesteld en weergegeven in de vorm van *context, mechanism, outcomes* configuraties, afgekort CMO-configuraties, conform de aanpak van Pawson en Tilley (1997) (zie Figuur 2.1). Deze maken duidelijk welk probleem de interventie probeert op te lossen ('probleemketen' die binnen de huidige context ontstaat) en wat de veronderstelde causaliteit is waarmee de interventie beoogt te leiden tot het resultaat ('interventieketen') (Pater, Sligte, & Van Eck, 2012).

¹⁵ Het raamwerk van een factsheet is als online bijlage toegevoegd aan dit rapport.

¹⁶ De programmaontwikkeling van SNTR wordt gefinancierd door Stichting de Verre Bergen, aan de hand van investeringsvoorstellen. In deze voorstellen biedt SNTR een uitgebreide beschrijving van beoogde doelen en aanpak voor de uitvoering van haar activiteiten.

We hebben de CMO's ontwikkeld tijdens groepsinterviews met SNTR-medewerkers. In totaal zijn drie groepsinterviews gehouden met telkens vier tot zes medewerkers van de verschillende programmaonderdelen ($N = 14$). Zowel teammanagers, programmaontwikkelaars en uitvoerders werden betrokken bij de groepsinterviews. De onderzoekers hebben de managers en programmaontwikkelaars gevraagd om te participeren, de managers zijn vervolgens gevraagd om vier uitvoerders te betrekken bij de groepsinterviews. Het is mogelijk dat door te vertrouwen op managers voor de selectie van uitvoerders, een selectiebias is opgetreden, maar deze manier van selecteren was noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de juiste respondenten bij de gesprekken betrokken werden. De teammanagers en ontwikkelaars waren in staat om inzicht te geven in de aanleiding en achterliggende gedachten voor de ontwikkeling van bepaalde activiteiten, terwijl uitvoerders konden bevestigen of ze de werkwijze in hoofdlijnen herkenden.



Figuur 2.1. Raamwerk CMO-configuratie

Gedurende deze groepsinterviews is telkens dezelfde volgorde van onderwerpen aangehouden. Eerst zijn respondenten gevraagd om het onderliggende probleem te definiëren waar hun activiteiten een oplossing voor proberen te vinden. Vervolgens werden respondenten gevraagd om de oplossingen voor de geconstateerde problemen nader uit te werken. Medewerkers lichtten toe hoe de interventie vorm werd gegeven en langs welke mechanismen er werd verondersteld dat deze interventies tot de gewenste uitkomst zouden leiden. Als ondersteuning voor de gesprekken werden de genoemde activiteiten en mechanismen op een whiteboard geschetst. Op basis hiervan zijn de veronderstelde mechanismen waardoor de activiteiten tot beoogde uitkomsten leiden geëxpliciteerd en zo is de beleidstheorie van het SNTR-programma opgesteld.

Op het moment van dataverzameling; van september 2018 tot en met februari 2019, was SNTR nog druk bezig met de ontwikkeling van haar integratieprogramma. Hierdoor konden medewerkers de probleemketen duidelijk omschrijven, maar hadden ze soms meer moeite om de stappen van de interventieketen te schetsen. Vaak konden medewerkers onderling wel consensus bereiken over hun beschrijving van de uitvoering van een activiteit ('de interventieketen'). In enkele gevallen moesten de onderzoekers helpen om tot een gedeeld begrip te komen, maar vaak bleef de rol van de onderzoeker beperkt tot het stellen van verhelderende vragen waar dit nodig was voor het schematisch opstellen van de CMO's. We hadden niet de indruk dat uitvoerders beperkt waren in hun vrijheid om hun mening te uiten.

Na afronding van de CMO's werden deze gepresenteerd tijdens een gezamenlijke bijeenkomst met alle SNTR-medewerkers, waarbij zij de ruimte kregen om nuanceringen of aanvullingen te doen. Daarna werden de CMO's tijdens een afzonderlijk groepsinterview voorgelegd aan zes experts, zijnde wetenschappers, beleidsmedewerkers en praktijkexperts op het gebied van de integratie van statushouders.¹⁷ Zij werden gevraagd om te reflecteren op de plausibiliteit en de wetenschappelijke onderbouwing van de beleidstheorie: is het waarschijnlijk dat deze causale keten in de praktijk werkt? Inzichten uit dit gesprek werden aan SNTR teruggekoppeld door middel van een beschouwing over wat het SNTR-programma kenmerkt en wat mogelijke aandachtspunten zijn voor de werking hiervan.

Een belangrijk onderdeel van het reconstrueren van een beleidstheorie is het in kaart brengen van de context. De context zien we terug aan het begin van de probleemketen uit de CMO's: dit zijn de omstandigheden van waaruit het probleem ontstaat. Daarnaast kan de context invloed hebben op de uitvoering of effecten van een interventie. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op aanpalend beleid of wetgeving, maar ook op kenmerken van de doelgroep (bijvoorbeeld: een interventie werkt alleen voor gemotiveerde mensen). Aandacht voor context en omstandigheden helpt verklaren waarom eenzelfde interventie in het ene geval meer of betere uitkomsten heeft dan in een ander geval. Deze rol van de context is echter moeilijk om a priori te benoemen, en komt veelal naar voren tijdens de uitvoering van de interventie. Daarom zijn in 2020 aanvullende individuele interviews gehouden met uitvoerders van het SNTR-programma om de rol van de context op de uitvoering en werkzaamheid van het programma te bespreken. Tijdens deze gesprekken zijn onder andere vragen gesteld over

¹⁷ Deelnemers aan deze expert sessie waren: Ronald Derks, Carolien Vogelaar, Tesselte de Lange, Diane Westdijk, Marieke Vos en Jan van Oord.

de impact van de coronacrisis op de begeleiding van deelnemers en de invloed van de samenstelling van de SNTR-doelgroep en de tijdelijkheid van het programma.

Om te bepalen in hoeverre de inrichtingskeuzes weergegeven in de CMO-configuraties onderbouwd worden door bestaand onderzoek, is tevens een literatuuronderzoek uitgevoerd. Hiervoor is beschikbare kennis over de succesfactoren van integratieprogramma's onderzocht. Zowel wetenschappelijke publicaties, (beleids)evaluaties als onderzoeksrapporten die betrekking hebben op de integratie van statushouders werden hiervoor benut.

Bevindingen uit dit onderzoek zijn gepubliceerd in het rapport "Het SNTR-programma ontleed: Een beschrijving en analyse van het SNTR-programma" (Oostveen et al., 2020). De beschrijving van het SNTR-programma en de achterliggende beleidstheorie zijn verwerkt in de hoofdstukken drie tot en met zes van dit rapport.

2.2.3 Beleidsanalyse gemeente Rotterdam

In deelonderzoek 3 is een beleidsanalyse van het Rotterdamse integratiebeleid uitgevoerd om zicht te krijgen op gemeentelijke activiteiten omtrent de integratie van statushouders. Deze beleidsanalyse richt zich op de beschrijving van zowel de opzet van het Rotterdamse beleid (*policy-as-written*) als de praktijk (*policy-as-produced*), want deze bepalen samen wat er werkelijk gebeurt (Yanow, 2000). Om deze reden zijn in kaart gebracht a) de beleidsdoelen en activiteiten om de integratie van statushouders te bevorderen en b) hoe het beleid in de praktijk werd uitgevoerd en wat de ervaringen hiermee waren.

Voor het eerste deel van dit onderzoek hebben we een documentanalyse uitgevoerd op basis van a) beleidsdocumenten die de visie en doelen van het integratiebeleid schetsen¹⁸ en b) de integratiemonitoren die de gemeente heeft uitgebracht¹⁹. Hierdoor hebben we een beeld verkregen van hoe het beleid op papier is vormgegeven. Vervolgens hebben we een tweede deel van de beleidsanalyse uitgevoerd door te onderzoeken hoe het beleid in de praktijk werd uitgevoerd. Hiertoe zijn semigestructureerde interviews gehouden met 22 medewerkers van de gemeente Rotterdam. De respondenten zijn benaderd op basis van de volgende gronden: Ten eerste, werd onderzocht waar de beleidskaders die in de documentanalyse zijn geïdentificeerd vandaan kwamen. Hiervoor zijn zes beleidsmakers geïnterviewd over hoe zij de doelen en visies uit de beleidsdocumenten in de praktijk hebben vertaald naar activiteiten. Ten tweede zijn zeven senior uitvoerende medewerkers geïnterviewd om informatie te krijgen over de verschillende soorten activiteiten die in de praktijk werden uitgevoerd. Ten derde, zijn negen uitvoerders gesproken over hun ervaringen met de uitvoering van het beleid. Uitvoerders, zogenoemde consultants, van team statushouders bij de afdeling Werk en het Jongerenloket werden gesproken. Daarnaast zijn twee medewerkers van VluchtelingenWerk en van de wijkteams gesproken.

Zes van deze interviews zijn begin 2019 al gehouden in het kader van een masterscriptie van een stagiaire binnen het Bridge project. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden toen de herziene versie van het Rotterdamse integratiebeleid net uitgebracht was (De Kok, 2019). De transcripten werden daarom gebruikt om inzicht te krijgen over hoe de ervaringen met het beleid zich door de tijd hebben ontwikkeld. De andere interviews vonden plaats tijdens de eerste lockdown in maart 2020 toen medewerkers thuis werkten en zijn telefonisch afgenomen. Hoewel er nadelen kleven aan telefonische interviews, bijvoorbeeld door het gemis van non-verbale communicatie, was het een groot voordeel dat respondenten goed beschikbaar waren en ruim de tijd hadden voor het interview. Het was daardoor ook mogelijk om enkele respondenten meerdere keren te spreken om follow-up vragen te stellen. Bovendien, stelt Novick (2008) dat telefonische interviews respondenten in staat kunnen stellen zich ontspannen te voelen en gevoelige informatie vrij te geven. We hadden ook de indruk dat de respondenten eerlijk waren en de tijd namen om met ons te praten. De interviews werden, met toestemming van de geïnterviewden, opgenomen en daarna beluisterd om een zo compleet mogelijk verslag van het gesprek te maken.

Op basis van de gespreksverslagen zijn de belangrijkste thema's van de gesprekken geïdentificeerd. Deze waren: de reflectie op de verschillende beleidsdoelen van het integratiebeleid, de manieren waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd en de knelpunten hieromtrent en de aanleiding en proces waardoor het beleid in 2019 werd herontwikkeld. Op basis van deze thema's zijn de verschillende inzichten uit de interviews samengevat en verwerkt in het voorliggende rapport.

¹⁸ Integratie010 (Gemeente Rotterdam, 2015), Volwaardig meedoen (Gemeente Rotterdam, 2016), Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2020 (Gemeente Rotterdam, 2016), Nieuwe Energie voor Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2018), Relax dit is Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2018) en Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019-2022 (Gemeente Rotterdam, 2018).

¹⁹ Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders 2017 (2017), Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders 2018 (Gemeente Rotterdam, 2018) en Monitor Rotterdamse Aanpak Statushouders 2019 (Gemeente Rotterdam, 2020).

2.2.4 Deskresearch

Binnen het SNTR-programma zijn een aantal bewuste inrichtingskeuzes gemaakt met als doel om de integratie van nieuwkomers te bevorderen. Om deze keuzes in perspectief te plaatsen, is in deelonderzoek 4 de inrichting van het SNTR-programma op basis van deskresearch vergeleken met de inrichting van andere interventies die beogen om de integratie van nieuwkomers te bevorderen. Hiermee maken we inzichtelijk in hoeverre de vormgeving van het SNTR-programma soortgelijk dan wel onderscheidend is ten opzichte van ander beleid gericht op statushouders, en welke andere inrichtingskeuzes denkbaar zijn. Het doel hiervan is puur beschrijvend, en niet om uitspraken te doen over (verschillen in) effectiviteit.

Voor deze vergelijking baseren we ons op een recente synthesestudie die is uitgevoerd op zes interventies die gericht zijn op de arbeidsintegratie van statushouders (Razenberg, Oostveen, & Klaver, 2021). Dit betreft de beleidsprogramma's van de gemeenten Amsterdam, Almere en Den Haag, evenals de interventies VIP (door VluchtelingenWerk landelijk uitgevoerd), Werktrajecten (door stichting NVA/Integratiewerk uitgevoerd in Amersfoort) en Piëzo (door stichting Piëzo uitgevoerd in Zoetermeer). De keuze voor deze zes interventies is ingegeven vanuit het feit dat ze specifiek gericht zijn op de doelgroep statushouders, en daarom (net als SNTR) trachten om oplossingen te zoeken voor de problematiek van deze doelgroep. Daarnaast zijn deze interventies onderzocht met behulp van een onderzoekssubsidie van ZonMw, waarin de interventies en de achterliggende beleidstheorie zijn beschreven in lijn met het kwaliteitskader 'erkenning van interventies'.²⁰ Vaak zijn dergelijke integrale, concrete en actuele beschrijvingen van andere programma's en interventies niet voorhanden. Dit maakt deze onderzoeken bruikbare bronnen om het SNTR-programma mee te vergelijken.

De onderzoeken naar de zes genoemde interventies zijn in het najaar van 2020 door Regioplan en het Verwey-Jonker Instituut aan de hand van een analysekader bestudeerd waarna de belangrijkste geleerde lessen zijn verwerkt in een kennissynthese (Razenberg et al., 2021). Deze kennissynthese vormt tevens een belangrijke bron voor de vergelijking met SNTR, omdat het de activiteiten uit de interventies structureert langs een aantal stappen in het proces van arbeidstoeleiding. Dit bood een nuttige structuur voor de vergelijking met het SNTR-programma.

Op het gebied van zelfredzaamheid en maatschappelijke begeleiding is de aanpak van SNTR tot slot kort vergeleken met de bevindingen van een vergelijkende studie die is uitgevoerd in vijf gemeenten (Meijer, Van der Maas-Vos, Bakker, & Blom, 2020). Dit betreft de gemeenten Utrecht, Assen, Dongen, Mook en Middelaar en tot slot de gemeenschappelijke regeling De Bevelanden (waarin de gemeenten Goes, Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal deelnemen).

2.3 Methoden bij onderzoeksvraag 2

In deze paragraaf worden de methoden gepresenteerd met betrekking tot de procesevaluatie behorende bij onderzoeksvraag 2: *Hoe is de uitvoering van het SNTR-programma verlopen en in hoeverre draagt dit bij aan de beoogde doelen?* Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in de mate waarin het SNTR-programma wordt uitgevoerd zoals verondersteld in de beleidstheorie (zie paragraaf 2.2). De onderliggende CMO's vormen daarom de basis voor het onderzoek om te toetsten of de beoogde werking in de praktijk plaatsvindt (Astbury & Leeuw, 2010). Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksmethodes toegepast om inzichten te verzamelen bij alle betrokken partijen.

Onderzoek over de uitvoering van het programma heeft twee keer plaatsgevonden. Het grootste deel van de dataverzameling is in 2019 uitgevoerd (en daarover is gepubliceerd in (Oostveen et al., 2020). In 2020 is een vervolg op de procesevaluatie uitgevoerd, met als voornaamste doel actualisering, ofwel om de ontwikkelingen in het SNTR-programma sinds 2019 in kaart te brengen. Daarnaast is in het vervolg aandacht besteed aan thema's die in het eerdere onderzoek nog onvoldoende in kaart waren gebracht of om nadere verdieping vroegen. Voorbeelden zijn de afbouw van de maatschappelijke begeleiding en de kennisontwikkeling onder toekomstcoaches. Tot slot is in het vervolg op de procesevaluatie veel aandacht besteed aan de rol van de context op de uitvoering en ervaren bijdrage van het SNTR-programma.

Om de ervaringen van de verschillende professionals betrokken bij de uitvoering van het SNTR-programma in kaart te brengen zijn interviews afgenomen met zowel huidige als oud-medewerkers van SNTR en samenwerkingspartners. Hiervoor is een eerste ronde interviews uitgevoerd in maart tot en met juni 2019, daarna werd in mei tot en met juni 2020 een tweede ronde gevoerd om de bevindingen te actualiseren en uit te breiden. Om inzichten van professionals aan te vullen werden ook observaties van SNTR-activiteiten uitgevoerd. Deze hebben van juni tot en met juli 2019 plaatsgevonden. Aangezien we ook in kaart wilden brengen hoe de uitvoering

²⁰ RIVM, Nederlands Jeugdinstituut, Kenniscentrum Sport, Trimbos instituut, Vilans, Movisie, Nederlands Centrum Jeugdgezondheid. Erkenning van interventies. Criteria voor gezamenlijke kwaliteitsbeoordeling 2019-2022.

van het programma door SNTR-deelnemers werd ervaren, zijn van juli tot en met oktober 2019 individuele interviews met SNTR-deelnemers gevoerd. Deze inzichten zijn verder aangevuld met beschrijvende statistieken uit de EUR Bridge panelsurvey (paragraaf 2.4). Tot slot is over een aantal onderwerpen verdiepend onderzoek gedaan door bij SNTR registratiecijfers op te vragen, bijvoorbeeld over het aantal deelnemers dat overstapte naar een externe taalaanbieder en het personele verloop binnen de organisatie.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 is gebruik gemaakt van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden, te weten: individuele en groepsinterviews, praktijkobservaties, verdiepend feitenonderzoek en kwantitatieve analyses uit de Bridge panelsurvey.

2.3.1 Interviews met professionals

Er zijn interviews afgenomen om inzicht te krijgen in de ervaringen van betrokken professionals met de uitvoering en werking van het SNTR-programma. Deze waren semigestructureerd van aard en vonden plaats in individueel verband of in groepsverband. Dit laatste gebeurde wanneer er meerdere professionals waren die dezelfde of vergelijkbare functies uitvoerden. Op deze manier konden we een groter aantal mensen spreken. Zoals bij de methoden bij onderzoeksvraag 1, is gebruik gemaakt van *purposive sampling* voor de werving van respondenten (Ritchie & Lewis, 2013). Hiervoor is SNTR door de onderzoekers gevraagd om contactgegevens van relevante medewerkers zowel binnen SNTR als bij externe organisaties te delen. We maken een onderscheid tussen verschillende type professionals, te weten: SNTR-medewerkers, oud-medewerkers van SNTR en samenwerkingspartners. Bij de verschillende type professionals kwamen verschillende onderwerpen aan bod. We geven daarom een afzonderlijke omschrijving van elk type interview.

SNTR-medewerkers

Het doel van de interviews met SNTR-medewerkers was om de wijzigingen in het programma en ervaringen met de uitvoering in kaart te brengen. In maart tot en met juni 2019 zijn 28 interviews afgenomen met medewerkers uit elke laag van de organisatiestructuur van SNTR. De directrice en drie²¹ leden van het managementteam werden gesproken in individuele semigestructureerde interviews over de wijzigingen in het programma (en de redenen daarvoor) sinds de ontwikkeling van de CMO's (eind 2018/begin 2019). Ook werd ingegaan op de ervaringen met het programma, samenwerking tussen de programmaonderdelen en de samenwerking met externe partijen. Daarnaast voerden wij vier individuele interviews met ontwikkelaars en vier semigestructureerde groepsinterviews met in totaal 21 uitvoerders van de onderzochte programmaonderdelen over hun ervaringen met de uitvoering. Hierbij werden medewerkers gevraagd in hoeverre zij de mechanismen uit de CMO's zagen optreden in de praktijk. Programmaontwikkelaars gaven meer algemene inzichten over de uitvoering en konden bepaalde inrichtingskeuzes van opgestelde activiteiten verklaren. De directeur, managers en programmaontwikkelaars werden vanwege hun functies specifiek geselecteerd voor de interviews. De managers zijn gevraagd om per programmaonderdeel vijf tot zes uitvoerders te betrekken bij de groepsinterviews.

In mei tot en met juni 2020 voerden we een tweede ronde van interviews uit. Met de directrice en programma-ontwikkelaars bespraken we in het kader van individuele semigestructureerde interviews de wijzigingen in het SNTR-programma sinds het veldwerk in 2019 en ervaringen met deze nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast bespraken we met hen en de uitvoerders in semigestructureerde groepsinterviews de mate waarin contextfactoren invloed hebben gehad op de uitvoering van het SNTR-programma. Hierbij zijn onder andere vragen gesteld over de impact van de coronacrisis op de begeleiding van deelnemers en de invloed van de samenstelling van de SNTR-doelgroep en de tijdelijkheid van het programma op het behalen van SNTR-doelen. Ook is de bezetting, formatie en aansturing van het SNTR-personeel besproken, aangezien eventuele knelpunten hierin invloed kunnen hebben gehad op de uitvoering van het SNTR-programma. Daarnaast zijn uitvoerders gevraagd in hoeverre aanbevelingen uit het vorige onderzoek zijn opgevolgd. Wederom werden de directrice en programma-ontwikkelaars geselecteerd vanwege hun functie en zijn zij gevraagd om per programmaonderdeel vijf tot zes uitvoerders te betrekken bij de groepsinterviews.

Evenals in 2018, stonden de SNTR-medewerkers ook in 2019 en 2020 open om met ons in gesprek te gaan. Respondenten namen de tijd om kritisch na te denken over hun programma-activiteiten en groepsgesprekken leidden vaak tot interessante discussies over ervaringen met het programma. Door het beperkte aantal medewerkers binnen de verschillende teams van SNTR, werd aan het begin van de gesprekken toegelicht dat de anonimiteit van de gesprekken niet gegarandeerd kon worden, maar in ieder geval werd ingespannen om de informatie op niet-herleidbare wijze te presenteren. Ondanks dit leken medewerkers niet te aarzelen om gevoelige informatie met ons te delen.

²¹ Eind 2018 heeft een lid van het Management Team SNTR verlaten, waardoor er een respondent minder te interviewen was.

Oud-medewerkers van SNTR

Voor een completer beeld van eventuele knelpunten in de bezetting, formatie en aansturing van het SNTR-personeel, en de mate waarin dit van invloed kan zijn geweest op de uitvoering en uitkomsten van het SNTR-programma, werden ook interviews met oud-medewerkers van SNTR gehouden. Het doel van deze gesprekken was om vast te stellen hoe mensen die de organisatie hadden verlaten de bezetting, formatie en kwalificatie van medewerkers hebben ervaren. Hun beleving kan immers afwijken van die van de huidige medewerkers. De oud-medewerkers zijn gevraagd naar hun oordeel en ervaringen met betrekking tot de beschikbare capaciteit voor de uitvoering, de omvang van en redenen voor het personele verloop binnen de organisatie en de toerusting en aansturing van medewerkers.

In totaal zijn zeven oud-medewerkers telefonisch geïnterviewd tussen juli en augustus 2020. Respondenten werden geselecteerd op basis van de volgende criteria: a) zij hadden minimaal één jaar bij SNTR gewerkt en hadden maximaal negen maanden eerder SNTR verlaten, b) zij waren verspreid over de vier programmaonderdelen en c) zij hadden verschillende typen functies (drie programma-ontwikkelaars en vier uitvoerders). Wij hebben vier oud-medewerkers specifiek geselecteerd vanwege hun functie, daarnaast heeft SNTR op verzoek een selectie gemaakt van zes oud-medewerkers die aan eerdergenoemde kenmerken voldeden. Respondenten werden daarna door de onderzoekers benaderd voor het inplannen en voeren van het interview.

Door de werving via SNTR te laten lopen konden de onderzoekers geen volledige anonimiteit garanderen. Dit werd ook duidelijk aan respondenten gecommuniceerd. Ondanks de mogelijke gevoeligheid van de besproken onderwerpen, verliepen de gesprekken in openheid en leek men niet terughoudend om gevoelige of kritische punten te bespreken. Er hebben in totaal drie weigeringen plaatsgevonden vanwege ziekte of drukte.

Samenwerkingspartners van SNTR

Om delen van haar programma uit te voeren werkt SNTR samen met externe partijen, daarom is in het onderzoek ook naar deze samenwerkingen gekeken. Tijdens interviews in juni 2019 spraken we in totaal tien medewerkers van de belangrijkste organisaties waarmee SNTR samenwerkt, te weten de gemeente Rotterdam (afdeling Werk en Inkomen), het regionale Werkgever Service Punt Rotterdam-Rijnmond (WSPR), twee werkgevers en de wijkteams van de gemeente Rotterdam. Deze gesprekken waren erop gericht om zicht te krijgen op hoe de samenwerking met SNTR verloopt en hoe deze externe partijen de uitvoering en meerwaarde van het SNTR-programma bezien. SNTR is door de onderzoekers gevraagd naar de contactgegevens van hun contactpersonen in de desbetreffende externe organisaties waarmee ze voornamelijk samenwerken, die vervolgens door de onderzoekers zijn benaderd voor een interview. De gesprekken verliepen in openheid en men leek niet terughoudend om gevoelige of kritische punten te bespreken.

Met de strategisch arbeidsmarktadviseur van WSPR is gesproken over het werven van vacatures voor werkzoekenden in de regio Rotterdam-Rijnmond en de samenwerking met SNTR om SNTR-deelnemers aan vacatures te koppelen. Daarnaast, werden HR-directeuren van twee werkgevers individueel geïnterviewd over hun ervaring met de plaatsing van SNTR-deelnemers in werk(ervarings)plekken binnen hun organisatie. Verder spraken we in twee groepsinterviews twee managers en een werkconsulent van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam over de mate waarin zij en toekomstcoaches van SNTR samenwerken om deelnemers naar werk te begeleiden (eenmaal in 2019 en eenmaal in 2020). Tot slot is in groepsverband gesproken met drie jeugd- en gezinscoaches van verschillende wijkteams in Rotterdam om hun ervaringen met de doorverwijzing van SNTR-deelnemers naar de juiste hulpverlening vast te stellen.

In juni 2020 werd het groepsinterview met medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam herhaald om vast te stellen welke ontwikkelingen hadden plaatsgevonden en wat de recente ervaringen waren met de samenwerking met SNTR sinds het veldwerk in 2019.

Analyse interviews

Omwille van de tijd werd ervoor gekozen om de interviews met professionals niet woordelijk te transcriberen, maar om een gedetailleerd gespreksverslag te maken. Alle gespreksverslagen zijn gelezen en waar nodig aangevuld door de tweede interviewer. Wanneer de specifieke formulering van respondenten waardevol werd gevonden, werden fragmenten uit de opnames teruggeluisterd en woordelijk geciteerd. De citaten zijn overgenomen in schrijftaal. Dit betekent dat er interpunctie is toegevoegd, dat zinnen volledig zijn uitgeschreven, verduidelijkt zijn waar nodig en dat grammaticale fouten gecorrigeerd zijn indien noodzakelijk.

De bevindingen uit elk van de interviews zijn per gespreksonderwerp uit de topiclijst samengevat in een schema. Zo is de input uit de verschillende interviews overzichtelijk weergegeven. Dit schema werd door drie onderzoekers gecontroleerd en besproken. Vervolgens zijn per gespreksonderwerp de uitspraken van de verschillende respondenten geanalyseerd zodat de dwarsverbanden, overeenkomsten en verschillen uit de interviews gehaald konden worden. Per gespreksonderwerp is deze analyse uitgeschreven. De interviews door

verschillende respondenten uit hetzelfde programmaonderdeel (hoofd, ontwikkelaar en uitvoerders) zijn in het schema naast elkaar weergegeven, zodat de analyse ook per programmaonderdeel gemaakt kon worden.

2.3.2 Praktijkobservaties

Van juni tot en met juli 2019 werden praktijkobservaties uitgevoerd om een completer en nauwkeuriger beeld te krijgen van de uitvoering van het SNTR-programma (Vinten, 1994; Wholey, Hatry, & Newcomer, 2010). De praktijkobservaties bieden de mogelijkheid voor de onderzoeker om vanuit diens eigen observatiekader zelf te oordelen of de SNTR-aanpak uitgevoerd wordt zoals beoogd, in plaats van indirect via het bevragen van de betrokkenen. Dit biedt rijkere en andersoortige informatie dan via interviews opgehaald kan worden. Tijdens de observaties was er expliciete aandacht voor de onderscheiden mechanismen uit de CMO's (zie paragraaf 2.2). Zo observeerden we elf huisbezoeken, tien toekomstcoachingsgesprekken, twee sessies van 'Aan de Slag' en eenmalig het spreekuur voor maatschappelijke begeleiding, de loopbaantraining, een netwerkbijeenkomst, en het spreekuur taal.

De selectie van huisbezoeken en toekomstcoachingsgesprekken was niet willekeurig. Teamleiders werden benaderd om deze afspraken te coördineren. Bij gezinnen waar sprake was van ernstige problematiek achtten de coaches het regelmatig te belastend om het gesprek te laten observeren door een onderzoeker. Dit maakt het aannemelijk dat er een selectie-effect is opgetreden, dat betekent dat zwaardere problematiek minder vaak geobserveerd is, evenals hoe de begeleiders daarmee omgaan. Over deze CMO's hebben we wel uit andere bronnen informatie kunnen halen, zoals uit de interviews met deelnemers en uitvoerders van SNTR.

De activiteiten zijn geobserveerd aan de hand van vooraf opgestelde observatielijsten. Hierin waren de belangrijkste elementen uit de CMO's zo concreet mogelijk geoperationaliseerd, zodat het duidelijk was waarop er tijdens de observaties gelet moest worden. Bijvoorbeeld: 'Komt de MB-coach terug op afspraken gemaakt tijdens het vorige huisbezoek?'. Tevens werd de inhoud van interviews met SNTR-medewerkers benut om de observatielijsten aan te vullen en te verfijnen. Na een geobserveerd gesprek volgde telkens een kort interview met de desbetreffende SNTR-medewerker, ter aanvulling en duiding van de verzamelde informatie. De verslaglegging van de observaties werd in de observatielijsten zelf gedaan; per item werd genoteerd in hoeverre het in de geobserveerde activiteit aan bod kwam en wat de uitvoerder en deelnemer daarover zeiden.

Voorafgaand aan alle observaties is hiervoor toestemming gevraagd aan de aanwezige deelnemers en is benadrukt dat hun anonimiteit is gewaarborgd. De observator hield zich tijdens het observeren altijd afzijdig van het gesprek. Deelnemers leken geen last te hebben van diens aanwezigheid. Wel zagen we in enkele gevallen dat deelnemers de onderzoekers behandelden als SNTR-medewerkers en probeerden bij gesprekken te betrekken. Inzichten uit de praktijkobservaties zijn geanalyseerd door de observatielijsten te vergelijken en de meeste voorkomende situaties en relevante afwijkingen te identificeren.

2.3.3 Individuele diepte-interviews met deelnemers van het SNTR-programma

Van juli tot en met oktober 2019 zijn 31 diepte-interviews gehouden met SNTR-deelnemers. Het doel van deze gesprekken was om te onderzoeken of de ervaringen van de SNTR-deelnemers met de diensten en activiteiten van SNTR overeenkomen met de beoogde mechanismen uit de CMO's (zie paragraaf 2.2) (Pater et al., 2012). Bijvoorbeeld, de beleidstheorie van SNTR veronderstelt dat intensieve taallessen voor een betere taalverwerving zorgen. Deelnemers werden gevraagd of zij de taallessen intensief vonden en wat hun ervaringen hiermee waren. Daarnaast zijn we in de gesprekken ingegaan op de positie van deelnemers op het gebied van taalverwerving, zelfredzaamheid en arbeidsmarktparticipatie. Zo bespraken we hoe zij hun zelfredzaamheid inschatten, wat hun ervaringen met de inburgering zijn en wat hun houding is ten aanzien van (het zoeken naar) werk en de rol van SNTR hierin. De interviews hadden een semigestructureerd karakter²².

Bij de selectie van respondenten is actief gestuurd op een evenwichtige vertegenwoordiging met betrekking tot drie kenmerken, vanuit de veronderstelling dat personen met deze kenmerken een uiteenlopend perspectief op het programma kunnen hebben. Ten eerste is gekeken naar het instroommoment van deelnemers. Alle de te selecteren respondenten hadden minimaal twaalf maanden in het programma doorgebracht, zodat zij voldoende ervaring met verschillende fases van het programma hadden opgebouwd. Aangezien het SNTR-programma zich door de tijd heen heeft ontwikkeld, hebben deelnemers afhankelijk van hun instroommoment ervaringen opgedaan met verschillende diensten. Daarom zijn zowel respondenten geselecteerd die vóór als na juni 2017 in het SNTR-programma zijn ingestroomd. Ten tweede is gestreefd naar een mix van respondenten voor wat betreft hun deelname aan een werkstage of (vrijwilligers)werk om inzicht te krijgen in de ervaringen daarmee.

²² De topiclist is als online bijlage toegevoegd aan dit rapport.

Om ervaringen in kaart te brengen met het programma 'Aan de Slag'²³ zijn ook voldoende deelnemers geselecteerd die dit traject hebben gevolgd. Tot slot zijn zowel respondenten geselecteerd die de taalcursus bij SNTR volgden als die de taalcursus bij een externe taalaanbieder volgden. Hiermee wilden we tevens onderzoeken om welke redenen deelnemers naar een externe taalschool waren overgestapt.

De werving van de respondenten vond plaats via SNTR. Zij hebben op verzoek van de onderzoekers een bredere gestratificeerde bruto selectie aangeleverd van 100 SNTR-deelnemers. Binnen elke combinatie van de bovenstaande drie kenmerken hebben de onderzoekers een aantal deelnemers willekeurig geselecteerd. Zij werden vervolgens door hun coaches benaderd met het verzoek om deel te nemen aan het interview. In geval van een weigering werd willekeurig een andere respondent geselecteerd met dezelfde combinatie van kenmerken. Er hebben in totaal 19 weigeringen plaatsgevonden. Vaak werd hier geen specifieke reden voor genoemd. Waar wel een reden werd genoemd was dit vaak drukte, eerdere deelname aan de Bridge panelsurvey of bezwaar tegen het feit dat het interview werd opgenomen (ten behoeve van transcriptie). Het betrekken van SNTR-medewerkers bij de werving van respondenten kan de positionering van het onderzoek in de ogen van geïnterviewden hebben beïnvloed, maar was nodig om respondenten te selecteren die aan de programma-verbonden criteria voldeden.

Tabel 2.1 geeft de verdeling weer van de geïnterviewde respondenten. Hoewel de geïnterviewden mede zijn geselecteerd op basis van hun deelname aan bepaalde SNTR-activiteiten, zien we een gelijkmatige spreiding naar geslacht, leeftijd en onderwijsniveau. De geïnterviewden zaten in eenzelfde fase van toekomstperspectiefbegeleiding van SNTR, dit betekent dat deelnemers de eerdere fases van 'basis op orde' en 'participatie' reeds hebben doorlopen. Deze deelnemers ontvangen maandelijkse begeleiding, wat minder frequent is dan bij het begin van hun deelname aan het programma. Dit is relevant om te weten omdat deelnemers naar de volgende fase van begeleiding gaan volgens de mate van zelfredzaamheid die SNTR schat dat de deelnemer heeft. Niet vermeld in de tabel is dat de geïnterviewden ten tijde van de interviews gemiddeld 29 maanden in het SNTR-programma zaten.

Tabel 2.1

Kenmerken geïnterviewde SNTR-deelnemers, in aantallen

	Aantal respondenten
Totaal	31
Taalcursus bij SNTR	19
Taalcursus bij externe aanbieder	9
Aan de Slag	3
Analfabeet	6
Laagopgeleid	7
Beroepsopleiding (mbo 3,4)	8
Hoogopgeleid	10
Basis op Orde	0
Participatie	8
Toekomstperspectief	21
Uitgestroomd	2
15-24 jaar	6
25-34 jaar	7
35-44 jaar	7
≥ 45 jaar	11
Man	18
Vrouw	13
Instroom SNTR	
2e helft 2016	3
1e helft 2017	15
2e helft 2017	8
1e helft 2018	3
2e helft 2018	2
Actief	
Ja	13
Nee	18

Bron: Registercijfers SNTR, 2019.

²³ Aan de slag is een SNTR-traject speciaal ontwikkeld voor laaggeletterden waar taallessen gecombineerd worden met een werkelement.

Respondenten kregen de keuze voor de locatie van het gesprek. Negen respondenten vroegen om het op de locatie van het SNTR-gebouw te mogen doen, omdat het wegens praktische redenen uitkwam om aansluitend aan hun taallessen af te spreken. Negentien interviews zijn bij deelnemers thuis afgenomen, en drie op locatie van de Erasmus Universiteit. Respondenten zijn voorafgaand aan het interview in het Arabisch geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de vertrouwelijke omgang met de gegevens. Tevens is gevraagd voor toestemming om de gesprekken op te nemen. Twee respondenten gaven geen toestemming hiervoor. Zij gaven wel toestemming voor een schriftelijke verslaglegging tijdens het interview, wat dienovereenkomstig gebeurd is. Respondenten hebben een tweetalige (Arabisch en Nederlands) geïnformeerde toestemmingen ondertekend.²⁴ Interviews duurden gemiddeld anderhalf uur. Respondenten kregen als dank voor hun deelname een VVV-bon ter waarde van 15 euro.

Een groot deel van de interviews is afgenomen met behulp van een tolk met een Syrische afkomst²⁵, tenzij de respondent aangaf het gesprek in het Nederlands te willen voeren. Dit was voor deze respondenten een manier om te laten zien hoever ze al waren met hun taalverwerving en had daarmee een symbolische werking. In totaal zijn negen gesprekken zonder tolk gevoerd. Bij vijf van de negen gesprekken vormde dit geen probleem aangezien respondenten de taal voldoende beheersten, maar de vier andere gesprekken waren soms wat oppervlakkig omdat de kennis van de Nederlandse taal onvoldoende was om diepgaande reflecties te geven.

Interviews met deelnemers werden woordelijk getranscribeerd om de eigen formulering van respondenten over hun ervaringen weer te geven. De transcripten zijn uitgewerkt door één van de tolken die ook tijdens een deel van de interviews voor de vertaling heeft gezorgd. Hoewel de tolken tijdens de interviews niet altijd in staat waren om een volledige en letterlijke vertaling te geven, kon de tolk die de transcriptie deed in de schriftelijke vertaling doorgaans meer gedetailleerde informatie bieden. Daarnaast werd de tolk ook gevraagd om een korte notitie te maken met algemene impressies over de respondenten en hoe de interviews verliepen. Het is moeilijk te bepalen of en hoe de tolk invloed heeft gehad op de openheid en diepgang van de gesprekken (McAuley, 2020). Het kwam regelmatig voor dat de tolk en respondent voor aanvang van het interview kort hun oorsprong in Syrië bespraken. Deze discussies leken echter geen spanningen of ongemakkelijke situaties op te leveren. Daarnaast waren de interviews gericht op de ervaringen van respondenten met het SNTR-programma zelf en kwamen sterk controversiële onderwerpen nauwelijks aan de orde. Hoewel het niet ondenkbaar is dat mogelijke onderliggende spanningen in sommige gevallen tot terughoudendheid hebben geleid, zijn er geen concrete aanwijzingen dat de aanwezigheid van de tolk heeft geleid tot *bias* in onze bevindingen.

De interviews zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma Atlas.ti. In eerste fase werd op basis van de topiclijst en transcripten een codeboom opgesteld. Hiervoor werd *open coding* toegepast om de inhoud van de data te onderzoeken. De codeboom werd opgebouwd volgens de drie programmaonderdelen van SNTR (taal, MB, participatie) en de centrale thema's van het onderzoek naar de uitvoering van het SNTR-programma, te weten: praktijktoets, herkenning van de afzonderlijke CMO's en ervaringen met het programma. In een tweede fase werden tekstdelen uit de interviews toegedeeld aan de opgestelde codes (of combinaties daarvan), ofwel gecodeerd volgens *structural coding* (Saldana, 2013). Op deze manier is door de verschillende transcripten heen gezocht naar patronen om per thema inzicht te krijgen in wat belangrijk wordt bevonden in verschillende interviews. Het codeerwerk werd door een onderzoeker uitgevoerd en gedeeld met een andere onderzoeker om vervolgens overeenstemming te bereiken over de interpretatie van de codes en manieren waarop deze gebruikt werden. Naast de codes zijn er per transcript notities gemaakt over de belangrijkste punten per interview en is er specifiek aandacht besteed aan de manieren waarop de respondenten hun ervaringen en meningen uitten.

2.3.4 Verdiepend feitenonderzoek

Om aanvullende informatie te krijgen over de uitvoering van het SNTR-programma hebben we registratiecijfers opgevraagd bij SNTR in de perioden september tot en met december 2019 en mei tot en met november 2020. Deze cijfers worden periodiek en systematisch door SNTR vastgelegd in een klantvolgsysteem genaamd 'Yara'. De opgevraagde cijfers hadden als doel om een aantal kennislacunes te vullen waar eerder onvoldoende zicht op bestond, zoals bepaalde bevindingen die eerder gebaseerd waren op (soms conflicterende) indrukken en ervaringen van betrokkenen. De opgevraagde cijfers hadden betrekking op het volgende:

- Organisatie: Omvang van het personele verloop binnen de organisatie, per programmaonderdeel.

²⁴ Het toestemmingsformulier is desgewenst op te vragen bij de auteurs.

²⁵ In totaal hebben drie vrouwelijke tolken geholpen met de vertaling van interviews. Twee tolken waren studenten aan de Vrije Universiteit Amsterdam, spraken Syrisch-Arabisch (en Nederlands) en hadden een recente vluchtelingervaring. De derde tolk was een zelfstandig geregistreerde tolk (Arabisch-Nederlands), afkomstig uit Irak maar sinds decennia woonachtig in Nederland. Zij beheerste het Syrisch-Arabisch dialect.

- Organisatie: Instroom van SNTR-deelnemers door de tijd.
- Taal: Wanneer SNTR-deelnemers zijn overgestapt naar externe taalaanbieders.
- MB: Mate waarin deelnemers nog maatschappelijke begeleiding ontvangen, uitgesplitst naar hoe lang zij in het SNTR-programma zitten.
- Participatie: aantal deelnemers die werk en taal cursus combineren.
- MB/TC: aantal deelnemers dat toekomstcoaching, maatschappelijke begeleiding en activeringscoaching ontvangen heeft.
- Taal/Loopbaan: aantal deelnemers aan programma Aan de Slag en loopbaantraining.

In overleg tussen de onderzoekers en SNTR is een specificatie opgesteld van bovengenoemde datavragen, inclusief peilmomenten, categorisering en afbakening. Vervolgens is de data door SNTR geleverd aan de onderzoekers en door de onderzoekers geanalyseerd, omgezet in figuren en voorzien van interpretatie opgenomen in het rapport.

2.3.5 EUR Bridge panelsurvey

Om ook aan de SNTR-deelnemers zelf te kunnen vragen in hoeverre zij bepaalde activiteiten hebben ontvangen zijn er enkele items toegevoegd aan wave II uit 2019 van de Bridge panelsurvey. Deze gegevens zijn op beschrijvend niveau geanalyseerd met SPSS. Voor een nadere toelichting over de Bridge panelsurvey, zie paragraaf 2.4.

2.4 Methoden bij onderzoeksvraag 3

In deze paragraaf worden de methoden van de uitkomstevaluatie besproken die een antwoord geven op onderzoeksvraag 3: *Hoe is de integratie van statushouders verlopen die deel uitmaken van het SNTR-programma, en verschilt deze van statushouders die daar geen deel van uitmaken?* Hierbij is gebruik gemaakt van de EUR Bridge panelsurvey. We bespreken hieronder specifieke aandacht aan de veldwerkprocedure, respons en samenstelling van de respondenten.

2.4.1 Opzet

Door middel van de Bridge panelsurvey konden wij de vroege integratie van statushouders gedurende hun eerste jaren in Rotterdam in kaart brengen. De doelpopulatie was overeenkomend met onderzoeksvraag 3, namelijk SNTR-deelnemers en de vergelijkingsgroep van statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen, maar geen deel uitmaken van het SNTR-programma. De volgende selectiecriteria werden gehanteerd: a) statushouders van 15 jaar of ouder, die b) vanaf 1 januari 2016 in Nederland een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd hebben gekregen en c) sinds 1 juni 2016 in Rotterdam zijn gevestigd. Echter, voor de statushouders in het SNTR-programma zijn de selectiecriteria verruimd en zijn ook nareizigers of statushouders van ten minste 15 jaar oud benaderd die later in Rotterdam kwamen wonen, om zo de gehele groep SNTR-deelnemers in beeld te krijgen. De geselecteerde periode vanaf 2016 omsluit deels het hoogtepunt van de asielaanvragen in Nederland naar aanleiding van de zogenoemde vluchtelingencrisis en in deze periode is tevens het SNTR-programma van start gegaan in Rotterdam. De geselecteerde adressen zijn getrokken door de afdeling Onderzoek en Business Intelligence van de gemeente Rotterdam.

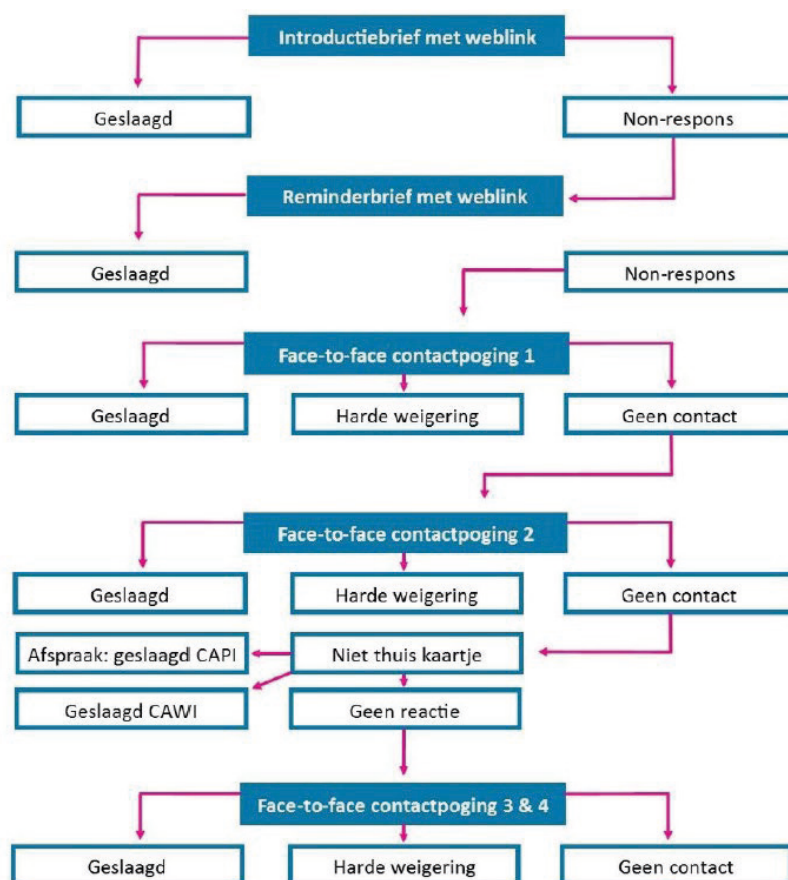
De Bridge panelsurvey is afgenomen tijdens twee veldwerkperiodes ofwel twee waves. Wave I is afgenomen onder Rotterdamse statushouders in 2017/2018 verspreid over een 1^e cohort in juli tot en met oktober 2017 en een 2^e cohort in januari tot en met juni 2018. Dit is gedaan omdat de instroom van statushouders in het SNTR-programma trager verliep dan vooraf verwacht, waardoor een langere periode van veldwerk nodig was om een zo breed en representatief mogelijke respons te verkrijgen. Wave II is in juni tot en met oktober 2019 verzameld. Het gaat hier om een panelsurvey, dat wil zeggen dat in wave II alleen personen opnieuw zijn benaderd die eerst in wave I hadden meegedaan en hadden aangegeven (misschien) te willen deelnemen aan vervolgonderzoek. Dit betrof 96% van de respondenten uit wave I.

2.4.2 Procedure

Aan de basis van de Bridge panelsurvey ligt een uitgebreide vragenlijst die onder andere informatie biedt over achtergrondgegevens (e.g. familiesituatie, vlucht, AZC-periode, opleidingsniveau in land van herkomst, ervaren discriminatie en gezondheid), integratie-uitkomsten (e.g. taalniveau, identificatie, interetnisch contact,

werk, opleiding, inkomen, zelfredzaamheid) en ervaringen met het SNTR- en gemeenteprogramma (e.g. maatschappelijke begeleiding, taalles, toekomstcoaching, huisvesting). Hoewel het SNTR-programma een gezinsaanpak nastreeft, wordt de vragenlijst op individueel niveau afgenomen overeenkomend met de doelstellingen van het SNTR-programma zoals beschreven in Hoofdstuk 3. De vragenlijst (en alle andere correspondentie) waren beschikbaar in het Nederlands, Syrisch Arabisch, Tigrinya of Engels en is zowel voorafgaand als na afloop van de vertalingen uitvoerig getest en waar nodig aangepast voor afname bij de doelgroep²⁶.

Het veldwerk voor wave I en II is onder toezicht van het Bridgeteam uitgevoerd door veldwerkbureau Labyrinth Onderzoek & Advies dat is gespecialiseerd in surveyonderzoek onder respondenten met verschillende culturele en etnische achtergronden. Tijdens de veldwerkperiode werden personen eerst per brief benaderd met het verzoek de vragenlijst online in te vullen (i.e. *computer-assisted web interviewing: CAWI*). Om de respons te verhogen werd er tijdens de CAWI-periode een herinneringsbrief verstuurd. Bij non-respons werden personen vervolgens aan de deur benaderd door een enquêteur (i.e. *computer-assisted personal interviewing: CAPI*). Tijdens de opvolgende CAPI-periode werden personen in wave I tot zeven keer en in wave II tot vier keer benaderd door een enquêteur op verschillende uren van de dag en op verschillende dagen van de week. Voor een overzicht van de contactstrategie zie Figuur 2.2. Het doel van de veldwerkstrategie was om zowel de algehele respons als de respons onder typisch onder gerepresenteerde groepen zoals vrouwen en lager opgeleiden te vergoten (Laganà, Elcheroth, Penic, Kleiner, & Fasel, 2013). De enquêteur had dezelfde achtergrond als de respondent om de taal- en culturele barrière tot deelname te verlagen. Voor deelnemers uit het SNTR-programma zijn interviewers met een Syrische achtergrond ingezet, maar voor respondenten uit de meer diverse gemeentelijke aanpak zijn eveneens interviewers met een Eritrese achtergrond ingezet. Respondenten ontvingen als dank voor hun deelname een cadeaubon. Voor een meer uitgebreide bespreking van de veldwerkstrategie zijn de methodologische rapporten voor wave I en wave II bij de auteurs opvraagbaar (Labyrinth Onderzoek & Advies, 2017, 2018, 2019).



Figuur 2.2. Contactstrategie CAWI en CAPI-methode EUR Bridge panelsurvey wave II.
Bron: Methodologisch rapport wave II Labyrinth Onderzoek & Advies, 2019.

²⁶ De vragenlijst is getest met betrekking tot o.a. de vertaling, begrijpelijkheid en de formulering van de vragen, het verloop en technische aspecten van de vragenlijst en leesbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de gekozen interface (i.e. CAPI/CAWI, type browser, type apparaat).

2.4.3 Respons

De Bridge panelsurvey heeft een zeer goede respons behaald van 82% in wave I en 85% in wave II²⁷. Dit is niet alleen de verdienste van de gehanteerde veldwerkstrategie, maar is grotendeels te danken aan de statushouders zelf: via de enquêteurs hebben we vernomen dat men graag wilde deelnemen om zijn of haar verhaal te doen en zo bij te dragen aan het integratiebeleid in Rotterdam. Tabel 2.2 geeft een overzicht van de respons uitgesplitst naar veldwerkmodus (i.e. CAWI of CAPI) en programmadeelname van de respondenten (SNTR-programma of gemeentelijke aanpak). In de tabel is wave I opgesplitst in het 1^e en 2^e cohort in lijn met het verloop van het veldwerk in twee periodes. Respondenten hebben ongeveer even vaak deelgenomen aan de CAWI- als de CAPI-veldwerkmodus. Over het algemeen ligt de respons hoger bij SNTR-deelnemers dan bij de statushouders in de gemeentelijke aanpak. Dit is mogelijk te wijten aan de berichtgeving vanuit SNTR waarbij statushouders nog extra werden aangemoedigd om aan de survey deel te nemen.

Tabel 2.2

Overzicht respons EUR Bridge panelsurvey naar veldwerkmodus en groep

	Wave I 1 ^e cohort	Wave I 2 ^e cohort	Wave II
Totale respons	872 (respons 83%)	367 (respons 81%)	1004 (85%)
<i>Per veldwerkmodus</i>			
CAWI	463	156	510
CAPI	409	211	490
<i>Per groep</i>			
SNTR-programma	222 (respons 93%)	159 (respons 92%)	366 (respons 91%)
Gemeentelijke aanpak	650 (respons 80%)	208 (respons 74%)	638 (respons 81%)

Bron: Methodologische rapporten wave I 1^e cohort, wave I 2^e cohort en wave II Labyrinth Onderzoek & Advies, 2017, 2018, 2019.

Tabel 2.3 geeft meer inzicht in de belangrijkste oorzaken van non-respons. Een klein deel kon niet worden bereikt wegens onjuiste adresgegevens of verhuizing (3-6%), of afwezigheid (bv. een persoon was nooit thuis) of niet in staat om deel te nemen tijdens de veldwerkperiode (bijvoorbeeld wegens taalproblemen of ziekte, 5-7%). Een andere reden voor non-respons was weigering tot deelname of in sommige gevallen weigering door een ander persoon in het huishouden (5-7%). Als een persoon niet wilde deelnemen aan het onderzoek is door de interviewer gevraagd wat hiervoor de reden was. De meest voorkomende redenen waren dat men het nut niet inzag van het onderzoek, geen tijd had of geen zin had om deel te nemen. Redenen als de enquêteur niet in huis willen laten of geen persoonlijke informatie willen delen kwamen daarentegen nauwelijks voor. Als de non-respons niet willekeurig optreedt maar samenhangt met de variabelen die worden gemeten in de Bridge panelsurvey kan deze leiden tot een vertekening van de resultaten. Doordat de non-respons over het algemeen laag is verwachten we echter dat deze vertekening minimaal is (Schafer & Graham, 2002). Daarnaast hebben we geen systematische non-respons gevonden op basis van leeftijd, geslacht en herkomstland en kunnen we op deze gebieden spreken van een representatieve groep voor alle statushouders van tenminste 15 jaar oud die in de geselecteerde periode in Rotterdam zijn komen wonen (voor overwegingen omtrent non-respons over tijd zie paragraaf 2.5).

Tabel 2.3

Overzicht van de belangrijkste oorzaken van non-respons bij de EUR Bridge panelsurvey met percentages ten opzichte van aantal adressen in de steekproef

	Wave I 1 ^e cohort	Wave I 2 ^e cohort	Wave II
Onjuist adres of verhuisd	43 (4%)	29 (6%)	35 (3%)
Afwezig of niet in staat	69 (7%)	22 (5%)	77 (7%)
Weigering	49 (5%)	32 (7%)	69 (6%)

Opm.: aantal adressen in steekproef voor wave I 1^e cohort = 1051, wave I 2^e cohort = 453 en wave II = 1181.

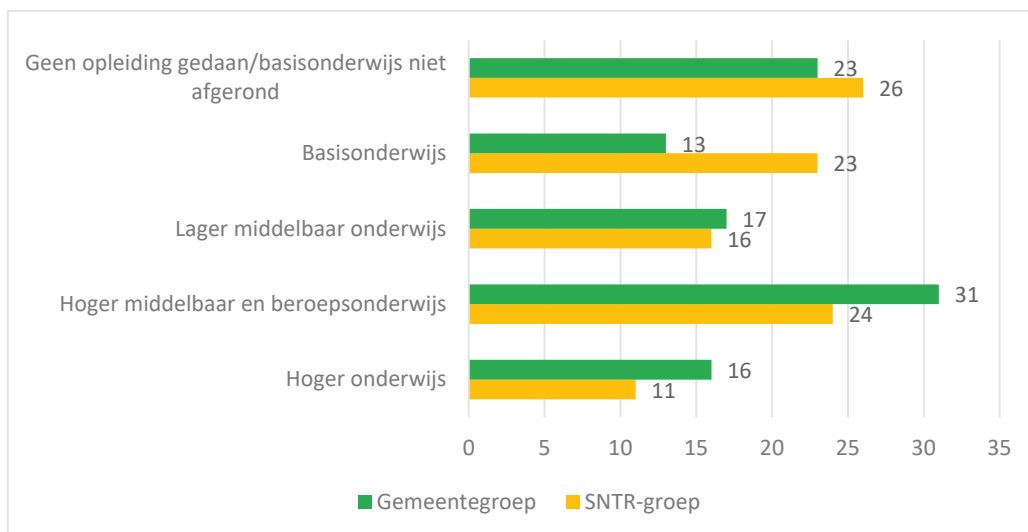
Bron: Methodologische rapporten wave I 1^e cohort, wave I 2^e cohort en wave II Labyrinth Onderzoek & Advies, 2017, 2018, 2019.

²⁷ De respons voor wave II is berekend ten opzichte van het deel van de respondenten dat in wave I heeft geantwoord (misschien) te willen deelnemen aan verder onderzoek. Daarnaast is dit cijfer gecorrigeerd voor verschuivingen van steekproefpersonen tussen SNTR en de gemeentelijke aanpak en overlijden (voor meer informatie zie het methodologisch rapport van Labyrinth, 2019). Dit maakt dat de respons tussen beide waves niet een op een zijn te vergelijken.

2.4.4 Respondenten

In totaal hebben 1.004 statushouders deelgenomen aan beide waves van de EUR Bridge panelsurvey, waarvan ongeveer een derde ($N = 366$) van de respondenten valt onder het SNTR-programma en twee derde ($N = 638$) valt onder de gemeentelijke aanpak. Om stilistische redenen worden de respondenten in het SNTR-programma en in de gemeentelijke aanpak hieronder respectievelijk aangeduid als de SNTR-groep en de gemeentegroep. Er bestaan meerdere demografische verschillen tussen beide groepen welke samenhangen met de selectiecriteria van SNTR. Doordat het SNTR-programma zich richt op Syrische gezinnen worden alleenstaanden en statushouders uit andere herkomstlanden automatisch uitgesloten van deelname aan het programma en vallen zij onder de gemeentelijke aanpak. Zo zien we dat de SNTR-groep bestaat uit respondenten met een Syrische herkomst, terwijl de gemeentegroep meer divers is met driekwart met een Syrische herkomst (78%) gevolgd door een Eritrese herkomst (12%) en overige herkomstlanden, zoals Iran, Irak en Afghanistan. Daar aan gerelateerd zien we dat de SNTR-groep gemiddeld iets korter in Nederland is (ten tijde van wave II 27,5 maanden bij de SNTR-groep tegenover 29,8 maanden bij de gemeentegroep), dit kan komen doordat Syrische statushouders doorgaans een kortere asielprocedure doormaken dan statushouders uit andere herkomstlanden (Van der Linden & Dagevos, 2019). De SNTR-groep selecteert op gezinnen, wat betekent dat driekwart (77%) van de SNTR-groep één of meer kinderen thuis heeft wonen²⁸, terwijl in de gemeentegroep is dit minder dan de helft (44%). Mede hierdoor bestaat de gemeentegroep voor een groter deel uit jongere respondenten tussen de 15 en 34 jaar dan de SNTR-groep (gemiddelde leeftijd SNTR-groep = 35 jaar, gemiddelde leeftijd gemeentegroep = 32 jaar). De genderverdeling in beide groepen is nagenoeg gelijk (aandeel vrouwen SNTR-groep = 48%, aandeel vrouwen gemeentegroep = 46%). Verder zien we een verschil naar het hoogste gerealiseerde onderwijsniveau, zoals geïllustreerd in Figuur 2.3. Statushouders met ten hoogste een diploma basisonderwijs zijn naar verhouding oververtegenwoordigd in de SNTR-groep, terwijl statushouders met ten hoogste een diploma hoger middelbaar en beroepsonderwijs of een diploma hoger onderwijs zijn oververtegenwoordigd in de gemeentegroep.

Met deze verschillende groepskenmerken wordt nog geen rekening gehouden bij het analyseren van de dataset; we presenteren uitsluitend beschrijvende statistiek bij het beantwoorden van onderzoeksvraag 3. Het doel is namelijk om te laten zien hoe de integratie van beide groepen in werkelijkheid verloopt en nog niet om conclusies te trekken over de effectiviteit van het SNTR-programma naar aanleiding van een vergelijking tussen deze beide groepen (zie paragraaf 2.5).



Figuur 2.3. Hoogst gerealiseerd onderwijsniveau in herkomstland naar groep, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I, 2017/2018.

²⁸ Dit is geen 100% aangezien kinderen van 15 jaar en ouder zelf ook hebben deelgenomen aan de EUR Bridge panelsurvey.

2.5 Methoden bij onderzoeksvraag 4

In de effectevaluatie is de vierde onderzoeksvraag van het Bridge project onderzocht, namelijk: *zijn verschillen in integratie van statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die daar geen deel van uitmaken toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?* Deze vraag beantwoorden we met gebruik van kwantitatieve en kwalitatieve methoden. Wat betreft de kwantitatieve methoden bouwt deze paragraaf voort op de opzet en respons van de EUR Bridge panelsurvey zoals beschreven onder paragraaf 2.4. We besteden specifiek aandacht aan de uitvoering van de analyses en de bijbehorende overwegingen. Wat betreft de kwalitatieve methoden, namelijk focusgroepen en interviews, volgt de beschrijving in het tweede deel van deze paragraaf. Daar bespreken we de opzet van de *outcome harvesting* benadering en het analyseplan.

2.5.1 Kwantitatieve effectevaluatie


Onderzoeksopzet

De effectvraag wordt beantwoord met behulp van methoden voortkomend uit experimenteel onderzoek. Het hoofdkenmerk van experimenteel effectonderzoek is dat de uitkomsten van een groep die een interventie ontvangt, namelijk de SNTR-groep, worden vergeleken met de uitkomsten van een groep waarbij de interventie niet is toegepast, namelijk de vergelijkingsgroep; hier gemeentegroep. We kiezen hier bewust voor de term vergelijkingsgroep in plaats van controlegroep, omdat er bij een controlegroep vanuit gegaan wordt dat deze geen enkele interventie ontvangt, wat voor de hier onderzochte doelgroep niet het geval is. Ook de statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma ontvangen beleid, namelijk van de gemeente Rotterdam.

In het ideale geval zijn de deelnemers willekeurig verdeeld over beide groepen, zodat alle bekende en onbekende factoren die het interventie-effect kunnen beïnvloeden door het toeval worden verdeeld over de beide groepen. In een dergelijke opzet schrijven we alle verschillen in integratie tussen beide groepen volledig toe aan de werking van het SNTR-programma, met andere woorden; er is een causaal verband²⁹ vast te stellen. Echter, willekeurige toewijzing bij beleidsonderzoek is wegens ethische, praktische of juridische redenen zelden het geval (Van Noije, 2017). Ook in het huidige onderzoek is de toewijzing niet willekeurig verlopen, maar zijn statushouders op basis van hun herkomst en familiesituatie (i.e. Syrische gezinnen) toegewezen aan het SNTR-programma. In deze gevallen is sprake van quasi-experimenteel onderzoek, ofwel een experimentele opzet waarbij respondenten niet door het toeval aan verschillende condities worden toegewezen, maar door een ander criterium, in dit geval de selectie van het SNTR-programma.

Hieronder worden twee stappen besproken om het causale argument tussen interventie en resultaat zo aannemelijk mogelijk te maken, namelijk door te evalueren of de samenstelling van de respondenten representatief is gebleven over tijd (i.e. ter voorkoming van *attrition bias*) en te corrigeren voor de ongelijke toewijzing aan de gemeente- en SNTR-groep (i.e. met gebruik van *matching*). Vervolgens worden de effectanalyses besproken. Figuur 2.4 geeft een grafisch overzicht van de analysestappen voor de effectevaluatie.

²⁹ Een causale relatie beschrijft niet alleen een samenhang tussen twee factoren of gebeurtenissen, maar stelt ook vast dat de twee oorzaak en gevolg van elkaar zijn. Binnen het Bridge project betekent dit dat we onderzoeken in hoeverre het SNTR-programma (i.e. oorzaak) een verandering in integratie (i.e. gevolg) kan bewerkstelligen.

		Analysestap 1		Analysestap 2
		Respondenten uit beide groepen die hebben deelgenomen aan beide waves matchen (coarsened exact matching) op een selectie covariaten.		In hoeverre zijn verschillen in integratie toe te schrijven aan het SNTR-programma? Analyse (random effects regressie) van hypothese: statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma zich sneller ontwikkelen op de verschillende integratie-indicatoren dan statushouders binnen de gemeentelijke aanpak
	Steekproefcriteria	Wave I	Wave II	Uitkomstvariabelen
SNTR-groep	<ul style="list-style-type: none"> • Statushouders ≥ 15 jaar, • vanaf 1 januari 2016 in Nederland een verblijfsvergunning asiël bepaalde tijd, 	N = 386 (respons 93%)	N = 366 (respons 91%)	<ul style="list-style-type: none"> • taalvaardigheid • zelfredzaamheid • interetnisch contact • thuis voelen • arbeidsparticipatie • informele participatie • uitkeringsonafhankelijkheid
Gemeentegroep	<ul style="list-style-type: none"> • en tussen 1 juni 2016 en 1 juni 2018 in Rotterdam gevestigd. 	N = 853 (respons 79%)	N = 638 (respons 81%)	
				
		Inspectie uitval SNTR-groep van wave I naar wave II: attrition bias?		

Figuur 2.4. Overzicht analyseplan effectevaluatie.

Overwegingen omtrent uitval van respondenten: attrition bias

Aangezien de effectevaluatie een longitudinale opzet heeft, is het belangrijk om te evalueren in hoeverre respondenten uit het SNTR-programma³⁰ zijn uitgevallen van wave I naar wave II. Als respondenten op selectieve wijze uitvallen kan dit *attrition bias* opleveren. Bij attrition bias vallen respondenten op een zodanige manier tussen de twee waves uit dat de verkregen steekproef niet (meer) representatief is voor de bedoelde populatie, in dit geval alle deelnemers in het SNTR-programma (Cook & Campbell, 1979). Dit kan op twee manieren de conclusies van dit onderzoek beïnvloeden, namelijk middels *inflation bias* of *suppression bias*. Inflation bias zorgt ervoor dat een in realiteit ineffectief programma effectief lijkt, terwijl suppression bias ervoor zorgt dat een in realiteit effectief programma minder effectief of zelfs schadelijk lijkt. Inflation bias treedt bijvoorbeeld op wanneer we concluderen dat het SNTR-programma effectief is in vergelijking met het gemeenteprogramma, terwijl er bij SNTR veel deelnemers zijn uitgevallen die laag scoren op de uitkomstvariabelen—en vice versa voor suppression bias. Om uitspraken te kunnen doen over het effect van het SNTR-programma is het dus belangrijk dat we een representatieve groep SNTR-deelnemers overhouden bij wave II. Dit is inderdaad het geval aangezien we beschikken over een hoge respons onder de SNTR-deelnemers (wave I 93% en wave II 91%) waarvan slechts 11 respondenten zich hebben uitgeschreven bij het SNTR-programma. Aangezien we niet weten hoe lang deze respondenten hebben deelgenomen aan het SNTR-programma zijn zij verwijderd uit de dataset.

Analysestap 1: coarsened exact matching

Om (deels) te corrigeren voor de verschillende demografische samenstellingen van de SNTR-groep vis-à-vis de gemeentegroep zijn respondenten met soortgelijke profielen uit beide groepen met elkaar gematcht. Dit wordt gedaan met een statistische procedure, namelijk *coarsened exact matching* (CEM) in STATA 16, waarbij aan elke statushouder uit de SNTR-groep een zo goed mogelijk gelijkende statushouder uit de gemeentegroep wordt gekoppeld. Het doel is om de multivariate verdeling tussen beide groepen gelijkaardiger te maken en causale argumenten te versterken (voor meer informatie zie Blackwell, Iacus, King, & Porro, 2010). CEM reduceert het aantal observaties willekeurig totdat elke stratum hetzelfde aantal observaties heeft uit de SNTR- en gemeentegroep. Deze strata worden geconstrueerd op basis van covariaten, ofwel belangrijke achtergrondvariabelen, welke voorafgaand aan CEM worden geselecteerd. We hebben covariaten geselecteerd die de uitkomstvariabele zouden kunnen voorspellen, maar wiens invloed we niet primair in geïnteresseerd zijn

³⁰ Hoewel de uitval ook is gecontroleerd voor respondenten uit de gemeentelijke aanpak, is deze hier van mindere zorg aangezien deze groep dient als vergelijkingsgroep. Om deze reden richten we ons hier primair op de representativiteit van de SNTR-deelnemers. Het is voor de effectanalyse vooral belangrijk dat er voldoende respondenten in de gemeentegroep zitten met gelijkaardige profielen als de SNTR-deelnemers, dit wordt onder 'analyse stap 1: coarsened exact matching' in meer detail uitgelegd.

en dus het ons inzicht in het effect van programmadeelname op de uitkomstvariabele kunnen verstoren. Spaarzaamheid is echter geboden bij het selecteren van covariaten, want hoe groter het aantal covariaten, hoe kleiner de kans dat we voor iedere respondent uit de SNTR-groep een goede match met een respondent uit de gemeentegroep vinden. Dit betekent ook dat we waarschijnlijk niet alle andere mogelijke verklaringen voor een gevonden effect kunnen uitsluiten, maar we kunnen een causaal verband wel aannemelijk maken.

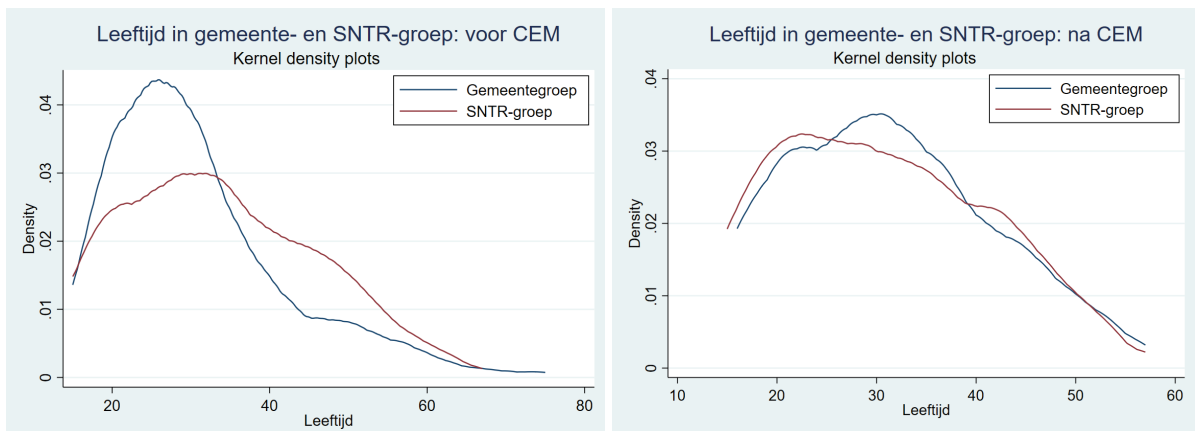
De covariaten zijn geselecteerd op basis van theorie en empirie, waarbij 1) relevante empirische studies over de integratie van vluchtelingen in Nederland zijn doorzocht om te zien welke variabelen gerelateerd zijn aan onze uitkomstvariabelen (e.g. Bakker, Dagevos, & Engbersen, 2014, 2017; De Vroome, Coenders, Van Tubergen, & Verkuyten, 2011; De Vroome, Martinovic, & Verkuyten, 2014; De Vroome & Van Tubergen, 2010; Di Saint Pierre, Martinovic, & De Vroome, 2015) en 2) is nagegaan in hoeverre deze relaties ook in onze data bestaan en, op basis van het rapport van wave I (Van der Linden & Dagevos, 2019), of er op deze variabelen (grote) verschillen bestaan tussen de SNTR- en gemeentegroep. Een belangrijke overweging hierbij was dat we niet alleen zochten naar covariaten die de groepsverschillen ten tijde van wave I konden reduceren, maar ook naar covariaten die de verandering over tijd voor de groepen onevenredig konden beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan is dat hoger opgeleiden sneller een nieuwe taal kunnen leren dan lager opgeleiden (Van Tubergen & Kalmijn, 2009). De volgende covariaten zijn geselecteerd voor CEM: herkomstland, leeftijd, geslacht, hoogst gerealiseerd opleidingsniveau in herkomstland, wel/geen thuiswonende kinderen en aantal maanden in Rotterdam welke dient als proxy voor het aantal maanden in het SNTR-programma of gemeentelijke aanpak. De uitkomst van CEM op basis van deze covariaten vormt de basis voor de effectevaluatie van alle uitkomstvariabelen in deze eindrapportage.

Bij het zoeken naar een werkbare match is er gezocht naar de best mogelijke balans tussen de SNTR- en gemeentegroep en voldoende observaties en *power*³¹ om in ieder geval medium grote effecten te kunnen vinden in de daaropvolgende analyses. De uitkomst van CEM kan worden geëvalueerd aan de hand van de L1-indicator: deze geeft de balans weer tussen 0 (perfecte balans) en 1 (zeer hoge disbalans) tussen de SNTR- en gemeentegroep. De L1-waarde van de dataset voor CEM is .83 wat aangeeft dat er een grote disbalans is tussen de SNTR- en gemeentegroep, ofwel grote verschillen in samenstelling tussen beide groepen met betrekking tot bovenstaande invloedrijke achtergrondkenmerken. De L1-waarde dient primair als een baseline waarmee de toename in balans kan worden vergeleken na het (herhaaldelijk) toepassen van CEM om tot de best haalbare uitkomst te komen. De finale CEM-oplossing met de beste balans was gebaseerd op a) een automatische *coarsening* of opdeling van de continue covariaten aangezien een zelfgekozen opdeling van leeftijd en aantal maanden in Rotterdam arbitrair zou zijn en b) de *k2k* instructie waarbij er een gelijk aantal gematchte respondenten in beide groepen zitten. Na CEM daalde oorspronkelijke L1-waarde van de dataset van .83 naar .28 met 121 gematchte respondenten in de SNTR-groep en 121 gematchte respondenten in de gemeentegroep. Dit betekent dat het niet mogelijk was om voor alle respondenten uit de SNTR-groep ($N = 366$) een werkbare match te vinden uit de gemeentegroep³². Figuur 2.5, Figuur 2.6 en Tabel 2.4 laten zien dat de SNTR- en gemeentegroep gelijkaardiger zijn geworden met betrekking tot de zes covariaten³³.

³¹ Grof gezegd is power de kans om een werkelijk effect in de populatie in een analyse te detecteren.

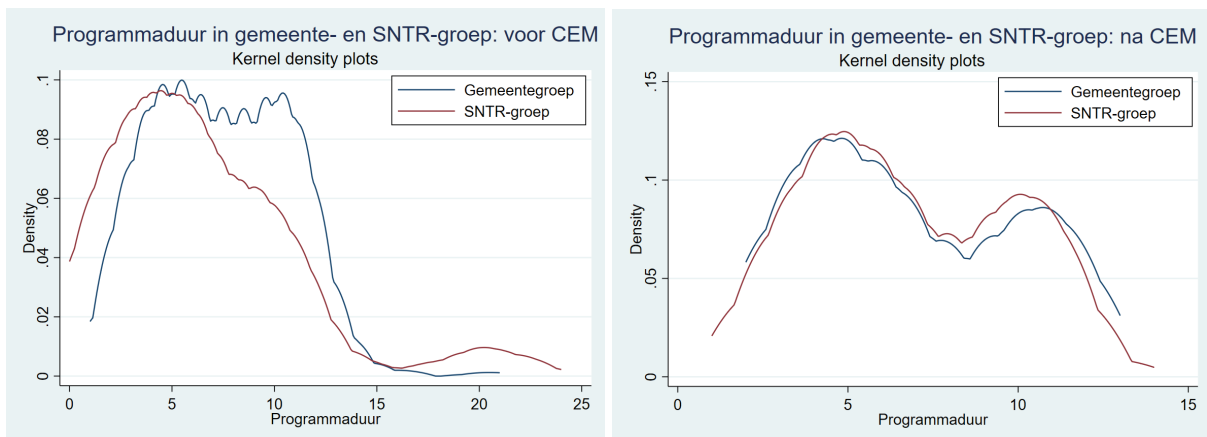
³² Dit is in de lijn der verwachtingen. Met het zestal covariaten die worden gebruikt in CEM zou de overlap tussen de SNTR- en gemeentegroep erg groot moeten zijn om voor alle SNTR-deelnemers een match te kunnen vinden.

³³ In eerdere stappen is tevens geprobeerd het aantal covariaten uit te breiden, bijvoorbeeld met ervaren gezondheid. Het toevoegen van verdere covariaten verslechterde de balans tussen de gemeente- en SNTR-groep aanzienlijk en reduceerde het aantal observaties verder. Daarnaast verwachten we dat we met de selectie van de huidige zes covariaten we de groepsverschillen voldoende kunnen corrigeren aangezien deze demografische gegevens direct en indirect gerelateerd zijn aan een groot aantal andere covariaten, bijvoorbeeld inclusie van leeftijd maakt dat we met CEM ook indirect corrigeren voor groepsverschillen in gezondheid.



Figuur 2.5. Verdeling van leeftijd in de SNTR- en gemeentegroep voor en na CEM.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 2.6. Verdeling van aantal maanden in Rotterdam (proxy voor programmaduur) in de SNTR- en gemeentegroep voor en na CEM.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Tabel 2.4

Verdeling van covariaten in de SNTR- en gemeentegroep voor en na CEM

	Data voor CEM		Data na CEM	
	SNTR	Gemeente	SNTR	Gemeente
Herkomstland				
% Syrië	100	65		100
Geslacht				
% man	52	55		48
Hoogst gerealiseerd opleidingsniveau herkomstland				
% geen opleiding/ basisonderwijs niet afgemaakt	25	23		22
% basisonderwijs	23	12		20
% lager middelbaar onderwijs	16	17		18
% hoger middelbaar en beroepsonderwijs	24	31		31
% hoger onderwijs	11	16		9
Thuiswonend(e) kind(eren)				
% kind(eren) thuis	76	42		69
Leeftijd				
Gemiddelde leeftijd (sd)	33,79 (12,15)	30,92 (11,35)	30,73 (10,54)	30,92 (11,35)
Programmaduur				
Gemiddelde programmaduur (sd)	6,51 (4,67)	7,37 (3,34)	6,77 (3,03)	6,83 (3,13)

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Analysestap 2: random effects regressie

Nadat de SNTR- en gemeentegroepen gelijkaardiger zijn gemaakt met CEM, volgt de tweede stap: het toetsen van de hypothese dat de integratie van statushouders in het SNTR-programma zich sneller ontwikkelt over tijd dan statushouders in de gemeentelijke aanpak, ofwel een interactie-effect. Hierbij gebruiken we *random effects* (RE) regressie; een gewogen gemiddelde van het binnenpersoons- en het tussenpersoonseffect (Wooldridge, 2016)³⁴. In de analyses is tevens verder gecontroleerd voor veldwerkmodus (i.e. CAPI of CAWI) en de demografische eigenschappen leeftijd, geslacht, hoogst gerealiseerd opleidingsniveau in herkomstland en het al dan niet hebben van thuiswonende kinderen. Deze zijn waar relevant aangevuld met de taalbeheersing³⁵ en/of de ervaren gezondheid³⁶ van de respondenten³⁷.

In hoofdstukken 4, 5 en 6 worden alleen de finale modellen van de stapsgewijs opgebouwde RE regressie gepresenteerd op basis van de dataset na CEM met inclusie van alle controlevariabelen, hoofdeffecten en interactie-effecten. We testen de hypothese dat SNTR-deelnemers sneller vooruitgaan op specifieke integratie-indicatoren dan statushouders uit de gemeentelijke aanpak (i.e. een statistisch significant interactie-effect). In het geval van geen statistisch significant interactie-effect mogen we niet zonder meer concluderen dat de nulhypothese (i.e. er is geen verschil tussen de SNTR- en gemeentegroep over tijd) juist is. We kunnen enkel concluderen dat we in ons onderzoek de nulhypothese niet hebben kunnen weerleggen.

³⁴ Een andere optie bij het analyseren van paneldata is *fixed effects* (FE) regressie, waarbij respondenten met zichzelf worden vergeleken over tijd (i.e. een binnenpersoonseffect). FE regressie corrigeert daarmee automatisch voor alle, gemeten of ongemeten, niet-tijdsvariërende predictoren (Allison, 2009). FE regressie is hier echter geen geschikte optie aangezien we de effecten willen schatten van een niet-tijdsvariërende predictor, namelijk deelname aan het SNTR-programma (Wooldridge, 2016).

³⁵ Gemeten als: "Hoe goed spreekt u de Nederlandse taal? Op een schaal van 1 tot 10, welk cijfer geeft u dan?" (1 = ik spreek geen Nederlands, 10 = ik spreek zeer goed Nederlands).

³⁶ Gemeten als: "Hoe is over het algemeen uw gezondheid?" (1 = zeer slecht, 5 = zeer goed). Ervaren gezondheid is een subjectieve meting die allerlei aspecten van de gezondheid kan omvatten, waaronder de geestelijke en fysieke gezondheid, de mate waarop men dagelijks functioneert en de manier waarop men zich voelt (Simon, De Boer, Joung, Bosma, & Mackenbach, 2005).

³⁷ Hoe de uitkomstvariabelen zijn gemeten in de vragenlijst wordt omschreven in hoofdstukken 4 tot en met 6.

2.5.2 Kwalitatieve effectevaluatie

De bevindingen uit de bovenstaande kwantitatieve effectevaluatie zijn aangevuld met inzichten uit de kwalitatieve studie. Deze studie inventariseert de meningen, ideeën en ervaringen van statushouders in Rotterdam rondom hun eigen integratieproces. Het heeft tot doel in kaart te brengen hoe statushouders de bijdrage van SNTR aan hun integratieproces ervaren, door de mechanismen bloot te leggen waarlangs statushouders stellen te integreren in Rotterdam. Naast de rol van SNTR, geven we in deze studie ook de ruimte aan andere factoren om zo de bijdrage van SNTR in een bredere context te kunnen plaatsen. Hiermee wordt de kwantitatieve effectstudie gecomplementeerd, omdat het inzicht geeft in hoe de ontvangers van het SNTR-programma de werking ervan beleven. We doen dit middels individuele diepte-interviews met deelnemers aan het SNTR-programma. Om na te gaan of deze mechanismen sterk verschillen met de ervaringen van hen die niet begeleid werden door SNTR en dus mogelijk uniek zijn voor SNTR-deelnemers, werden drie focusgroep-interviews gehouden met niet-deelnemers. In deze sub paragraaf worden de methoden van de diepte-interviews en de focusgroepen besproken.

Zoals gezegd is deze studie opgezet als een kwalitatieve effectmeting met betrekking tot onderzoeksvraag 4. Desalniettemin levert het ook een bijdrage aan het beantwoorden van andere centrale onderzoeksvragen uit dit rapport. Omdat we ons in deze studie ook richten op de ervaringen van deelnemers met integratie in het algemeen en het SNTR-programma specifiek (niet alleen op de *werking* ervan), haken we tevens in op onderzoeksvragen 2 en 3. De bevindingen van deze deelstudie zullen dan ook binnen hoofdstukken 4 tot en met 6 op meerdere plaatsen terugkomen.

Individuele diepte-interviews

We hebben individuele diepte-interviews gehouden met SNTR-deelnemers. Aan de basis van diepte-interviews ligt een interesse in de 'geleefde' ervaring van mensen en de betekenis die zij aan deze ervaring geven. Het biedt daarmee inzicht in de subjectieve beleving van respondenten en de context waarin deze ervaringen plaatsvinden (Seidman, 2006). Het uitdiepen van hoe op individueel niveau de relatie tussen het SNTR-programma en integratie wordt ervaren, was hier het doel.

Werving en respondenten

De werving voor 20 deelnemers aan de individuele interviews is gedaan door Labyrinth Onderzoek & Advies en vond plaats in juli en augustus van 2020. Deelnemers zijn benaderd op basis van hun deelname aan wave II van de Bridge panelsurvey, waarmee ruime ervaring (twee tot drie jaar) met het SNTR-programma gewaarborgd was. Om zoveel mogelijk verschillende perspectieven te verzamelen, is er *random* geselecteerd naar demografische kenmerken, namelijk geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. Respondenten werden telefonisch, in het Arabisch, gevraagd deel te nemen aan het onderzoek. Als tegemoetkoming voor deelname werd een VVV-bon van 20,- euro aangeboden. In totaal zijn er 17 mannen benaderd, waarvan tien hebben ingestemd, en 21 vrouwen, waarvan eveneens tien hebben ingestemd. In Tabel 2.5 zijn de kenmerken van de respondenten weergegeven. De sample is wat scheef naar opleidingsniveau. In de analyse is daar rekening mee gehouden door specifiek te kijken of bevindingen mogelijk alleen bij bepaalde opleidingsniveaus terug te vinden waren.

Tabel 2.5

Kenmerken geïnterviewde SNTR-deelnemers, in aantallen

	Aantal respondenten
Totaal	20
Ten hoogste basisonderwijs	6
Middelbaar opgeleid	4
Hoger opgeleid	10
15-24 jaar	1
25-34 jaar	5
35-44 jaar	7
≥ 45 jaar	7
Man	10
Vrouw	10
Instroom SNTR	
2016	2
2017	16
2018	4

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Methode en interviews

Voor de individuele interviews lieten we ons inspireren door de methode van *outcome harvesting* (Wilson-Grau, 2018). *Outcome harvesting* is een onderzoeksmethode die gebruikt wordt in kwalitatief evaluatieonderzoek (Abboud & Claussen, 2016; Blundo-Canto, Läderach, Waldock, & Camacho, 2017). Het brengt verandering in gedrag, relaties of activiteiten in kaart, en gaat van daaruit na hoe een bepaalde interventie heeft bijgedragen aan deze verandering. Deze verandering of uitkomst kan positief of negatief zijn, bedoeld of onbedoeld, direct of indirect maar de relatie tussen de interventie en de uitkomst is de focus in *outcome harvesting* (Wilson-Grau & Britt, 2013).

Tijdens de interviews werd geïnventariseerd in hoeverre statushouders vinden dat zij integreren in Rotterdam. We bespraken integratie aan de hand van de doelen die SNTR beoogt (zie Hoofdstuk 3): taalverwerving en inburgering, zelfredzaamheid, sociale contacten, participatie (in de vorm van betaald werk, vrijwilligerswerk of een opleiding) en thuis voelen^{38 39}. Kortweg werden er tijdens het interview per onderwerp drie deelvragen beantwoord:

- a. In hoeverre vinden statushouders dat zij integreren in Rotterdam?
- b. Welke factoren dragen volgens statushouders bij aan hun integratie en welke worden als belemmerend ervaren?
- c. In hoeverre vinden statushouders dat deze factoren aangeboden worden door het SNTR-programma en wat zijn hun ervaringen daarmee?

Wanneer we een beeld hadden van de ervaringen van de statushouder omtrent zijn/haar integratie tot dusver (deelvraag a), hebben we, terugkijkend, geprobeerd op een rij te zetten hoe zij/hij op dat punt is gekomen – of waarom er sprake is van ‘stilstand’ (deelvraag b). *Outcome harvesting* stelde ons in staat te zien op welke manier statushouders zelf aangeven een bepaalde uitkomst bereikt te hebben, ongeacht het doel en de inzet van het SNTR-programma. Door deze methode kreeg de respondent de ruimte om zelf factoren te noemen en af te wegen welke volgens hem/haar het sterkst (of juist het minst) hadden bijgedragen aan de eigen integratie. Dit wil niet zeggen dat er in de interviews geen oog was voor de verschillende programmaonderdelen en de relatie met integratie; in de interviews kwam de link tussen bepaalde uitkomsten en programmaonderdelen expliciet aan de orde. Echter, het was in eerste instantie aan de respondent zelf om aan te geven hoe een bepaalde uitkomst bereikt is. Werden SNTR of programmaonderdelen genoemd, dan werd daarop doorgevraagd (“hoe precies?”). Als dat niet het geval was, werd dit later ingebracht door de interviewer (“wat is de rol van SNTR bij deze

³⁸ Omdat ten tijde van de interviews – zomer 2020 – maatregelen van kracht waren om de verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, en dit mogelijk van invloed is op het integratieproces, is aan deze selectie een zesde onderwerp toegevoegd waarin de ervaringen rondom corona werden besproken. De resultaten hiervan worden in een volgend rapport gepubliceerd.

³⁹ De topiclist is als online bijlage toegevoegd aan dit rapport.

uitkomst?") (deelvraag c). We legden daarmee vast wat de ervaringen zijn van statushouders met het programma en in hoeverre zij vinden dat dit hun integratie heeft bevorderd.

De interviews vonden plaats bij deelnemers thuis, dit was kort na de werving, dus eveneens in juli en augustus 2020. Respondenten zijn voorafgaand aan het interview in het Arabisch- geïnformeerd over het doel van het onderzoek en de vertrouwelijke omgang met de gegevens. Tevens is gevraagd of de gesprekken mochten worden opgenomen. Twee vrouwen weigerden dit. Zij gaven wel toestemming voor een schriftelijke verslaglegging tijdens het interview, wat dienovereenkomstig gebeurd is. Tweetalige (Arabisch en Nederlands) geïnformeerde toestemmingen werden getekend. Interviews duurden gemiddeld twee uur. Bij zes van de twintig interviews was er (soms) een ander gezinslid aanwezig bij de interviews. In een paar gevallen vulden zij soms aan of verduidelijkten, maar nergens was de inmenging tijdens het interview overheersend.

De onderzoeker nam interviews af met behulp van twee Nederlands- en Arabischspreekende tolken. Een mannelijke tolk is ingezet bij interviews met mannen, een vrouwelijke bij interviews met vrouwen. De tolken werden geworven door Labyrinth Onderzoek & Advies en gebriefd door de onderzoeker. Lastig te vertalen concepten (zoals thuis voelen en inburgeren) werden besproken en een vertaling overeengekomen. De mannelijke tolk was student aan de Vrije Universiteit Amsterdam, sprak Syrisch-Arabisch (en Nederlands) en had, evenals de respondenten, een recente vluchtervaring. Hij had ervaring met tolken in de context van kwalitatief onderzoek. De vrouwelijke tolk was een zelfstandig register tolk (Arabisch-Nederlands), geboren en getogen in Irak maar sinds decennia woonachtig in Nederland. Zij sprak een ander dialect dan het Syrisch-Arabisch, wat respondenten vaak wel meteen opmerkten maar niet voor problemen zorgde. Hoewel de tolken soms om verduidelijking vroegen aan de respondent zonder tussentijds te vertalen, had de onderzoeker de leiding tijdens de gesprekken. Het tolken tijdens de interviews geschiedde in consecutieve vorm en verliep in de regel voorspoedig. Het is niet eenvoudig te duiden welke invloed de tolken hadden op de openheid van de respondenten en de diepgang van de gesprekken (McAuley, 2020). Sommige respondenten refereerden aan de (Syrische) tolk en zijn herkomststad om onderlinge verhoudingen of culturele verschillen binnen Syrië te duiden. Het is niet ondenkbaar dat mogelijke onderliggende spanningen in sommige gevallen tot terughoudendheid hebben geleid, hoewel er geen concrete aanwijzingen voor zijn. Bovendien richtten de gesprekken zich in vrij concrete termen op het integratieproces (taalschool, vrijwilligerswerk, etc.), en kwamen sterk controversiële onderwerpen nauwelijks aan de orde. Een hoge mate van *bias* door de aanwezigheid van de tolk lijkt daarom voor het gros van de bevindingen beperkt.

Analyse

De transcripten van de interviews werden opgesteld door de tolken en woordelijk vertaald naar het Nederlands. Bij twijfel over vertalingen of moeilijk te verstane delen werden notities gemaakt. De corresponderende audio fragmenten werden opnieuw uitgeluisterd door Arabischspreekende medewerkers van Labyrinth Onderzoek & Advies en eventueel van toelichting voorzien. Steekproefsgewijs werden transcripten op hun accuraatheid gecheckt en – soms na aanvulling – goedgekeurd door dezelfde medewerkers van Labyrinth Onderzoek & Advies. De transcripten vormden een waardevolle toevoeging aan de gehouden interviews, omdat de taalbarrière, ondanks de tolk, soms in de weg stond. Aan de hand van de transcripten werd de inhoud van het gedeelte tijdens de interviews verduidelijkt.

Transcripten werden geanalyseerd met analysesoftware Atlas.ti. In een eerste fase werd gebruik gemaakt van *open of initial coding* om de inhoud en de nuances van de data te exploreren. In een tweede fase is *structural coding* toegepast, waarmee codes nadrukkelijker in verband werden gebracht met de onderzoeksvragen. Door middel van *pattern coding* organiseerden we de data (voor meer over deze verschillende codeerstrategieën, zie: Saldana, 2013), in eerste instantie door het verwijderen van overlappende codes en het onderbrengen in ruimere codes. Vervolgens werden codes georganiseerd in categorieën (*code groups*) waarvan het gros aansloot bij de *topics* waarmee we het veld ingingen, en verder naar subcategorieën al naar gelang de inhoud van het materiaal. Memo's met opvallendheden, relaties en inzichten vulden het analyseproces aan, alsmede de analysefuncties van Atlas.ti zoals *code co-occurrence* en filters. Een deel van de transcripten werd (ook) gecodeerd door en besproken met een collega-onderzoeker van het EUR Bridge team. Beschreven inspanningen leverden een helder beeld op van door statushouders belangrijk gevonden mechanismen in hun integratieproces.

Focusgroepen

Om uitspraken te kunnen doen over de ervaren werking van het SNTR-programma, is het belangrijk om te weten of de ervaringen van statushouders binnen het programma specifiek zijn voor hen, of ook gelden voor andere statushouders, daarbuiten. Daarom inventariseerden we door middel van focusgroepen of ervaringen met integratie binnen de gemeentegroep soortgelijk zijn aan die van de SNTR-groep. De groepsinteractie die een focusgroep nastreeft leent zich goed voor een dergelijk doel, omdat de mate van overeenstemming in ervaringen of meningen ermee kan worden bepaald (Morgan, 1996). Omdat het zwaartepunt van deze kwalitatieve studie ligt bij SNTR-deelnemers, en we met name de ervaren werking – de mechanismen tussen interventie en uitkomst

– van het SNTR-programma wilden achterhalen, zijn de beschikbare middelen vooral ingezet op de individuele interviews met SNTR-deelnemers. Daarom was de onderzoekopzet voor de focusgroepen onder de gemeentegroep beperkter van aard, resulterende in, om te beginnen, twee focusgroepen.

Werving en respondenten

De werving voor deze twee focusgroepen was belegd bij Labyrinth Onderzoek & Advies en vond plaats in september 2020. Ook deze deelnemers zijn geselecteerd op basis van hun deelname aan wave II van de Bridge panelsurvey. Een maximum van acht en een minimum van zes deelnemers was het uitgangspunt. Er is gekozen voor één focusgroep met mannen en één met vrouwen aangezien enige homogeniteit in achtergrondkenmerken van de deelnemers de kwaliteit van de data verhoogt (Corfman, 1995). Binnen deze opzet is er desondanks wel ruimte gecreëerd voor diversiteit in ervaringen en is er gestreefd naar zoveel mogelijk variatie naar opleidingsniveau en leeftijd. Verder was een selectiecriteria dat deelnemers geboren moesten zijn in Syrië, evenals de deelnemers van het SNTR-programma.

Respondenten werden aanvankelijk op dezelfde wijze geworven voor de focusgroepen als voor de interviews. In eerste instantie waren er acht mannen en acht vrouwen bereid deel te nemen aan de focusgroepen. Echter, kort voor het plaatsvinden van de focusgroepen hebben meerdere mensen afgezegd (veelal wegens ziekte of andere prioriteiten) en bleek het lastig om op een dergelijk korte termijn nog nieuwe deelnemers te vinden. Uiteindelijk hebben vijf mannen en drie vrouwen deelgenomen aan de focusgroepen. Door de geringe opkomst in de vrouwenfocusgroep is besloten in de loop van oktober opnieuw vrouwen te werven voor een focusgroep. Omdat op dat moment ook het veldwerk voor wave III van de Bridge panelsurvey van start ging, en we de deelname daaraan niet in de weg wilden zitten, is besloten om ook buiten de Bridge panelsurvey om te werven. Labyrinth Onderzoek & Advies gaf aan dat zij in het algemeen een terugloop zagen in deelname aan onderzoek vanwege de coronapandemie. Als gevolg daarvan is de vergoeding verhoogd naar 40,- euro en de selectiecriteria – optimale variatie in leeftijd en opleidingsniveau – minder strikt gehandhaafd. Aan deze derde focusgroep hebben acht vrouwen deelgenomen⁴⁰. In Tabel 2.6 zijn de kenmerken van de respondenten weergegeven. Als gevolg van de wat moeizame werving en verruimde selectiecriteria is de sample scheef naar verblijfsduur en geslacht. Wanneer relevant is hier in de beschrijving van de resultaten extra aandacht voor.

Tabel 2.6
Kenmerken respondenten uit de drie focusgroepen

	Aantal respondenten
Totaal	16
Ten hoogste basisonderwijs	5
Middelbaar opgeleid	7
Hoger opgeleid	4
15-24 jaar	2
25-34 jaar	6
35-44 jaar	3
≥ 45 jaar	5
Man	5
Vrouw	11
In Nederland sinds:	
2016	10
2017	4
2018	1
2019	1

Methode en interviews

Zoals gesteld in bovenstaande was het doel van de focusgroepen om na te gaan of dezelfde mechanismen een rol spelen in integratie bij hen die niet deelnemen aan het SNTR-programma, als bij hen die daar wel aan deelnemen. Zodoende zijn eerst tien individuele interviews geanalyseerd, om een beeld te krijgen van dominante

⁴⁰ Van de zes mensen die hadden toegezegd deel te nemen aan de eerdere focusgroepen maar hadden afgezegd, wilde nog één iemand meedoen. Via een Facebookadvertentie werden vier deelnemers geworven. Drie andere vrouwen zijn via het persoonlijk netwerk (sneeuwballsampl) van een medewerker van Labyrinth Onderzoek & Advies bereid gevonden mee te doen – zodoende kenden twee deelnemers elkaar al.

mechanismen bij SNTR-deelnemers. Op basis van deze dominante mechanismen zijn stellingen geformuleerd – in overleg met het EUR Bridge team, de gespreksleiders en Labyrinth Onderzoek & Advies – die aan respondenten werden voorgelegd tijdens de focusgroepen. Voorbeelden zijn: “Bij het opbouwen van je sociale netwerk kan niemand je helpen” en “Om het inburgeringsexamen te halen is een goede taalschool het belangrijkste”. Deze stellingen werden voor de gespreksleiders aangevuld met *probes* om de discussie verder op gang te helpen⁴¹. Aan de hand van rode (mee eens), groene (mee oneens) en oranje (niet mee eens en niet mee oneens) kaartjes werd van respondenten verwacht dat ze hun positie ten aanzien van de stellingen kenbaar maakten, waarna de gespreksleiders de deelnemers bevroegen op hun visie. Deze werkwijze is gekozen om te voorkomen dat respondenten hun mening baseren op de argumentatie van een andere deelnemer. Hoewel hiervoor alsnog ruimte werd gegeven – immers, het doel van een focusgroep is discussie, en in discussies kan van gedachten worden veranderd – is de initiële stellingname van een respondent hiermee beter inzichtelijk, en ook het hierop doorvragen wordt ermee vergemakkelijkt. Deze gang van zaken werd door de gespreksleiders inderdaad als prettig ervaren omdat zij deelnemers direct konden bevroegen op hun ‘kleur’. Er was in de praktijk echter niet veel variatie in de stellingname van respondenten. Dit kan een indicatie zijn van weinig prikkelende stellingen of van een hoge mate van eensgezindheid. Sommigen veranderden al naar gelang de discussie vorderde van mening, wat de werking van de focusgroep onderstreept. Over het algemeen werd er op deze manier waardevolle informatie verzameld over de integratie van hen die niet deelnamen aan het SNTR-programma.

Vanwege de vaak nog niet vloeiende beheersing van de Nederlands taal onder statushouders en de aard van focusgroepen – acht mensen die idealiter op elkaar reageren –, is gekozen voor Arabisch als voertaal tijdens de discussie. Tussentijdse vertalingen zou het gesprek sterk kunnen vertragen en obstructeren. Omdat de tolken ingezet bij de individuele interviews bekend waren met de thematiek, fungeerden zij als gespreksleider tijdens de focusgroepen – de mannelijke tolk bij de mannenfocusgroep, de vrouw bij de vrouwen⁴². Een briefing door de onderzoeker bereidde hen voor op hun taak. De tolk die niet als gespreksleider fungeerde trad op als assistent en maakte aantekeningen van het verloop van de gesprekken, om later op te kunnen reflecteren. Als gevolg van deze werkwijze had de onderzoeker geen directe invloed op het verloop van het gesprek⁴³. De eerste twee focusgroepen vonden plaats bij een ‘Huis van de wijk’⁴⁴ in Rotterdam centrum, in september 2020. De derde focusgroep werd, vanwege oplopende coronabesmettingen, online georganiseerd, begin november 2020. De introductie verliep hetzelfde als bij de individuele interviews, met aanvullingen over de werkwijze van de (online) focusgroep. Tweetalige (Arabisch en Nederlands) geïnformeerde toestemmingen van de eerste twee focusgroepen zijn getekend. De geïnformeerde toestemming tijdens de online focusgroep is opgenomen op een audio-bestand. Vanwege de verscheidenheid aan aantal deelnemers per focusgroep, varieerde de benodigde tijd tussen een uur en tweeënehalf uur.

Ook hier is het goed om te reflecteren op de mogelijke invloed van de tolk en de achtergrond van de respondenten, op de inhoud van de gesprekken. Hoewel sommige onderwerpen meer beladen waren om in een groep te delen – zoals thuis voelen – dan anderen, was de sfeer bij alle drie de focusgroepen goed en respectvol. In alle focusgroepen kwamen er ‘afwijkende’ en kwetsbare ervaringen en meningen naar voren, maar er valt niet uit te sluiten dat mensen zich soms – om wat voor reden dan ook – niet vrij hebben gevoeld om zich te uiten. Desondanks hebben we bruikbare en waardevolle informatie opgedaan over het integratieproces van niet-SNTR-deelnemers, waarmee de onderzoeksvraag te beantwoorden is. Wat betreft de online focusgroep stelt de literatuur dat er zowel voor- als nadelen kleven aan online data-verzamelingstechnieken (Bruins, 2016; Jenner & Myers, 2019; Seitz, 2016). Hoewel het deelnemers in staat stelt om vanuit hun eigen vertrouwde omgeving deel te nemen en dit de mogelijkheid tot diepgang en intimiteit kan verhogen, is het opbouwen van *rapport* lastiger doordat niet het volle arsenaal aan non-verbale communicatie kan worden benut, waarvan oogcontact tussen interviewer en geïnterviewde het meest pregnant is. Jenner en Meyers (2019) stellen dat een groot voordeel van online dataverzameling is dat slecht te bereiken populaties meer toegankelijk worden. In de huidige context is dit evident; de opkomst voor de online focusgroep was aanzienlijk hoger dan bij de fysieke focusgroepen (mogelijk mede door de verhoogde vergoeding), en omdat coronabesmettingscijfers opliepen, zou een fysieke focusgroep simpelweg niet realiseerbaar zijn. Bovendien was de ervaring van de gespreksleider met de online focusgroep goed. Vrijwel iedereen was op tijd aangemeld en technische mankementen bleven uit. De gespreksleider vermeldde dat er minder interactie tussen de deelnemers plaatsvond in vergelijking tot de fysieke focusgroep. Toch verliep het gesprek soepel en kwamen ervaringen met integratie ruimschoots aan bod – wat blijkt uit de transcripten.

⁴¹ De topiclist is als online bijlage toegevoegd aan dit rapport.

⁴² De mannelijke tolk had al ervaring met een dergelijke rol, de vrouwelijke tolk niet. Op basis van de samenwerking met de onderzoeker werd van de vrouwelijke tolk verwacht dat zij deze taak desalniettemin goed kon uitvoeren – wat het geval was.

⁴³ Zij was echter tijdens de eerste twee focusgroepen wel aanwezig om de respondenten te ontvangen en was beschikbaar voor vragen van de tolken. De derde focusgroep heeft zich zonder de aanwezigheid van de onderzoeker afgespeeld.

⁴⁴ De Huizen van de wijk in Rotterdam zijn laagdrempelige ontmoetingsplekken van, voor en door buurtbewoners. Tevens kunnen verenigingen, maatschappelijke organisaties en buurtbewoners hier activiteiten organiseren.

Analyse

De procedure voor het opmaken van transcripten verliep hetzelfde als bij de individuele interviews, behalve dat het transcript van de derde focusgroep werd gemaakt door een medewerker van Labyrinth Onderzoek & Advies. Transcripten werden geanalyseerd met analysesoftware Atlas.ti. Het doel van de focusgroepen was om te zien of grofweg dezelfde mechanismen een rol speelden bij niet-deelnemers van het SNTR-programma als bij hen die wel deelnamen. Daarom werd gebruik gemaakt van *structural coding*: de data is met name geanalyseerd in termen van de mechanismen die respondenten noemden om bepaalde integratiedoelen te bereiken. Het verder organiseren en analyseren van de transcripten gebeurde net als bij de individuele interviews middels *pattern coding* en memo's, waarmee we konden identificeren of SNTR-deelnemers op een soortgelijke manier integreren als niet-deelnemers. Desalniettemin is het bij interpretatie van de bevindingen op basis van de focusgroepen en de bevindingen op basis van de diepte-interviews belangrijk om deze verschillende methoden in acht te nemen.

2.6 Methoden bij onderzoeksvraag 5

Het kindonderzoek spitst zich toe op kinderen en jongeren die zijn gevlucht uit Syrië en nu met hun familie in Rotterdam wonen. Het kindonderzoek en het bijbehorende Hoofdstuk 7 heeft een andere insteek dan de rest van het rapport. In dit onderzoek staat steeds het perspectief van de jonge statushouders centraal en richten we ons niet op een vergelijking tussen de beleving van SNTR-deelnemers versus statushouders in de gemeentelijke aanpak. We beantwoorden de volgende onderzoeksvraag: In hoeverre voelen Syrische kinderen en jongeren zich thuis in Rotterdam en welke factoren dragen hieraan bij?

Om deze vraag te beantwoorden zijn er kwantitatieve en kwalitatieve methoden gebruikt in twee deelstudies, namelijk de Kindsurvey en interviews. Bij beide methoden is er zoveel mogelijk aangesloten bij de belevingswereld van de kinderen en jongeren, bijvoorbeeld door visuele elementen toe te voegen en gesprekken interactief te maken.

2.6.1 Kindsurvey

Met een speciaal voor de jonge doelgroep ontwikkelde vragenlijst, is er met de Kindsurvey data verzameld onder jonge Syrische statushouders in de leeftijd van 10 tot en met 15 jaar. Voor deze leeftijd is gekozen omdat we verwachtten dat kinderen van 10 jaar in staat zijn om een survey in te vullen, en kinderen vanaf 16 jaar al uitgenodigd zijn voor de EUR Bridge panelsurvey.

Om de kinderen te benaderen is er gebruik gemaakt van wave II van de EUR Bridge panelsurvey. Respondenten die hadden deelgenomen aan wave II van de Bridge panelsurvey, uit Syrië afkomstig zijn en een of meerdere kinderen hebben in de beoogde leeftijdsgroep (10 tot en met 15 jaar) zijn gevraagd om toestemming voor het benaderen van hun kind(eren). In totaal is 197 ouders om toestemming gevraagd, waarvan 83 ouders (42%) toestemming hebben gegeven om hun kind of kinderen uit te nodigen.

Er zijn 97 jonge Syrische statushouders - waarvan 55 jongens en 42 meisjes – die de Kindsurvey hebben ingevuld. Deze kinderen zijn afkomstig uit gezinnen die deelnemen aan het SNTR-programma (56%) en kinderen die in de gemeentegroep zitten (44%), om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de jonge Syrische statushouders in Rotterdam.

In de vragenlijst zijn vragen opgenomen over onder andere taalbeheersing, mentale gezondheid, ervaringen op school, sociale contacten en de mate waarin kinderen zich thuis voelen in Nederland en Rotterdam. Ook is er gevraagd naar de relatie met de ouders met aandacht voor wederzijdse steun tussen kinderen en ouders. Met deze vragen geeft de Kindsurvey een breed inzicht in de leefsituatie van jonge Syrische statushouders. Bijzonder aan deze survey is dat de vragen aan de kinderen zelf zijn gesteld, zodat we kunnen leren hoe zij hun leefsituatie ervaren.

Het veldwerk duurde van juni tot oktober 2019. De Kindsurvey is face-to-face afgenomen bij de kinderen thuis door interviewers van veldwerkbureau Labyrinth Onderzoek & Advies. Deze interviewers zijn tweetalig en konden de vragen zowel in het Nederlands als het Arabisch stellen. Om goed aan te sluiten bij de belevingswereld van de respondenten is er bij sommige vragen gebruik gemaakt van smileys, om de antwoordopties visueel aantrekkelijk en duidelijker te maken (Gallagher, 2012). De respondenten konden samen met de interviewer de vragen lezen op een iPad en mochten zelf de antwoorden aanklikken. Het idee hierachter was dat zij zo actief bezig waren en dat het beantwoorden leuker was (Greig, Taylor, & MacKay, 2013). De interviewers vertelden dat deze methode goed werkte. Door de vragenlijst vooraf te testen met kinderen van verschillende leeftijden, kregen we inzicht in of en hoe de vragen begrepen werden (Gallagher, 2012). Op basis van deze testmomenten is de formulering van een aantal vragen aangepast.

Vanwege het aandeel weigeringen van ouders – 83 ouders wonend op 65 adressen gaven toestemming, 66 adressen gaven geen toestemming om hun kind(eren) te benaderen – is er gekeken naar in hoeverre de

steekproef representatief is. Met andere woorden: verschillen ouders die wel toestemming hebben gegeven van ouders die geen toestemming hebben gegeven, op mogelijke relevante kenmerken die van invloed kunnen zijn op de bevindingen? Met significantietests (*independent t-test* en *one-way ANOVA*) is gekeken naar een aantal variabelen die mogelijk kunnen leiden tot een verschil in toestemming. Het gaat hierbij om groep (SNTR of gemeente), geslacht van de ouder, opleidingsniveau van de ouder, gezondheid van de ouder, geslacht van het kind, leeftijd van het kind en de kwaliteit van leven van het kind volgens de ouder. Bij deze variabelen werd er geen statistisch significant verschil gevonden tussen de ouders die toestemming gaven en de ouders die geen toestemming gaven om hun kind te benaderen voor de Kindsurvey. Echter, vanwege de kleine aantallen is voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van deze significantietests. Vervolgens zijn de data met behulp van SPSS geanalyseerd en worden de beschrijvende statistieken gepresenteerd in dit rapport.

2.6.2 Interviews

Van februari tot en met september 2020 zijn er interviews gehouden met 19 jongeren uit gezinnen die deelnemen aan het SNTR-programma. Interviewen geeft inzicht in de 'geleefde' ervaring van deze jongeren en leert ons welke betekenis zij geven aan hun ervaringen. Het perspectief van de jongeren staat in de interviews centraal en er is ruimte voor de respondenten om te delen wat belangrijk voor henzelf is (Bryman, 2012). De focus in deze interviews lag op de mate waarin zij zich thuis voelen in Rotterdam en op het omgaan met eventuele culturele verschillen. Er deden acht meisjes en elf jongens mee, in de leeftijd van 13 tot en met 17 jaar oud. De jongeren woonden twee tot vijf jaar in Nederland.

Er werden twee selectiecriteria gehanteerd. Ten eerste moesten de respondenten tussen de 13 en 17 jaar oud zijn. Het idee hierachter is dat zij oud genoeg zijn om over hun ervaringen te vertellen en hierop te reflecteren, maar nog wel minderjarig zijn in lijn met de focus van dit onderzoek. Ten tweede zochten we de respondenten die de internationale schakelklas (ISK) hebben verlaten en zijn ingestroomd in het reguliere onderwijs. In de ISK leren de jongeren de Nederlandse taal en door alleen jongeren te selecteren die inmiddels uitgestroomd zijn, wisten we dat zij de taal voldoende beheersen om geïnterviewd te kunnen worden in het Nederlands. SNTR heeft een lijst gemaakt van alle jongeren die voldeden aan deze criteria, namelijk 39 jongeren. Samen met een connector is er eerst telefonisch contact gelegd met één van de ouders van de jongere en is het onderzoek kort uitgelegd. Vervolgens heeft de onderzoeker een afspraak gemaakt met de ouders en jongere om het onderzoek verder toe te lichten. De jongeren die niet mee wilden doen gaven hiervoor voornamelijk als reden dat ze het druk hadden met school, of geen zin hadden om mee te doen.

In de interviews stonden twee onderwerpen centraal. Allereerst ging het over thuis voelen; waar en met wie voelen de jongeren zich thuis, en waarom? Er werd gesproken over thuis voelen in Rotterdam en welke factoren hier invloed op hebben. Ten tweede ging het over eventuele culturele verschillen tussen Syrië en Nederland. Hoe gaan jongeren om met deze culturele verschillen en hoe gaan ze om met mogelijke andere normen en waarden die thuis gelden dan op school of in de Nederlandse samenleving? Echter, in dit rapport ligt de focus op thuis voelen in Rotterdam en richten we ons op deze bevindingen in Hoofdstuk 7.

Alle respondenten zijn drie tot vier keer geïnterviewd. Er is gebruik gemaakt van een *photo-elicitation* methode (Johnson, Pfister, & Vindrola-Padros, 2012; Oh, 2012), waarbij respondenten voorafgaand aan het interview de opdracht kregen om foto's te maken of op te zoeken. Deze foto's vormden steeds het uitgangspunt in de interviews, waarin de betekenis van de foto's werd besproken. Er is gekozen voor deze methode omdat het jongeren veel zeggenschap geeft over wat zij willen delen met de onderzoeker. Respondenten kunnen van tevoren nadenken over wat ze willen zeggen en wat voor hen relevant is (Didkowsky, Ungar, & Liebenberg, 2010). Doordat jongeren in de interviews vertellen over de betekenis die zij geven aan de foto's, geeft de methode inzicht in de belevingswereld van de jongeren (Oh, 2012). De meeste jongeren waren positief over deze vorm en gaven aan dat ze het leuk vonden om foto's te kiezen en hierover te vertellen. De interviews verliepen soepel, ook omdat respondenten voorbereid waren om te vertellen over de onderwerpen die op hun foto's stonden. Bij enkele interviews vond een respondent het moeilijk om foto's te kiezen, omdat ze twijfelden over wat ze wilden laten zien.

In dit rapport worden interviewdata gebruikt uit het eerste en tweede interview. Tijdens het eerste interview was het doel om kennis te maken. De foto-opdracht was "Stuur 5 foto's, je mag zelf kiezen waarvan. De bedoeling is dat ik je een beetje leer kennen". In het tweede interview stond thuis voelen centraal en was de foto-opdracht "Stuur drie foto's van plekken waar je het fijn vindt, en stuur drie foto's van mensen waarmee je het fijn vindt om samen te zijn". De interviews waren semigestructureerd; er was steeds een beknopte topiclijst en het grootste deel van het interview was afhankelijk van de foto's die de respondent had gekozen. Bij elke foto werden twee vragen gesteld, namelijk wat er op de foto te zien is en waarom de respondent deze foto wilde laten zien (Oh, 2012). Doordat steeds dezelfde twee vragen werden gesteld, waren respondenten snel vertrouwd met de

structuur en we denken dat dit heeft geleid tot meer vertrouwen en openheid. Daarna werd er doorgevraagd op de antwoorden van de respondent.

Van alle interviews bestaat een audio-opname welke woordelijk is getranscribeerd. De transcripten zijn gecodeerd door een onderzoeker met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti. Eerst is gedetailleerd en open gecodeerd. In deze fase van *initial coding* zijn er codes opgesteld die helpen om de transcripten te begrijpen en te ordenen. Er zijn memo's geschreven om gedachtes en inzichten tijdens de analyse te documenteren. In de fase van *focused coding* die hierop volgde, is beoordeeld welke codes het belangrijkste en meest relevant zijn om de onderzoeksvraag te beantwoorden. De data, codes en memo's zijn in deze fase opnieuw bekeken. Sommige codes zijn samengevoegd en er werd gekeken naar de samenhang tussen de codes, waarna de factoren die invloed hebben op thuis voelen duidelijk werden.

Eind februari 2020 vond het eerste interview plaats. Vanaf half maart 2020 – er waren toen acht kennismakingsinterviews afgenomen – werden de maatregelen van kracht om de covid-19 pandemie tegen te gaan. Hierdoor was het interviewen van jongeren in elkaars fysieke nabijheid niet langer mogelijk. Na een onderbreking van zes weken is het veldwerk hervat, waarbij interviews plaatsvonden via videobellen. Hoewel we ondervonden dat interviewen via een videoverbinding nadelen heeft; zoals een langzame of haperende internetverbinding en het niet kunnen ontmoeten van familieleden die ook thuis zijn tijdens het interview, zijn er ook positieve kanten. Een belangrijk voordeel is dat jongeren gemakkelijk een rustig plekje konden opzoeken om te praten (Gallagher, 2012). Er was nu geen afleiding van bijvoorbeeld spelende broertjes en zusjes of ouders die bij het interview aanwezig waren, terwijl dit bij interviews face-to-face regelmatig wel het geval was. Omdat de jongeren vaak ook met vrienden, school en familie in andere landen praten via videobellen, waren zij vertrouwd met deze manier van communiceren. Ook merkten we dat jongeren meer tijd hadden om af te spreken, omdat veel andere activiteiten niet doorgingen tijdens de lockdown.

2.6.3 Triangulatie

Beide methoden; de Kindsurvey en interviews, zijn met elkaar verbonden en vullen elkaar op twee manieren aan. Ten eerste hebben de bevindingen uit de Kindsurvey mede geleid tot de onderzoeksvraag die centraal stond in de interviews; we zagen dat veel kinderen zich thuis voelen in Rotterdam, maar kregen met de survey geen inzicht in de factoren die hierbij een rol spelen. De interviews konden hier juist wel inzicht geven en de analyse van de transcripten vormt daarom de basis voor Hoofdstuk 7. Ten tweede is de Kindsurvey later gebruikt om juist de bevindingen uit de interviews aan te vullen. Toen de interviews inzicht gaven in waarom jongeren zich thuis voelen, gaf de survey meer informatie over deze factoren en in hoeverre dit gedeeld werd door een grotere groep kinderen.

2.6.4 Ethische toetsing en geïnformeerde toestemming

Voorafgaand aan beide deelonderzoeken zijn de voorwaarden overlegd waaraan ethisch onderzoek onder deze jonge doelgroep moet voldoen. Er is advies ingewonnen bij de *privacy officer* van de Erasmus Universiteit Rotterdam, zodat het onderzoek in overeenstemming is met de geldende AVG-richtlijnen. Daarnaast zijn beide deelonderzoeken voorgelegd en goedgekeurd aan de ethische commissie van de afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Omdat het onderzoek naar kinderen en jongeren betreft, is het noodzakelijk ouder(s) eerst te informeren en om toestemming te vragen, voordat hun kind(eren) benaderd worden voor deelname aan het onderzoek. Er is steeds geprobeerd beide ouders te informeren, maar indien dit niet mogelijk was is één ouder geïnformeerd en om toestemming gevraagd.

Informatie over het onderzoek voor ouder(s), kinderen en jongeren, was altijd beschikbaar in het Nederlands en in het Arabisch. Vragen over het onderzoek konden ook in beide talen gesteld worden. Voor de interviews is er gebruik gemaakt van een informatiefilm, waarbij een Arabische voice-over gebruikt is. Zo konden ook ouder(s) die niet goed kunnen lezen, de informatie tot zich nemen. Op de formulieren voor geïnformeerde toestemming voor de ouders(s) zijn symbolen toegevoegd ter verduidelijking en waren ook in het Nederlands en Arabisch beschikbaar.

Literatuur

- Abboud, R., & Claussen, C. (2016). The use of Outcome Harvesting in learning-oriented and collaborative inquiry approaches to evaluation: An example from Calgary, Alberta. *Evaluation and Program Planning, 59*, 47–54.
- Allison, P. D. (2009). *Fixed effects regression models (vol. 160)*. Thousand Oaks, CA: SAGE publications.
- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *American Journal of Evaluation, 31*(3), 363–381.
- Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration, 15*(3), 431–448. <https://doi.org/10.1007/s12134-013-0296-2>
- Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2017). Explaining the refugee gap: A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 43*(11), 1775–1791. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1251835>
- Blackwell, M., Iacus, S., King, G., & Porro, G. (2010). Cem: Coarsened exact matching in Stata. *Stata Journal, 9*(4), 524–546. <https://doi.org/10.1177/1536867x0900900402>
- Blundo-Canto, G., Läderach, P., Waldock, J., & Camacho, K. (2017). Learning through monitoring, evaluation and adaptations of the “Outcome Harvesting” tool. *Cahiers Agricultures, 26*(6), 650–704.
- Boeije, H. R. (2006). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boom Koninklijke Uitgevers.
- Bruins, G. (2016). De toepasbaarheid van online kwalitatieve technieken. *Tijdschrift Kwalon, 15*(2), 53–59.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods (4th edition)*. Oxford: Oxford University Press.
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation. Design & analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally College Publishing.
- Corfman, K. P. (1995). The importance of member homogeneity to focus group quality. In F. R. Kardes & M. Suajan (Eds.), *Advances in Consumer research* (pp. 354–359). Provo: Association for Consumer Research.
- De Kok, M. (2019). *More than a job: On the economic integration policy for refugees in Rotterdam*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- De Vroome, T., Coenders, M., Van Tubergen, F., & Verkuyten, M. (2011). Economic participation and national self-identification of refugees in the Netherlands. *International Migration Review, 45*(3), 615–638. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2011.00860.x>
- De Vroome, T., Martinovic, B., & Verkuyten, M. (2014). The integration paradox: level of education and immigrants’ attitudes towards natives and the host society. *Cultural Diversity & Ethnic Minority Psychology, 20*(2), 166–175. <https://doi.org/10.1037/a0034946>
- De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review, 44*(2), 376–403. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2010.00810.x>
- Di Saint Pierre, F., Martinovic, B., & De Vroome, T. (2015). Return wishes of refugees in the Netherlands: The role of integration, host national identification and perceived discrimination. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 41*(11), 1836–1857. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2015.1023184>
- Didkowsky, N., Ungar, M., & Liebenberg, L. (2010). Using Visual Methods to Capture Embedded Processes of Resilience for Youth across Cultures and Contexts. *Journal of the Canadian Academy of Child and Adolescent Psychiatry, 19*(1), 12–18.
- Gallagher, M. (2012). Data Collection and Analysis. In *Researching with Children and Young People: Research Design, Methods and Analysis* (pp. 1–35). London: SAGE.
- Greig, A., Taylor, J., & MacKay, T. (2013). Designing and doing Research with Children and Young People: The Importance of Questions. In *Doing Research with Children: A Practical Guide*. London: SAGE.
- Jenner, B. M., & Myers, K. C. (2019). Intimacy, rapport, and exceptional disclosure: A comparison of in-person and mediated interview contexts. *International Journal of Social Research Methodology, 22*(2), 165–177.
- Johnson, G. A., Pfister, A. E., & Vindrola-Padros, C. (2012). Drawings, photos, and performances: Using visual methods with children. *Visual Anthropology Review, 28*(2), 164–178.
- Laganà, F., Elcheroth, G., Penic, S., Kleiner, B., & Fasel, N. (2013). National minorities and their representation in social surveys: Which practices make a difference? *Quality and Quantity, 47*(3), 1287–1314. <https://doi.org/10.1007/s11135-011-9591-1>
- McAuley, M. (2020). Cross-language, sensitive research with refugees. In B. Schippers (Ed.), *The Routledge handbook to rethinking ethics in international relations* (pp. 160–170). London: Routledge.
- Meijer, J., Van der Maas-Vos, G., Bakker, L., & Blom, M. (2020). *Hoe, wat en waarom. De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen*. Barneveld: Significant.
- Michie, S., Abraham, C., Eccles, M. P., Francis, J. J., Hardeman, W., & Johnston, M. (2011). Strengthening evaluation and implementation by specifying components of behaviour change interventions: a study

- protocol. *Implementation Science*, 6(1), 1–8.
- Morgan, D. L. (1996). Focus groups. *Annual Review of Sociology*, 22(1), 129–152.
- Novick, G. (2008). Is there a bias against telephone interviews in qualitative research? *Research in Nursing & Health*, 31(4), 391–398.
- Oh, S. A. (2012). Photofriend: Creating visual ethnography with refugee children. *Area*, 44(3), 382–288.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Pater, C. J., Sligte, H., & Van Eck, E. (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. London: SAGE publications.
- Razenberg, I., Oostveen, A., & Klaver, J. (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam/Utrecht: Regioplan Beleidsonderzoek/Verwey-Jonker Instituut.
- Ritchie, J., & Lewis, J. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. London: SAGE publications.
- Rogers, P. J., Petrosino, A., Huebner, T. A., & Hacsí, T. A. (2000). Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. *New Directions for Evaluation*, 87, 5–13.
- Saldana, J. (2013). *The coding manual for qualitative researchers (second edition)*. London: SAGE.
- Schafer, J. L., & Graham, J. W. (2002). Missing data: Our view of the state of the art. *Psychological Methods*, 7(2), 147–177. <https://doi.org/10.1037/1082-989X.7.2.147>
- Seidman, I. (2006). *Interviewing as qualitative research: A guide for researchers in education and the social sciences*. New York: Teachers College Press.
- Seitz, S. (2016). Pixilated partnerships, overcoming obstacles in qualitative interviews via Skype: A research note. *Qualitative Research*, 16(2), 229–235.
- Simon, J. G., De Boer, J. B., Joung, I. M. A., Bosma, H., & Mackenbach, J. P. (2005). How is your health in general? A qualitative study on self-assessed health. *European Journal of Public Health*, 15(2), 200–208. <https://doi.org/10.1093/eurpub/cki102>
- Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). *Nieuw in Rotterdam: De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Noije, L. (2017). Mode in onderzoek. *Mens En Maatschappij*, 92(1), 1–6. <https://doi.org/10.5117/MEM2017.1.NOIJ>
- Van Tubergen, F., & Kalmijn, M. (2009). A dynamic approach to the determinants of immigrants' language proficiency: The United States, 1980–2000. *International Migration Review*, 43(3), 519–543. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00776.x>
- Vinten, G. (1994). Participant observation: a model for organizational investigation? *Journal of Managerial Psychology*, 9(2), 30–38.
- Wholey, J. S., Hatry, H. P., & Newcomer, K. E. (2010). *Handbook of practical program evaluation (3rd ed.)*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wilson-Grau, R. (2018). *Outcome harvesting: Principles, steps, and evaluation applications*. Charlotte: Information Age Publishing.
- Wilson-Grau, R., & Britt, H. (2013). *Outcome harvesting*. Cairo: Ford Foundation.
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory Econometrics: A Modern Approach (Sixth Edition)*. Mason, OH: Cengage Learning.
- Yanow, D. (2000). *Conducting interpretive policy analysis (Qualitative research methods series, vol. 47)*. Thousand Oaks, CA: SAGE publications.

3. Het SNTR-programma: beschrijving van de opzet en vergelijking met andere integratieprogramma's

Meghan Rens & Adriaan Oostveen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de eerste onderzoeksvraag centraal, namelijk: hoe is het SNTR-programma opgezet en welke verschillen zijn er met andere integratieprogramma's waaronder de gemeentelijke aanpak in Rotterdam? We starten dit hoofdstuk met een uitgebreide beschrijving van de uitgangspunten en activiteiten van het SNTR-programma. Daarna beschrijven we in paragraaf 3.3 de activiteiten van het gemeentelijke integratiebeleid, de zogenoemde Rotterdamse Aanpak Statushouders en hoe deze zich verhoudt tot het SNTR-programma. In paragraaf 3.4 vergelijken we de opzet van SNTR met op integratie gerichte projecten die in andere gemeenten zijn uitgevoerd. We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting waarin we de onderzoeksvraag beantwoorden.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op documentanalyse en interviews gehouden met medewerkers van SNTR en de gemeente Rotterdam (zie Hoofdstuk 2 voor opzet en aantallen). In lijn met de bovengenoemde onderzoeksvraag ligt de focus van dit hoofdstuk op de *opzet* van het SNTR-programma, inzichten over de *uitvoering* komen aan bod in Hoofdstuk 4 tot en met 6.

3.2 Het integratieprogramma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

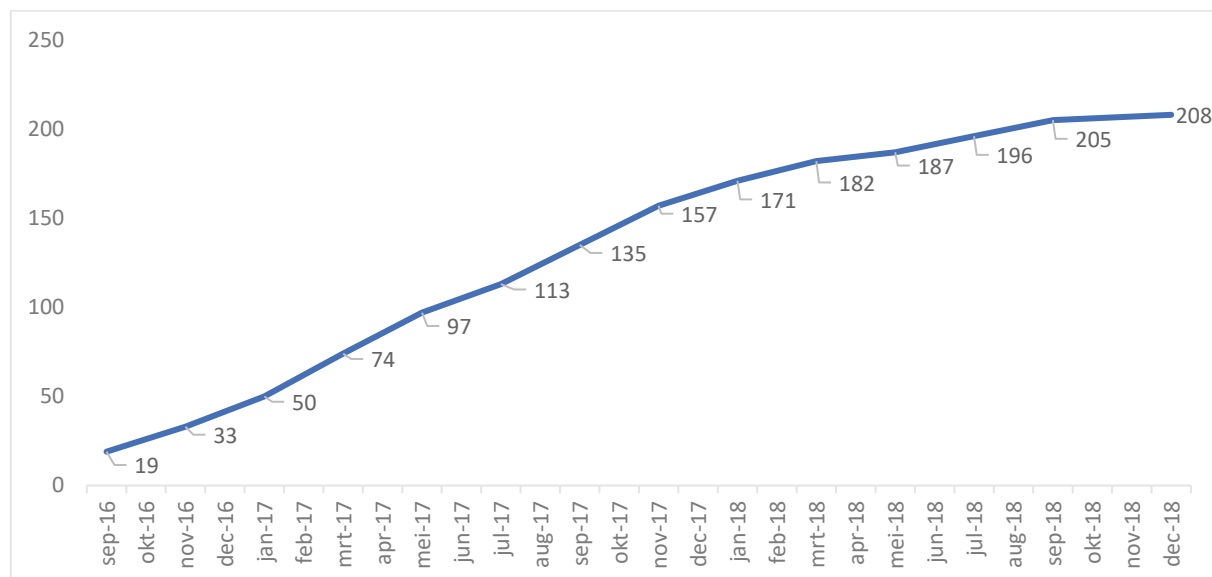
In 2015 stond Rotterdam, net als andere Europese steden, voor de majeure opgave om de toestroom van statushouders uit Syrië te huisvesten. Om hieraan een bijdrage te kunnen leveren, heeft de Rotterdamse filantropische instelling Stichting de Verre Bergen het SNTR huisvestings- en integratieprogramma opgezet. SNTR heeft als doel om gezinnen gevlucht uit Syrië te helpen integreren in de Nederlandse samenleving. Hiervoor kocht SNTR woningen en ontwikkelde een integratieprogramma voor 208 Syrische gezinnen met een asielvergunning. Met haar integratieprogramma stelde SNTR zich als doel om "meer en beter bij te dragen aan de integratie van statushouders" (SNTR, 2016a, p. 6). De stichting vond de geboden begeleiding uit het regulier beleid te beperkt, omdat het maatwerk miste en van korte duur was (SNTR, 2016a). Problemen werden voornamelijk geconstateerd bij instanties en hulpverleningsorganisaties, die onvoldoende op de doelgroep waren toegerust om begeleiding te bieden die rekening hield met de achtergrond van de statushouder (Oostveen, Rens, & Klaver, 2020). Daarnaast geloofde SNTR dat er ruimte voor verbetering was in de taalverwerving en inburgeringsaanbod (SNTR, 2016a). Men zag de vormgeving van het inburgeringsbeleid en de beperkingen in de DUO-lening als belemmeringen om de leercapaciteiten van statushouders volledig te benutten (zie bijlage 1 van Oostveen et al., 2020 voor meer informatie over de knelpunten die SNTR met de oprichting van haar integratieprogramma wilde aanpakken).

SNTR besloot een intensieve en integrale aanpak te ontwikkelen. De intensiteit van het programma is terug te zien in de duur, frequentie en verscheidenheid van geboden activiteiten. Het integrale karakter van de begeleiding komt naar voren in de aandacht voor zowel taal, maatschappelijke begeleiding als participatie. Bovendien wordt de begeleiding geboden op zowel individueel als gezinsniveau om een compleet beeld te krijgen van de leefsituatie van deelnemers (SNTR, 2016b). Tot slot wordt er gestreefd maatwerk te verlenen door rekening te houden met de verschillen tussen deelnemers. Zo wordt er individuele begeleiding verleend en toekomstplannen opgesteld waarvan deelnemers zelf eigenaar zijn (meer informatie hierover volgt in paragraaf 3.2.1).

De keuze om een integratieprogramma voor uitsluitend gevluchte gezinnen uit Syrië op te zetten heeft te maken met verschillende overwegingen. Om een goed afgestemd programma te ontwikkelen had SNTR de voorkeur om met een doelgroep te werken die uit hetzelfde land afkomstig was, en een relatief⁴⁵ homogene cultuur had (SNTR, 2016a). De keuze viel op Syriërs, aangezien dit de grootste vluchtelingengroep was ten tijde van de oprichting van SNTR. Verder werden alleen gezinnen in het programma opgenomen omdat het woningtekort voornamelijk in gezinswoningen lag. De keuze voor gezinnen zou daarom het meest bijdragen aan de huisvestingsproblematiek van statushouders in de stad. Ook het belang om aandacht te besteden aan het welzijn van kinderen speelde een rol in de keuze van de doelgroep. Verder betekende de keuze voor gezinnen dat daar het programma op kon worden afgestemd (SNTR, 2015).

⁴⁵ Er bestaan desalniettemin belangrijke verschillen binnen de Syrische bevolking in termen van etnische, religieuze, landelijke/stedelijke afkomst, evenals opleidingsniveau (Dagevos, Huijnk, Maliepaard, & Miltenburg, 2018).

Als private organisatie werkt SNTR binnen het bredere beleidskader van de gemeente Rotterdam. SNTR heeft daarom een samenwerkingsconvenant gesloten met de gemeente. In de praktijk betekent dit dat de gemeente Rotterdam de toewijzing verzorgde van de tweehonderd Syrische vluchtelinggezinnen aan het SNTR-programma. De toewijzing gebeurde op basis van beschikbaarheid; de gemeente Rotterdam koppelde vluchtelinggezinnen aan SNTR wanneer deze een woning beschikbaar stelde die voldeed aan de behoefte van het gezin⁴⁶. Als gevolg van dit toewijzingsproces, zijn de gezinnen gefaseerd ingestroomd over tijd, tussen 2016 tot en met 2018 (zie Figuur 3.1).



Figuur 3.1. Aantal gezinnen in SNTR-programma door de tijd.

Bron: Registercijfers SNTR, peilmoment: oktober 2019.

Van de 3350 statushouders die de gemeente Rotterdam tussen 2016 en 2018 moest huisvesten, werden 939 Syriërs met hun gezin aan het SNTR-programma toegewezen. Dat was 28% van de Rotterdamse taakstelling (Gemeente Rotterdam, 2018b).

3.2.1 Beschrijving SNTR-activiteiten

Het SNTR-programma bestaat uit een uitgebreid aanbod van activiteiten op het gebied van huisvesting, taalverwerving, maatschappelijke begeleiding en (arbeidsmarkt)participatie. Daarnaast worden er ook activiteiten voor kinderen ontwikkeld. In deze paragraaf wordt de opzet van deze activiteiten in hoofdlijnen beschreven (zie Hoofdstuk 4 tot en met 6 voor bevindingen op het gebied van de uitvoering).

Huisvesting

SNTR heeft ruim tweehonderd woningen gekocht⁴⁷ om deelnemers in haar programma te huisvesten in Rotterdam. SNTR streeft ernaar een “veilige, passende en permanente woning” aan te bieden als “het symbolische eind van een tocht en het startpunt voor de vluchteling om een nieuw leven op te bouwen” (SNTR, 2015, p. 12). Gezinnen hebben de optie om de aangeboden woning van SNTR te weigeren, maar ze krijgen geen ander huis aangeboden door SNTR of de gemeente als ze de woning weigerden⁴⁸. Ze mogen de woning accepteren en niet deelnemen aan het integratieprogramma van SNTR.⁴⁹ Om hen te helpen bij het maken van hun keuze, kregen gezinnen een rondleiding door het huis en kregen ze meer informatie over de buurt. De gezinnen mogen voor onbepaalde tijd in de woningen blijven, ook als ze niet meer deelnemen aan het SNTR-programma⁵⁰.

⁴⁶ Om een huis te laten voldoen aan de behoeften van de gezinnen, moest er één slaapkamer voor de ouders en één slaapkamer voor twee kinderen van hetzelfde geslacht zijn (zoals tijdens een interview toegelicht door een huisvestingsmedewerker van de gemeente Rotterdam).

⁴⁷ In een poging om druk op de Rotterdamse woningmarkt te voorkomen zijn uitsluitend woningen aangekocht die meer dan zes maanden te koop stonden.

⁴⁸ In dat geval zouden gezinnen op wachtlijsten komen te staan voor sociale huur, waardoor ze voor langere tijd dakloos zouden worden.

⁴⁹ In deze (zeldzame) gevallen krijgen gezinnen dan begeleiding van de gemeente Rotterdam.

⁵⁰ Dit kan het gevolg zijn van afronding van het programma, of vanwege voortijdige uitstroom uit het programma waarbij gezinnen begeleiding krijgen uit het reguliere aanbod van de gemeente Rotterdam.

De woningen staan verspreid over de stad, met uitzondering van de Rotterdamwet-wijken, waar de gemeente de instroom van niet-werkende nieuwkomers beperkt (WoonnetRijnmond, n.d.)⁵¹. De woningen zijn voorzien van de basisvoorzieningen zoals vloerbedekking, raambekleding, een keuken, badkamer en pas geschilderde muren. Voor de inrichting van de woning kan het gezin gebruik maken van een lening van de gemeente. SNTR vervult vervolgens de reguliere taken van een verhuurder, door het uitvoeren van onderhoud aan het pand en het vragen van huur⁵². Daarnaast heeft SNTR, waar mogelijk, gezinnen voorgesteld aan de burens en aan de Vereniging Van Eigenaren en probeert mogelijke klachten van burens aan te pakken.

Taal

SNTR wil haar deelnemers in staat stellen om hun inburgeringsexamen te halen en de Nederlandse taal te leren op het voor hen hoogst mogelijke niveau. Het huidige inburgeringsstelsel, dat in 2013 werd ingevoerd, legt de verantwoordelijkheid voor de inburgering primair bij de inburgeraar. Inburgeraars dienen zelf een inburgeringscursus in te kopen op een vrije markt van taalaanbieders. Zoals uit de evaluatie van de inburgeringswet naar voren komt, is dit uitgangspunt van eigen verantwoordelijkheid niet realistisch en is de kwaliteit van het taalaanbod wisselend (Blom, Bakker, Goedvolk, Van der Maas-Vos, & Van Plaggenhoef, 2018). SNTR heeft er daarom voor gekozen om een regierol te vervullen wat betreft de organisatie van het taalaanbod en in het begeleiden van deelnemers bij hun inburgering. Anders dan in het reguliere inburgeringsbeleid selecteerde SNTR zelf de taalscholen voor hun deelnemers.

SNTR werkte in eerste instantie samen met drie verschillende taalscholen om de deelnemers taaltrajecten aan te kunnen bieden die op de SNTR-locatie gegeven werden. Wegens onvrede over de geboden kwaliteit en een beperkte afname van een taaltraject voor hogeropgeleiden is met twee van de drie uitvoerende taalscholen de samenwerking na verloop van tijd beëindigd. De derde taalschool, waar op dat moment veel SNTR-deelnemers in een traject zaten, belandde eind 2018 in een faillissement. Om de continuïteit van de taallessen voor deze deelnemers te waarborgen, besloot SNTR om een taalschool in eigen beheer op te richten en de betrokken taaldocenten in te huren als zelfstandigen.

Bij de oprichting van SNTR werd B1-taalniveau geformuleerd als wenselijk eindniveau voor de deelnemers, in plaats van het minimale taalniveau (A2) dat is vereist om in te burgeren. Hiermee beoogde SNTR de deelnemers meer kansen op werk of een vervolgopleiding te bieden. Gaandeweg bleek dat B1-taalniveau voor de meeste deelnemers niet haalbaar is, wat samenhangt met het feit dat de deelnemersgroep voor een groter deel dan verwacht bestaat uit personen met een laag opleidingsniveau, laaggeletterden en analfabeten (Van der Linden & Dagevos, 2019). Als gevolg hiervan werd het taalaanbod van één van de uitvoerende taalscholen, dat gericht was op hoger opgeleiden, nauwelijks gebruikt. Vervolgens heeft SNTR per deelnemer individuele 'streefniveaus' benoemd die passen bij hun capaciteiten, en heeft men het taalaanbod meer gedifferentieerd. Om deelnemers te helpen dit streefniveau te bereiken is een taalprogramma ontwikkeld bestaand uit taaltrajecten, taalmonitoring, en andere taalvoorzieningen zoals taalmaatjes en het Studiehuis. We lichten dit toe.

Taaltrajecten

Zoals gezegd heeft SNTR haar eigen taalaanbod georganiseerd. Doel is om intensieve lessen (vier dagdelen per week) aan te bieden door NT2-gecertificeerde⁵³ docenten. Daarnaast streeft SNTR om de klassen klein en homogeen te houden qua leerbaarheid en niveau. Cursisten krijgen een reiskostenvergoeding en een laptoplening zodat zij aanvullende oefeningen en huiswerk digitaal kunnen maken.

Sinds het voorjaar van 2019 kunnen analfabete, anders-alfabete⁵⁴ en laaggeschoolde deelnemers een speciaal traject volgen, geheten "Aan de Slag", waar twee dagen taallessen gecombineerd worden met twee dagen loopbaanactiviteiten (zoals een training of een werkstage). Het traject beoogt een praktijkgericht taalaanbod te bieden dat beter aansluit bij de behoefte van deze doelgroep en hen helpt voor te bereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Wanneer SNTR geen intern aanbod voor cursisten kan bieden (omdat de aangeboden lessen niet passen bij de beschikbaarheid, ambities of taalniveau van de cursist) kan SNTR deelnemers doorverwijzen naar partnerscholen waarvan de kwaliteit wordt beoordeeld en gemonitord. Daarnaast kan SNTR aanvullende financiering, ofwel 'bijfinanciering', bieden wanneer de financiering van de DUO-lening onvoldoende blijkt voor hun hoogst haalbare leerpotentieel. Deelnemers kunnen bijfinanciering krijgen wanneer zij B1- of B2-niveau willen halen maar dit niet binnen de inburgeringstermijn en vanuit de DUO-lening kunnen financieren. Bijfinanciering wordt ook ingezet voor deelnemers (met name analfabeten) die hun DUO-lening al hebben opgebruikt en meer

⁵¹ Om druk op de Rotterdamse woningmarkt te beperken, werden uitsluitend woningen gekocht die meer dan zes maanden te koop stonden (SDVB, 2015)

⁵² SNTR bepaalt de huur volgens de jaarlijks vastgestelde tarieven van sociale huurnormen.

⁵³ Een NT2-docent is formeel gekwalificeerd om Nederlands als tweede taal te geven.

⁵⁴ Anders-alfabeten zijn mensen die uitsluitend kunnen lezen en schrijven in een ander schrift dan het Latijnse schrift.

tijd nodig hebben om binnen de inburgeringstermijn het vereiste A2-niveau te behalen. Deze bijfinanciering is een gift. De voorwaarde om hiervoor in aanmerking te komen is dat deelnemers moeten aantonen dat zij minimaal 80% van de tijd bij hun taallessen aanwezig zijn geweest. In principe verstrekt SNTR bijfinanciering alleen aan deelnemers die een taalcursus bij de SNTR-taalschool of partnerschool hebben gevolgd, maar in sommige gevallen wordt een uitzondering gemaakt.

Cursistenbegeleiding

Om mogelijke belemmeringen tijdens taaltrajecten aan te pakken krijgen deelnemers cursistenbegeleiding. Ten eerste wordt er ondersteuning geboden bij het kiezen van een taaltraject en de inschrijving voor het inburgeringsexamen. Hierbij hoort ook het inzicht krijgen in diens capaciteiten. NT2-deskundige SNTR-medewerkers stellen de capaciteiten en ambities van een deelnemer vast door een intake te houden waarbij een taal- en leerbaarheidstoets wordt afgenomen. Ten tweede kunnen deelnemers naar een wekelijks spreekuur voor vragen en klachten omtrent de taalschool (bijv. over een openstaande factuur of over de docent). Ten derde krijgen deelnemers begeleiding tijdens het taaltraject, waaronder het monitoren van de aanwezigheid en voortgang in het taaltraject en worden eventuele problemen hieromtrent aangepakt.

Tot 2019 vond cursistenbegeleiding plaats tijdens het spreekuur of via afspraken tussen medewerkers van team Taal en SNTR-deelnemers. Hierbij werd voornamelijk contact gehouden met SNTR-deelnemers die een intern taaltraject volgden (d.w.z. een van de drie geselecteerde taaltrajecten en/of later een taaltraject van de SNTR-taalschool). Met de komst van team Toekomstcoaching (toelichting hieronder) zijn de begeleidingstaken overgenomen door toekomstcoaches en richt team Taal zich op zaken die betrekking hebben op het beheren van de taalschool.

Extra taalvoorzieningen

Om ervoor te zorgen dat SNTR-deelnemers in de praktijk Nederlands oefenen zijn extra voorzieningen naast de taallessen geregeld. Het Studiehuis is zo een voorziening waar een NT2-docent samen met een vrijwilliger begeleiding biedt op het gebied van taal, examentraining en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA)⁵⁵. Verder worden hier excursies en lezingen aangeboden. Daarnaast probeert SNTR deelnemers ook aan een vrijwilliger, het zogenoemde taalmaatje, te koppelen om de taal te kunnen oefenen en eventueel een brug te slaan naar de Nederlandse samenleving. Echter, de exacte invulling van de relatie en de ondernomen activiteiten is aan het taalmaatje en de deelnemer zelf.

Maatschappelijke begeleiding

SNTR stelt zich als doel om haar deelnemers zo snel mogelijk te begeleiden naar zelfredzaamheid. Daar hoort ook bij dat deelnemers zich thuis voelen in de Nederlandse samenleving door het ontwikkelen van een sociaal netwerk en hen aan te moedigen om buitenshuis activiteiten te ondernemen (bijv. sport, cultuur of activiteiten bij een buurthuis). Deze doelstellingen worden nagestreefd door maatschappelijke begeleiding in de vorm van huisbezoeken. Daarnaast heeft SNTR in de loop der jaren een aanvullend aanbod ontwikkeld voor specifieke behoeften van subgroepen.

Begeleiding in het kader van huisbezoeken, groepsbijeenkomsten en jongerencoaching

De gezinnen worden vanaf de start van het SNTR-programma gekoppeld aan een eigen coach vanuit maatschappelijke begeleiding, ofwel MB-coach, die regelmatig bij het gezin op huisbezoek gaat om hen te ondersteunen. Deze ondersteuning richt zich op hulp bij het regelen van administratieve en praktische zaken (zoals het doornemen van de post), het begrijpen van Nederlandse normen en waarden, het ontwikkelen van een sociaal netwerk in Rotterdam en eventueel het signaleren van psychologische of gezinsproblemen. Om de initiële taalbarrière tussen de coach en het gezin te overbruggen komen coaches samen met een connector. De connector is afkomstig uit Syrië dan wel bekend met de Syrische taal en cultuur en vervult de rol van taalkundig en cultureel vertaler tussen coach en deelnemers.

De maatschappelijke begeleiding duurt in principe drie jaar. In het begin komen de coach en connector wekelijks langs, maar na verloop van tijd is het de bedoeling dat de huisbezoeken worden verminderd naar eens in de twee weken tot eens per maand. Om zelfredzaamheid te stimuleren hanteren coaches de methode die 'voordoen, samendoen, zelf doen' wordt genoemd. In eerste instantie doen coaches voor hoe een handeling wordt verricht of waar de juiste informatie kan worden gevonden, zoals het inschrijven van de kinderen op school, het zoeken van een huisarts en het kennismaken met de bureaus en de wijk. Na verloop van tijd dienen deelnemers gestimuleerd te worden praktische zaken samen met hun coach te regelen. Zo worden ze bijvoorbeeld geacht een telefonisch gesprek zelf te voeren, maar met hulp van de coach wanneer dat nodig is. Na één tot anderhalf jaar

⁵⁵ Ook deelnemers die hun taallessen bij een externe taalaanbieder volgen, kunnen gebruik maken van het Studiehuis.

begeleiding, is het streven dat de coach en connector nog eens per maand langskomen, en is de verwachting dat het gezin veel zaken zelf kan regelen. Huisbezoeken worden aangevuld met een wekelijks spreekuur op de SNTR-locatie om dringende zaken aan te pakken. Ook zijn er groepsbijeenkomsten waarin een toelichting wordt gegeven over een inhoudelijk vraagstuk zoals over de opvoeding of de Belastingdienst.

Gaandeweg constateerde SNTR dat er tijdens huisbezoeken vaak onvoldoende gelegenheid was om vragen van de jongeren binnen het gezin op te pakken. De problemen van de ouders vergden vaak te veel tijd, en daarnaast waren de jongeren vaak niet aanwezig tijdens de huisbezoeken. Bovendien raakte SNTR er over tijd van overtuigd dat het ondersteunen van jongeren een individuele benadering vereiste. Jongeren spreken liever over hun behoeftes en worstelingen zonder de aanwezigheid van ouders en hebben ook een andere aanpak nodig dan volwassenen. Daarom heeft SNTR in het najaar van 2019 jongerencoaching opgezet, voor jongeren vanaf 16 jaar. Jongerencoaches bieden individuele begeleiding richting onderwijs en participatie door hen te helpen met hun studiekeuze, inburgering en het zoeken van een (bij)baan. Daarnaast besteedt de jongerencoach aandacht aan het bredere welzijn van de jongere: zo kunnen ervaringen met discriminatie, eenzaamheid, de relatie met de ouders, of verslavingen aan bod komen in de gesprekken. Jongerencoaches bieden een luisterend oor of verwijzen door naar instanties.

Tijdens de eerste maanden van het SNTR-programma, werd maatschappelijke begeleiding op een andere manier ingevuld. Ter ondersteuning bij het opzetten van het integratieprogramma is er een tijdelijke samenwerking opgezet met een medewerker van Bureau Frontlijn van de gemeente Rotterdam; een hulpverleningsinstantie die zich richt op thema's als jeugdhulpverlening, schuldenproblematiek, werk en dagbesteding (Van der Aa, Van den Berg, Van Beek, Hamdi, & Verheijen, 2015). Frontlijn hanteerde, kort gezegd, een hulpverleningsbenadering die met zich meebracht dat statushouders werden gezien als cliënten die hulp nodig hadden. Nadat de methodiek ontwikkeld was beëindigde SNTR begin 2017 de samenwerking met Frontlijn en besloot de focus van haar activiteiten meer te richten op het coachen van statushouders in hun activering, integratie en zelfredzaamheid. Daarnaast werd vastgesteld dat in geval van hulpverleningsvragen deelnemers zouden worden doorverwezen naar de geschikte instanties. Ondanks het einde van de samenwerking met Bureau Frontlijn behield SNTR bepaalde elementen van de aanpak, namelijk de gezinsaanpak in de vorm van huisbezoeken en de methodiek van 'voordoen, samendoen, zelf doen'.

Aanvullend aanbod voor specifieke behoeftes van subgroepen: PM+ en activeringscoaching

Om specifieke behoeften van subgroepen te adresseren heeft SNTR in de loop der jaren een aanvullend aanbod ontwikkeld. Door bij de gezinnen thuis te komen krijgt de MB-coach inzicht in de persoonlijke en gezinssituatie, en kan de coach ook emotionele en psychische problemen signaleren. Voor ernstige problematiek is het de bedoeling dat coaches deelnemers doorverwijzen naar externe hulpverlening. Verder is gebruik gemaakt van het programma *Problem Management+* (PM+) van de Vrije Universiteit Amsterdam (VU), dat gericht is op ondersteuning bij minder ernstige psychische problemen. In dit programma krijgen connectoren training en begeleiding door psychologen van de VU om oefeningen van gedragsactivatie met deelnemers te doen om hun stress aan te pakken⁵⁶.

Voor deelnemers die, ondanks inspanningen van de MB-coach, er niet in slagen om maatschappelijk actief te worden werd in het najaar van 2019 'activeringscoaching' ontwikkeld. Deze vorm van coaching probeert deelnemers te activeren door bijvoorbeeld samen met de deelnemer Huizen van de wijk te bezoeken, aan te sluiten bij bijeenkomsten of een theatervoorstelling te bezoeken. Er wordt naar gestreefd om deelnemers incidenteel vrijwilligerswerk te laten doen en waar mogelijk deel te laten nemen aan toekomstcoaching. Activeringscoaching wordt in aanvulling op de maatschappelijke begeleiding uitgevoerd door medewerkers met een Syrische achtergrond die ook de bovengenoemde PM+ training hebben gevolgd.

Participatie

SNTR wil haar deelnemers zelfredzaam maken op de arbeidsmarkt en streeft ernaar ze te activeren door vrijwilligerswerk of een vorm van (on)betaald werk te verrichten. Echter, in de beginfase van het SNTR-programma lag de nadruk op taalverwerving en maatschappelijke begeleiding. Vanaf de tweede helft van 2017, toen het programma ongeveer anderhalf jaar bestond, is SNTR begonnen met het ontwikkelen van aanvullende participatieactiviteiten. Het gaat hierbij om de werving van participatieplaatsen, ontwikkelen van loopbaantrainingen, en het opstarten van toekomstcoaching.

Participatieplaats (werkstage/werkervaringsplaats/betaald werk)

In het najaar van 2017 zijn de eerste activiteiten ontplooid om deelnemers aan een vorm van werk te koppelen. Dit kan gaan om vormen van onbetaald werk die te beschouwen zijn als een tussenstap richting betaald werk en moeten bijdragen aan het opdoen van onder meer werkervaring, vakkennis en Nederlandse

⁵⁶ Deze interventie wordt in heel Nederland uitgevoerd en onderzocht door de VU. Voor meer informatie hierover zie De Graaf et al. (2020).

taalvaardigheid (zoals vrijwilligerswerk, een werkstage of werkervaringsplaats). Zo krijgen zij de kans om de Nederlandse taal te oefenen, vakkennis te ontwikkelen, de Nederlandse (werk)cultuur te leren kennen en een (professioneel) netwerk op te bouwen. Maar het kan ook gaan om betaald werk. Voor alle participatieplaatsen behalve vrijwilligerswerk geldt dat SNTR deelnemers probeert te koppelen aan werkgevers. Hiervoor onderhoudt de projectcoördinator arbeidstoeleiding contact met werkgevers in de regio, om hen te bewegen om plaats te bieden aan een deelnemer. Deelnemers kunnen hier zelf op reageren, mede geholpen door de sollicitatievaardigheden die zij opdoen tijdens de loopbaantraining (zie onder 'loopbaantraining'). Waar nodig probeert SNTR de deelnemers actief aan de werkgever te koppelen op basis van hun vaardigheden en ambities. Om deelnemers kennis te laten maken met werkgevers worden er werkbezoeken en netwerkbijeenkomsten georganiseerd.

Loopbaantraining

Om deelnemers de benodigde kennis en vaardigheden te leren voor de Nederlandse arbeidsmarkt zijn er loopbaantrainingen ontwikkeld. Deze worden gegeven door een trainer samen met een connector die wanneer nodig voor de taalkundige en culturele vertaling zorgt. De intensiteit van het loopbaantrainingsaanbod varieert van enkele sessies tot een meer uitgebreid traject van meerdere weken. Tijdens de trainingen leren deelnemers over het opbouwen van een netwerk, solliciteren, communicatievaardigheden en de Nederlandse werkcultuur. Er is ook een traject over ondernemerschap voor deelnemers die een eigen bedrijf willen starten en een computercursus. De computercursus bestaat uit een inleidende cursus voor de basisvaardigheden (bijv. een e-mail versturen, algemene introductie Microsoft Office programma's) en sinds 2020 een vervolgcursus over onder andere oplichting op Markplaatsen en *phishing* e-mails. De computercursussen worden in het Arabisch gegeven door een SNTR-connector.

Toekomstcoaching

Bij de ontwikkeling van de loopbaanactiviteiten werd er in eerste instantie verondersteld dat het aanleren van kennis en vaardigheden voldoende zou zijn om deelnemers zelfredzaam te maken op de arbeidsmarkt. Gaandeweg bleek dat deelnemers aanvullende begeleiding nodig hebben, wat heeft geresulteerd in cursistenbegeleiding (zoals hierboven al toegelicht) en toekomstcoaching. Lange tijd was de taak om deelnemers richting (vrijwilligers)werk te begeleiden belegd bij de MB-coaches, maar in de praktijk kwamen zij hier in beperkte mate aan toe en beschikten zij niet over de benodigde kennis over de arbeidsmarkt om deelnemers hierin te kunnen begeleiden.

Als gevolg hiervan is in het najaar van 2018 begonnen met de ontwikkeling van toekomstcoaching, eerst in de vorm van een pilot, maar die is in de loop van 2019 breder uitgerold voor alle deelnemers van SNTR. Toekomstcoaches bieden individuele begeleiding bij het vinden van (een vorm van) werk of opleiding. De toekomstcoach informeert en adviseert de deelnemer in diens zoektocht en stelt samen met de deelnemer een toekomstplan op. De deelnemer is eigenaar van dit plan en de toekomstcoach spreekt regelmatig over de gemaakte vorderingen en stimuleert hen om stappen te zetten richting hun toekomstdoel. De toekomstcoach helpt ook bij het voorbereiden van sollicitatiegesprekken en het bespreken van interessante werkmogelijkheden en netwerkevenementen. Daarnaast is het de rol van de toekomstcoach om het zelfvertrouwen van deelnemers te vergroten door hen te motiveren en aan te moedigen. Zoals hierboven beschreven, hebben toekomstcoaches hiernaast ook taken rondom taalmonitoring.

Activiteiten en begeleiding gericht op de kinderen

Naast activiteiten voor volwassenen en jongeren heeft SNTR in de loop van de tijd ook activiteiten en begeleiding ontwikkeld voor kinderen. Hiermee beoogt SNTR de ontwikkeling van kinderen te bevorderen op sociaal-emotioneel, fysiek en cognitief gebied binnen alle domeinen waar een kind zich begeeft (thuis, op school en buiten school) (SNTR, 2017a). Om dit doel te bereiken zijn verschillende activiteiten en vormen van begeleiding ontwikkeld. Zo is vanaf 2017 tot en met 2019 de Zomerschool georganiseerd, waar kinderen drie weken lang hun Nederlandse taal konden verbeteren, workshops kregen en op excursies gingen in Rotterdam. Ook waren er jongerenbijeenkomsten, waarbij er afwisselend een taalcafé of een excursie voor jongeren werd georganiseerd. Het doel was het sociaal contact van de deelnemende kinderen met Nederlandse kinderen te bevorderen, om zo hun taal en integratie te stimuleren. Verder faciliteerde SNTR dat sommige kinderen konden deelnemen aan een extern mentorproject.

In de loop van de tijd is een deel van de activiteiten stopgezet. In plaats van de Zomerschool besloot SNTR in 2020 de kinderen te sturen naar de Rotterdam-brede zomerschool (Zomercampus010), die voor het eerst georganiseerd werd om de sociale contacten van SNTR-kinderen met niet-Syrische kinderen te bevorderen. De jongerenbijeenkomsten hebben in het eerste jaar maandelijks plaatsgevonden. Ze zijn daarna gestopt vanwege de lage opkomst en er waren aanwijzingen dat de bijeenkomsten niet de jongeren trokken die juist hulp nodig

hadden om hun netwerk te vergroten en de taal te oefenen. Het mentorproject is blijven bestaan en uitgebreid, door alle geïnteresseerde kinderen aan een mentor te koppelen.

Bij opvoedproblemen kon tot eind 2019 een gespecialiseerde gezinscoach worden ingezet, gericht op het beantwoorden van educatieve of opvoedingsvragen, het voeren van motiverende gesprekken met de ouders en het bespreken van culturele verschillen rondom ouderschap. Gezinscoaching is echter gestopt omdat de werkwijze van de twee gezinscoaches sterk verschilde en het niet lukte om de aanpak te standaardiseren. Daarnaast bleek dat de gezinscoaches zich te veel richtten op hulpverlening, wat zoals eerder benoemd buiten de focus van de SNTR-activiteiten ligt. In plaats van gezinscoaching is de 'kindexpert'-aanpak gestart, dit is een MB-coach die uitstromende gezinnen informeert over zaken zoals het schoolsysteem en het aanmelden van kinderen op sportactiviteiten.

Uitvoerders binnen het SNTR-programma

In bovenstaande beschrijving passeerden verschillende uitvoerders de revue. Tabel 3.1 biedt een overzicht van de belangrijkste medewerkers die betrokken zijn (geweest) bij de uitvoering van het SNTR-programma.

Tabel 3.1

Overzicht uitvoerders van SNTR-activiteiten

Uitvoerder	Taken
Huisvestingsmedewerker	Organiseert een rondleiding door woningen van SNTR en regelt later het onderhoud hiervan.
Taaldocent	Verzorgt de taallessen van zowel het Aan de Slag-traject als het reguliere taalaanbod.
Taalmedewerker	Beheert de taalschool en organiseert het spreekuur.
MB-coach	Biedt op gezinsniveau maatschappelijke begeleiding, in de vorm van periodieke huisbezoeken.
Connector	Vervult de rol van cultureel en taalkundig vertaler tussen de deelnemer en de uitvoerders van SNTR.
Activeringscoach	Begeleidt deelnemers die niet maatschappelijk actief zijn.
Jongerencoach	Begeleidt jongeren vanaf 16 jaar bij hun administratieve, participatie- en zorgzaken.
Toekomstcoach	Begeleidt deelnemers bij hun oriëntatie op en ontwikkeling richting een toekomstdoel. Monitort daarnaast de voortgang op het gebied van taal.
Trainer	Biedt trainingen in het kader van loopbaanontwikkeling, te weten de loopbaantraining, ondernemerschapstraining en de computercursus.
Projectcoördinator arbeidstoeleiding Gezinscoach	Zoekt naar geschikte vacatures voor werkstages, leerwerktrajecten of betaalde werkplekken voor deelnemers om te solliciteren. Heeft in het verleden gespecialiseerde begeleiding geboden bij gezinsproblemen zoals opvoedingsvraagstukken. De functie bestaat niet meer.
Kindexpert	MB-coach die naast huisbezoeken uitstromende gezinnen informeert over activiteiten in de stad voor kinderen en het schoolsysteem in Nederland.

3.3 De aanpak van de gemeente Rotterdam

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1, neemt de vergelijking met statushouders die eveneens vanaf 2016 een verblijfsstatus hebben gekregen, maar geen deel uitmaken van het SNTR-programma, een belangrijke plaats in bij het Bridge project. In deze paragraaf beschrijven we hoe het gemeentelijk beleid is opgezet (en in Hoofdstuk 4 t/m 6 bespreken we de uitvoering ervan).

Rotterdamse statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma vallen onder de gemeentelijke aanpak, ofwel de Rotterdamse Aanpak Statushouders (Gemeente Rotterdam, 2017, 2018b). Binnen dit beleid zijn maatregelen ontwikkeld gericht op huisvesting, taalverwerving, maatschappelijke begeleiding en participatie. Tijdens de looptijd van het onderzoek heeft het gemeentelijk beleid een aantal belangrijke veranderingen ondergaan. Het beleid werd eerst van 2016 tot 2018 uitgevoerd (Rotterdamse Aanpak Statushouders) en is daarna in 2019 herzien (Rotterdamse Aanpak 2.0). De achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van statushouders, de aangekondigde wijzigingen in het inburgeringstelsel en de veranderende samenstelling van het College van

Burgemeester en Wethouders waren belangrijke redenen voor de nieuwe aanpak (Gemeente Rotterdam, 2018b). Voor onze onderzoeksgroep, die tussen 1 juni 2016 en 1 juni 2018 in Rotterdam is gehuisvest, geldt dat de meeste statushouders de overgang hebben gemaakt naar de herziene aanpak. Of statushouders een verandering in de activiteiten en begeleiding hebben ervaren hangt af van de periode waarin activiteiten zijn uitgevoerd. Activiteiten rondom huisvesting, inkomensbeheer en het begin van taalverwerving vinden plaats tijdens de eerste zes maanden van het integratieproces. Onze onderzoeksgroep, die in 2019 al langer dan zes maanden in Rotterdam gehuisvest was, heeft deze activiteiten niet opnieuw ontvangen. We geven daarom een beschrijving van deze activiteiten zoals deze onder de eerste versie van de Rotterdamse Aanpak Statushouders zijn uitgevoerd. Voor andere activiteiten die voor een langere tijd plaatsvinden, zoals arbeidstoeleiding en maatschappelijke begeleiding, wordt een beschrijving gegeven volgens de eerste en de aangepaste Rotterdamse aanpak.

In tegenstelling tot SNTR die de regie in handen houdt, worden de activiteiten in het kader van de Rotterdamse aanpak uitgevoerd door verschillende partijen. Hieronder volgt een beschrijving van de gemeentelijke activiteiten.

Intakeloket Ondersteuning Statushouders: Huisvesting en inkomensbeheer

De gemeente Rotterdam heeft, net als alle andere gemeenten, een taakstelling om statushouders te huisvesten⁵⁷. Huisvestingsactiviteiten worden uitgevoerd door het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS), dat statushouders aan geschikte woningen in de stad koppelt. Hiervoor stelt het gemeentelijk loket een klantprofiel op van de statushouders aan de hand van informatie ontleend aan de COA-database. In deze database staan kenmerken, zoals de grootte van een gezin en eventuele fysieke beperkingen, die van belang zijn voor de toewijzing van woningen. Aan de hand van deze kenmerken wordt een lijst opgesteld voor woningbouwcorporaties die vervolgens de taak hebben om geschikte woningen beschikbaar te stellen. Het streven is om statushouders te huisvesten binnen veertien weken na statusverlening (Gemeente Rotterdam, 2018b).

Naast het beheren van het huisvestingsproces voert IOS ook het inkomensbeheer. Hierbij regelen klantmanagers dat een bijstandsuitkering aan statushouders wordt verleend en dat zij ingeschreven zijn bij een geschikte zorgverzekering. Daarnaast regelen ze ook een lening van 2000 euro zodat statushouders hun nieuwe woning kunnen inrichten. In de Rotterdamse Aanpak die tussen 2016 en 2018 werd uitgevoerd hielden klantmanagers een overzicht bij van de financiële situatie van statushouders voor een periode van drie maanden, totdat ze zeker waren dat de uitkering, toeslagen en zorgverzekering in orde waren. Daarna werden de dossiers overgedragen aan de afdeling Inkomen, een backoffice-afdeling die voornamelijk de uitkering monitort en geen persoonlijk contact met klanten onderhoudt.

Taalaanbieders: Inburgeringstrajecten

Binnen het huidige inburgeringstelsel hebben gemeenten geen wettelijke rol bij de inburgering van statushouders. Taaltrajecten worden verzorgd door private taalaanbieders op de vrije markt en statushouders worden geacht zelf te kiezen welke van deze trajecten bij hen past (Staatscourant, 2013). Veel inburgeringstrajecten in Nederland staan erom bekend van wisselende kwaliteit te zijn vanwege de grootte van de klassen, kwaliteit van de lessen en docenten en verschillen in leerbaarheid en taalniveau van de klassen (Blom et al., 2018; Kahmann, De Winter-Koçak, & De Gruijter, 2018).

Ondanks dat de gemeente geen wettelijke taak heeft bij de inburgering, stelde de gemeente Rotterdam in 2016 zich als doel om zoveel mogelijk statushouders één jaar eerder dan de wettelijke maximale termijn te laten inburgeren (Gemeente Rotterdam, 2017)⁵⁸. Verwacht werd dat het doel zou worden bereikt door statushouders actief mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij (onder andere door deelname aan de Rotterdamse Taalstart, verder toegelicht hieronder), en daardoor in aanraking te laten komen met de Nederlandse taal⁵⁹. In 2018 stelde de gemeente vast dat slechts 15% van de statushouders het inburgeringsexamen binnen twee jaar had afgelegd (Gemeente Rotterdam, 2018a). Als gevolg hiervan werd deze doelstelling in het nieuwe beleid afgeschaft (Gemeente Rotterdam, 2018b).

⁵⁷ Nederlandse gemeenten krijgen van het Rijk elk half jaar een taakstelling opgelegd voor de huisvesting van statushouders. Deze taakstelling wordt door het Rijk bepaald naar rato van het inwonersaantal (Gemeente Rotterdam, 2017).

⁵⁸ In de tweede versie van de Aanpak wordt deze doelstelling aangepast naar dat 80% van de statushouders binnen zes maanden ingeschreven dient te zijn bij een inburgeringstraject. Omdat onze onderzoeksgroep al langer dan zes maanden in de begeleiding zat toen dit herziene beleid werd ingevoerd, kwamen zij niet in aanraking met dit beleid en wordt het buiten beschouwing gelaten.

⁵⁹ In de tweede versie van de Aanpak wordt deze doelstelling aangepast naar dat 80% van statushouders binnen zes maanden zijn ingeschreven bij een inburgeringstraject. Omdat onze onderzoeksgroep al langer dan zes maanden in de begeleiding zat toen dit herzien beleid werd ingevoerd, kwamen zij niet in aanraking met dit beleid. Daarom wordt het uit de beschouwing van deze beschrijving gehouden.

VluchtelingenWerk: Maatschappelijke begeleiding

VluchtelingenWerk Zuid-West Nederland heeft zowel onder het vorige als huidige beleid de taak om maatschappelijke begeleiding te verlenen aan statushouders gedurende hun eerste twee jaar in Nederland. Hiervoor worden spreekuren door vrijwilligers gehouden om ondersteuning te bieden bij praktische en administratieve zaken, waaronder de inschrijving bij een inburgeringstraject. Daarnaast biedt VluchtelingenWerk aparte juridische begeleiding voor aanvragen rondom gezinshereniging. Bij de begeleiding van statushouders zijn er altijd vrijwillige tolken beschikbaar om gesprekken te vertalen. VluchtelingenWerk organiseert ook de Participatiewerkshops in het kader van het Participatieverklaringstraject, een verplicht onderdeel van de inburgering. Tot slot organiseert VluchtelingenWerk de Rotterdamse Taalstart, een inleidend taaltraject van tien weken waar taallessen gecombineerd worden met excursies in Rotterdam, met als doel om een eerste impuls te geven aan het leren van de Nederlandse taal en als kennismaking met Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2017, 2018b).

In de Rotterdamse Aanpak 2016-2018 stelde de gemeente zich tot doel om statushouders minimaal vier dagen per week bezig te laten zijn met vrijwilligerswerk, taallessen en/of een opleiding. Hiervoor financierde de gemeente trajectbegeleiding van VluchtelingenWerk, met als doel statushouders te ondersteunen bij het opstellen van een participatieplan. Ondersteuning bij het vinden van concrete participatieactiviteiten vond plaats tijdens participatiespreekuren georganiseerd door vrijwilligers. Dit onderdeel kwam te vervallen in de Rotterdamse Aanpak 2.0.

Team Statushouders van het Jongerenloket en Werk en Inkomen: Arbeidsmarkttoeleiding, taalmonitoring

Statushouders die een bijstandsuitkering ontvangen zijn gekoppeld aan een consulent van de gemeente. Afhankelijk van de leeftijd van de statushouder krijgen ze ofwel een consulent van het Jongerenloket (voor statushouders tussen de 18 en 27 jaar) of van de afdeling Werk (voor statushouders boven de 27). In navolging van de Participatiewet, streven medewerkers van beide afdelingen ernaar klanten met een arbeidsvermogen te laten participeren in de Nederlandse maatschappij (Staatscourant, 2015a). Als onderdeel van de Participatiewet, zijn consulenten vanwege de wet Taaleis ook verantwoordelijk om toezicht te houden of klanten de taal voldoende beheersen (Staatscourant, 2015b). Voor statushouders betekent dit dat consulenten moeten monitoren dat zij zich bij een taaltraject voor de inburgering inschrijven. Werkconsulenten hebben de mogelijkheid om sancties toe te passen om personen te bewegen richting de arbeidsmarkt of om naar de taallessen te gaan.

In 2016 bestond er bij de gemeente geen specifieke aanpak voor arbeidsmarkttoeleiding van statushouders. Deze groep werd op dezelfde manier behandeld als andere werkzoekenden, zonder rekening te houden met de achtergrond en mogelijke belemmeringen die statushouders kunnen tegenkomen, zoals beperkte taalvaardigheden, toegang tot een professioneel netwerk en mogelijk trauma. De keuze voor algemeen beleid paste bij een bredere ontwikkeling die ook buiten Rotterdam gaande was. Beleid waarbij rekening werd gehouden met de specifieke situatie van de betreffende groep (ook bekend als 'doelgroepenbeleid') werd namelijk over het hele land afgeschaft (Van Breugel & Scholten, 2017).

In 2018 constateerde de gemeente een hoge uitkeringsafhankelijkheid en een sterk achterblijvende arbeidsparticipatie bij statushouders (Gemeente Rotterdam, 2018a). Dit was een van de redenen om over te gaan tot de Rotterdamse Aanpak 2.0. Zo werd zowel bij het Jongerenloket als de afdeling Werk een speciaal Team Statushouders aangesteld en werd de caseload van deze consulenten omlaag gebracht om intensievere begeleiding te kunnen bieden. Daarnaast werden re-integratietrajecten ontwikkeld die rekening hielden met de specifieke kenmerken en behoeften van de statushouder, bijvoorbeeld aanvullende taallessen of duale trajecten waar taallessen met werk gecombineerd worden. In 2016 werd als doelstelling gesteld om alle bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk uit de bijstand te laten stromen (Gemeente Rotterdam, 2015). In 2018 is dit doel gewijzigd door aandacht te besteden aan de duurzaamheid van de uitstroom (minimaal zes maanden uit de uitkering) (Gemeente Rotterdam, 2018a).

Inspanningen van hulpverlening voor statushouders

In de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2.0 is er specifieke aandacht voor psychische- en schuldenproblematiek van statushouders door middel van trajecten die de gemeente zelf heeft ontwikkeld of heeft ingekocht bij externe partijen. Deze trajecten volgen meestal een specifieke aanpak voor statushouders en worden soms ook in eigen taal geboden (voor meer informatie hierover zie paragraaf 5.3). Verder kan de gemeente gebruik maken van bestaande partijen voor de hulpverlening, zoals de wijkteams, die praktische ondersteuning kunnen bieden en doorverwijzen wanneer er sprake is van zware casuïstiek (Van Arum, Van Broekroelofs, & Xanten, 2020). In het geval van huiselijk geweld of kindermishandeling kan Veilig Thuis hulp bieden en het Centrum voor Jeugd en Gezin helpt in gevallen van ontwikkelingsstoornissen en/of opvoedingsproblematiek. Daarnaast worden statushouders ook doorverwezen naar Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) (Gemeente Rotterdam, 2018b). Het reguliere hulpverleningsaanbod heeft doorgaans geen specifieke

aanpak voor statushouders. Tolken kunnen bij de wijkteams worden ingeschakeld wanneer het nodig is, maar zoals meerdere geïnterviewden bevestigen hebben de meeste instanties geen ervaring met oorlogstrauma's of andere problematiek waarmee statushouders te maken kunnen hebben.

3.4 SNTR vergeleken met andere integratieprogramma's

In de inrichting van het SNTR-programma is een aantal keuzes gemaakt, zoals in paragraaf 3.2 is beschreven. Om inzichtelijk te maken in hoeverre de vormgeving van het SNTR-programma soortgelijk dan wel onderscheidend is ten opzichte van ander beleid gericht op statushouders, vergelijken we het SNTR-programma in deze paragraaf met andere interventies. Dit laat tevens zien welke andere inrichtingskeuzes denkbaar zijn. Het karakter van deze paragraaf is beschrijvend; we laten zien waar overeenkomsten en verschillen tussen SNTR en andere integratieprogramma's liggen, maar spreken ons niet uit over de uitvoering in de praktijk of de effectiviteit hiervan.

Voor deze vergelijking baseren we ons op een recente synthesestudie die is uitgevoerd op zes interventies die gericht zijn op de arbeidsintegratie van statushouders. Het gaat om drie gemeentelijke programma's en drie programma's van stichtingen en VluchtelingenWerk Nederland.⁶⁰ De keuze voor deze zes interventies is ingegeven vanuit het feit dat ze specifiek gericht zijn op de doelgroep statushouders, en daarom (net als SNTR) trachten om oplossingen te zoeken voor de problematiek van deze doelgroep. Een aantal van deze interventies is, net als SNTR, ontwikkeld als antwoord op de verhoogde asielinstroom sinds 2014. Bovendien maakt het feit dat deze interventies binnen de verschillende onderzoeken goed beschreven zijn, het mogelijk om hun opzet in detail met die van het SNTR-programma te vergelijken. De lessen uit deze onderzoeken zijn recentelijk gebundeld in een synthesestudie (Razenberg, Oostveen, & Klaver, 2021). De genoemde interventies zijn primair gericht op het begeleiden van statushouders naar werk, maar bevatten ook activiteiten die gericht zijn op de taalverwerving en zelfredzaamheid. We beschrijven onderstaand de overeenkomsten en verschillen tussen SNTR en de genoemde interventies.

Timing start arbeidstoeleiding

De meeste statushouders ontvangen een Participatiewet-uitkering, en worden daarom door gemeenten begeleid bij het vinden van werk. Veel gemeenten hebben voor statushouders lange tijd een volgtijdelijke aanpak gehanteerd; eerst de taal leren en inburgeren, en daarna op zoek gaan naar werk (Engbersen et al., 2015). De onderzochte genoemde interventies maken nadrukkelijk een andere keuze, namelijk om de begeleiding naar werk eerder op te starten, parallel aan de inburgering. Dit biedt statushouders de gelegenheid om het geleerde uit de taalles in de praktijk te brengen in een werkomgeving (Oostveen, Korstjens, & Klaver, 2020; Oostveen et al., 2018).

In vergelijking hiermee is de aanpak voor arbeidstoeleiding bij SNTR relatief laat begonnen. De activiteiten van de teams Loopbaan en Toekomstcoaching zijn in de loop van 2017-2018 van start gegaan, waardoor de vroeg ingestroomde gezinnen de eerste jaren in geringe mate zijn gestimuleerd om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt. Hierdoor hebben zij een volgtijdelijk programma doorlopen, waarin ze eerst intensief aan hun taalvaardigheid werken en zich pas daarna gaan richten op participatie op de arbeidsmarkt. De keuze van SNTR om de taalles vier dagdelen per week aan te bieden, kan het daarnaast mogelijk lastig maken om dit te combineren met een vorm van werk.

Begeleiding en training richting werk

SNTR begeleidt de deelnemers naar (een vorm van) werk middels onder andere individuele begeleiding van een toekomstcoach. Individuele begeleiding komt eveneens terug in alle zes de andere interventies. Drie van de interventies worden uitgevoerd door gemeenten, in het kader van de Participatiewet. Op basis van deze wet zijn statushouders met een uitkering verplicht om zich in te spannen om (zo regulier mogelijk) werk te vinden, en mee te werken aan de ondersteuning die de gemeente hen hiervoor biedt. De begeleiding vindt dus niet vrijwillig plaats, maar op basis van een wettelijke verplichting. Dit is een verschil met de toekomstcoaching van SNTR, die op vrijwillige basis plaatsvindt. We zien dit uitgangspunt van vrijwillige deelname ook terug bij twee van de onderzochte interventies die niet door gemeenten worden uitgevoerd, te weten VIP van VluchtelingenWerk en de Piëzomethodiek (Stavenuiter, Tinnemans, Kahmann & Van der Hoff, 2019; Van den Enden, Booijsink & Keuzenkamp, 2019).

Het uitgangspunt van de Participatiewet is verder dat uitkeringsontvangers de kortste route naar betaald werk volgen, terwijl de toekomstcoach de aspiraties en interesses van de deelnemer centraal stelt in de

⁶⁰ Het betreft de gemeentelijke beleidsprogramma's van Amsterdam, Almere en Den Haag, evenals de interventies VIP (door VluchtelingenWerk landelijk uitgevoerd), Werktrajecten (door stichting NVA/Integratiewerk uitgevoerd in Amersfoort) en Piëzo (door stichting Piëzo uitgevoerd in Zoetermeer).

begeleiding. In de praktijk gaan de meeste onderzochte gemeenten met statushouders op zoek naar werk dat aansluit bij hun interesses, maar tegelijkertijd binnen afzienbare termijn haalbaar is (Razenberg et al., 2021). Ze zorgen zo vroeg mogelijk in het begeleidingsproces voor realistische verwachtingen bij de statushouder. Wanneer de statushouder te weinig motivatie of inzet toont, kunnen gemeenten hen verplichtingen opleggen of dreigen met een sanctie zoals een korting op de uitkering (Oostveen et al., 2019). SNTR heeft een andere positie ten opzichte van de deelnemers dan een gemeente, en kiest in lijn daarmee een meer coachende insteek van de begeleiding. Dit zien we ook terug in de aanpak van Stichting Piëzo, die de wensen en talenten van de deelnemers centraal stelt (Van den Enden et al., 2019).

Naast begeleiding biedt SNTR ook trainingen, gericht op het bevorderen van loopbaanvaardigheden (zoals netwerken en solliciteren) en werknemersvaardigheden (zoals communicatie op de werkvloer). Dit gebeurt ook in vrijwel alle andere onderzochte interventies.

Ondersteuning bij inburgering

SNTR ondersteunt haar deelnemers bij het kiezen van een passende taal cursus, middels een intake en een taal- en leerbaarheidstoets. Ook later in het proces worden deelnemers geholpen bij praktische en administratieve zaken op dit gebied. Dit zien we ook terug in de andere interventies die in deze paragraaf als vergelijkingsbasis dienen, zoals de gemeente Amsterdam (Oostveen, Klaver & Born, 2019), stichting NVA/Integratiewerk in Amersfoort (Odé, Van Eijk & Oostveen, 2017), de gemeente Den Haag (Mack, Witkamp & Witvliet, 2019) en de gemeente Almere (Damen, Van Pelt, & Pouwels, 2019). Zij begeleiden statushouders hierbij omdat de meesten niet goed in staat zijn om zelf hun weg te vinden in het inburgeringsstelsel, zoals ook uit de evaluatie van de Wet Inburgering naar voren kwam (Blom et al., 2018).

Opvallend is dat SNTR niet alleen adviseert over de keuze van de taal cursus, maar tegelijkertijd zelf ook een aanbod biedt van taal cursussen. Tot en met 2018 verliep dit via externe taalscholen en sinds 2019 heeft SNTR een taalschool in eigen beheer. In dit opzicht is SNTR sterk onderscheidend van de andere onderzochte interventies. Alleen in Amersfoort geldt dat NVA/Integratiewerk naast de begeleiding naar werk ook zelf taal cursussen aanbiedt.

Van ondersteuning naar zelfredzaamheid

SNTR biedt haar deelnemers, met name via de maatschappelijke begeleiding, na de huisvesting brede en intensieve ondersteuning om te zorgen voor een goede 'landing' van de statushouder. In de andere onderzochte programma's maakt maatschappelijke begeleiding geen onderdeel uit van het programma zelf, maar wordt dit door externe partijen uitgevoerd. Wel is er in de meeste gevallen sprake van samenwerking en afstemming tussen de begeleiding richting werk en de maatschappelijke begeleiding. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de gemeente Amsterdam, waar de klantmanagers en maatschappelijke begeleiders contact onderhouden en een onderlinge verdeling van taken hebben afgesproken (Oostveen, Klaver & Born, 2019). In de gemeente Almere en binnen de Piëzomethodiek wordt de intake in gezamenlijkheid uitgevoerd tussen de begeleider op gebied van werk en de maatschappelijke begeleider van VluchtelingenWerk, waarna in overleg wordt bepaald welke taken de maatschappelijke begeleider zal uitvoeren (Damen, Van Pelt & Pouwels, 2020; Van den Enden et al., 2019). Tegelijkertijd blijven er, ondanks dergelijke samenwerkingsafspraken, barrières in het samenwerken tussen de twee organisaties die elk eigen visies en uitgangspunten hebben, zo blijkt ook uit de onderzoeken (Razenberg, Oostveen & Klaver, 2021). Het is dus onderscheidend te noemen dat SNTR de maatschappelijke begeleiding en de begeleiding naar werk in één programma combineert.

Om de inrichting van de maatschappelijke begeleiding binnen SNTR te vergelijken met hoe deze elders wordt uitgevoerd, kijken we naar een recent onderzoek naar de inrichting en uitvoering van de maatschappelijke begeleiding in vijf gemeenten⁶¹ (Meijer, Van der Maas, Bakker, & Blom, 2020). Wanneer we dit vergelijken met de gekozen aanpak van SNTR vallen een aantal overeenkomsten en verschillen op. Ook in de meeste andere onderzochte gemeenten biedt men de begeleiding in de vorm van huisbezoeken door vaste contactpersonen, en worden grofweg dezelfde inhoudelijke thema's behandeld. De begeleiding is er, net zoals bij SNTR, op gericht om eerst te ondersteunen en daarna de zelfredzaamheid te bevorderen. Onderscheidend aan de SNTR aanpak is dat de begeleiding drie jaar duurt, wat in de meeste andere gemeenten korter is (gemiddeld iets minder dan twee jaar). Ook zet SNTR betaalde krachten in waar andere organisaties vrijwel altijd (deels of geheel) vrijwilligers inzetten, en zetten andere gemeenten tot slot niet standaard connectoren of tolken in.

⁶¹ Het betreft de gemeenten Utrecht, Assen, Dongen, Mook en Middelaar en tot slot de gemeenschappelijke regeling De Bevelanden (waarin de gemeenten Goes, Borsele, Kapelle, Noord-Beveland en Reimerswaal deelnemen).

Praktijkgerichte taalverwerving

Onderzoek laat zien dat taallessen in het kader van de inburgering ‘schools’ zijn en sterk gericht op grammatica, en deelnemers onvoldoende voorbereiden om actief te worden in een vorm van werk (Blom et al., 2018; Oostveen et al., 2018). Inburgeraars hebben dan ook behoefte aan meer praktijkgerichte en contextgebonden taalverwerving. Dit zien we in de andere onderzochte interventies op twee manieren terug. Allereerst is het uitgangspunt van deze interventies zoals eerder toegelicht dat deelnemers parallel aan de inburgering aan het werk gaan in een stage, werkervaringsplaats of betaalde baan, en zo hun taalvaardigheden in de praktijk leren brengen. Daarnaast zien we dat enkele van de interventies aanvullende trainingen of taallessen bieden waarin aandacht is voor communicatieve vaardigheden op de werkvloer of vaktaal. Dit zien we terug in de gemeenten Amsterdam en Den Haag.

Wanneer we dit vergelijken met het SNTR-programma, zien we dat de taalverwerving bij SNTR voornamelijk plaatsvindt in de taallessen, die gericht is op het behalen van de inburgering. Er worden geen aanvullende trainingen gegeven gericht op vaktaal en de aanpak kenmerkt zich niet door een sterke focus op duale deelname aan inburgering en een vorm van werk. Een uitzondering hierop is het programma ‘Aan de slag’, een duaal traject dat SNTR in 2019 is gestart voor analfabete en laaggeschoolde deelnemers. Hierin is wel sprake van praktijkgerichte taalverwerving en parallelle deelname aan taallessen en werk. Opvallend is dat SNTR een dergelijke duale aanpak alleen voor analfabeten en laaggeschoolden inzet, waar de andere onderzochte interventies duale trajecten voor de brede groep statushouders toepassen.

Matching naar (een vorm van) werk

SNTR biedt haar deelnemers de mogelijkheid om bij een reguliere werkgever actief te worden in werkstages, werkervaringsplaatsen en betaald werk. SNTR-deelnemers die nog niet klaar zijn om bij een reguliere werkgever aan de slag te gaan, worden gestimuleerd om sociaal actief te worden en deel te nemen aan vrijwilligerswerk. Dit wordt door gemeenten ook wel ‘sociale activering’ genoemd (Sol & Kok, 2014). Een dergelijk breed palet aan participatiemogelijkheden zien we ook in de andere onderzochte interventies terug, waaronder de gemeenten Almere, Den Haag en Amsterdam en bij Stichting Piëzo.

De projectcoördinator arbeidstoeleiding van SNTR onderhoudt contact met werkgevers teneinde vacatures op te halen en deelnemers hieraan te koppelen. Dit zien we ook terug in de andere onderzochte interventies. Voor de gemeenten geldt dat zij de wettelijke taak hebben om contact te onderhouden met werkgevers werkzoekenden aan vacatures te koppelen.⁶² Ook in de interventies die door andere partijen worden uitgevoerd (VIP, Piëzo en NVA Werktrajecten) worden inspanningen gepleegd om de statushouders te koppelen aan werkgevers. De meeste andere interventies beleggen de matching bij een afzonderlijke functiegroep, die tevens een begeleidende rol heeft richting de deelnemer. Bij VIP gaat het om vrijwillige werkcoaches, in Amsterdam om dedicated jobhunters, in Almere om accountmanagers en in Den Haag om werkbegeleiders. Bij SNTR kunnen de toekomstcoaches, die dichterbij de deelnemer staan, deelnemers matchen op de beschikbare vacatures of in hun eigen netwerk op zoek naar andere werkkansen.

SNTR zet zich in om de deelnemers te koppelen aan werkgevers via onder andere werkbezoeken en netwerkbijeenkomsten. De gemeente Den Haag hanteert een soortgelijke aanpak, door het organiseren van matchingsbijeenkomsten tussen statushouders en werkgevers en daarnaast ‘speedmeets’ waarbij groepjes statushouders bij een werkgever langsgaan (Mack, Odé, Witkamp & Witvliet, 2019). De gemeente Amsterdam zet voor de matching een team van *dedicated jobhunters* in, die werkgevers ‘koud’ benaderen (zowel fysiek als telefonisch) om hen te overtuigen om een bepaalde werkzoekende statushouder een kans te geven in hun bedrijf (Oostveen, Klaver, et al., 2019). De matching wordt hier dus meer op individueel niveau uitgevoerd in plaats van via evenementen waarbij meerdere werkgevers en/of statushouders aanwezig zijn. Hetzelfde geldt voor de gemeente Almere.

3.5 Samenvatting en conclusie: SNTR in vergelijking met de gemeentelijke aanpak en andere integratieprogramma's

In dit hoofdstuk hebben we de opzet van het SNTR-programma beschreven en een vergelijking gemaakt met andere integratieprogramma's (onderzoeksvraag 1). We vatten hier de belangrijkste bevindingen samen. Een belangrijk kenmerk van het SNTR-programma is de omvang en het integrale karakter. Het strekt zich uit van het bieden van huisvesting tot een uitgebreid integratieprogramma, dat zich richt op taal, maatschappelijke begeleiding en participatie. De uitvoering wordt grotendeels door een en dezelfde organisatie uitgevoerd. Dit is

⁶² Deze gemeentelijke taak is wettelijk ingebed in zowel de Participatiewet als de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI).

een groot verschil met de gemeentelijke aanpak waarbij verschillende partijen zijn betrokken en met de andere interventies die we in dit hoofdstuk bespraken.

Het SNTR-programma kenmerkt zich niet alleen door het integrale, maar ook door het intensieve karakter. Zo volgen deelnemers vier dagen per week taallessen. De maatschappelijke begeleiding wordt uitgevoerd door een coach die deelnemers frequent thuis bezoeken en ondersteunen bij uiteenlopende onderwerpen. Een vaste koppeling met dezelfde gezinnen is het streven, zodat er sprake is van continuïteit van de begeleiding. Er worden ook connectoren uit de herkomstgroep ingezet om voor de culturele en taalkundige vertaling te zorgen. Ten behoeve van het beleid in Rotterdam organiseert VluchtelingenWerk spreekuren waar statushouders terecht kunnen bij mogelijke vragen. Wel is een tolk dan ook altijd beschikbaar. De maatschappelijke begeleiding van SNTR duurt langer, namelijk drie jaar, bij deelnemers die onder de gemeentelijke aanpak van Rotterdam vallen is dit twee jaar. Ook de deelnemers van de andere interventies worden ondersteund bij het regelen van praktische zaken en het kiezen van een taal cursus. Maatschappelijke begeleiding is geen onderdeel van deze interventies en daarom niet onderzocht. Hierdoor is op dit punt een vergelijking met SNTR niet mogelijk.

Op het gebied van taalverwerving lijken de gemaakte keuzes van SNTR erop gericht te zijn om zoveel mogelijk de knelpunten te voorkomen die aan het huidige inburgeringsstelsel verbonden zijn. Men heeft zelf de aanbesteding van taalscholen ter hand genomen en een selectie gemaakt op grond van kwaliteit. Dit zou verschil moeten maken ten opzichte van de reguliere markt van taalaanbieders, die zich kenmerkt door wisselende kwaliteit van het aanbod. De toeleiding van deelnemers naar het taalaanbod betekent dat de statushouder niet zelf een keuze hoeft te maken op een markt die voor hen vaak ondoorzichtig is. Dat de praktijk weerbarstig is, blijkt uit de ervaring van SNTR dat afscheid is genomen van een van de taalaanbieders die niet de beoogde kwaliteit leverde. SNTR onderscheidt zich ten opzichte van de gemeente Rotterdam (en voor zover ons bekend ook van andere gemeenten in Nederland) vanwege de mogelijkheid tot bijfinanciering. Dit stelt deelnemers in staat om een hoger taalniveau te bereiken, die met uitsluitend de DUO-lening niet mogelijk zou zijn geweest. Bijfinanciering kan ook statushouders helpen die meer tijd nodig hebben om voor het inburgeringsexamen te slagen dan de inburgeringstermijn van drie jaar. Afgezien van het korte inleidende traject bekend als de Rotterdamse Taalstart, blijft de rol van de gemeente in het taalverwervingsproces van statushouders beperkt.

Als we kijken naar de ontwikkelingen in het SNTR-programma valt op dat gedurende de eerste anderhalf tot twee jaar het programma bestond uit taal en maatschappelijke begeleiding, en activiteiten gericht op participatie pas daarna zijn ontwikkeld. Dit betekent dat met name de vroeg ingestroomde deelnemers pas laat zijn gestimuleerd om actief te worden in (een vorm van) werk. In vergelijking met de zes interventies die elders in het land zijn ontwikkeld, is de aandacht voor arbeidstoeleiding binnen het SNTR-programma in verhouding later op gang te komen, en lijkt deze minder dan andere interventies uit te gaan van parallelle deelname aan taallessen en werk. Deelnemers leren de taal bij SNTR voornamelijk in het klaslokaal, waar de andere interventies meer inzetten op vormen van aanvullende praktijkgerichte taalverwerving. In de gemeente Rotterdam bestond in de periode 2016-2018 geen specifieke aanpak voor statushouders, daar is in 2019 met de aanpak 2.0 mee gestart.

Omtrent de toeleiding naar werk zet SNTR een soortgelijke set instrumenten in als de andere interventies, bestaande uit onder andere individuele begeleiding, training en matching naar werkgevers. Het uitgangspunt van de begeleiding is echter anders, omdat het uitgaat van vrijwilligheid en de eigen aspiraties en wensen en hier dus geen sprake is van enige vorm van verplichting. De begeleiding in de gemeente Rotterdam en in de gemeentelijke interventies die hier onder de loep zijn genomen heeft een meer verplichtend karakter en er kunnen sancties worden toegepast.

Tot slot is een groot verschil met de gemeente Rotterdam dat SNTR het hele programma vanaf niets heeft opgebouwd en dat de organisatie dit grotendeels zelf heeft gedaan. Dat geldt voor zowel de organisatie van het taalaanbod, de maatschappelijke begeleiding als voor de bevordering van participatie. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is dat men op een gegeven moment de taalschool onder de eigen vleugels heeft genomen. Bij de gemeente is dit anders. Voor de uitvoering van het op statushouders gerichte beleid, maakt de gemeente gebruik van bestaande organisaties, die in Rotterdam verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de arbeidstoeleiding en hulpverlening van alle burgers in deze stad. Tevens heeft de gemeente Vluchtelingenwerk ingeschakeld. Daarnaast heeft de gemeente, net als SNTR, specifiek beleid gevoerd waar aparte teams en afdelingen (bv. team Statushouders, Intakeloket Ondersteuning Statushouders) voor zijn opgericht.

Gedurende de looptijd van het SNTR-programma zijn veel veranderingen doorgevoerd. Aanpakken bleken minder goed te werken, ook omdat de groep deelnemers anders samengesteld was dan gedacht en de problematiek soms indringend was en veel tijd kostte. SNTR stelt zich op als een lerende organisatie, die op basis van ervaringen en nieuwe inzichten het beleid meerdere malen heeft bijgesteld. Veranderingen in beleid zien we overigens ook bij de gemeente. De Rotterdamse Aanpak 2016-2018 en de Rotterdamse aanpak 2.0 verschillen aanzienlijk qua doelstellingen en maatregelen.

Alles bijeengenomen kunnen we op basis van de vergelijking met het Rotterdamse beleid en de andere interventies stellen dat SNTR een omvangrijk en integraal programma heeft ontwikkeld, dat zeker met betrekking tot taal en maatschappelijke begeleiding een intensieve aanpak kent. Het programma is grotendeels op eigen kracht en in eigen beheer uitgevoerd: alles 'onder één dak'. In vergelijking met andere interventies ligt de nadruk meer op settle-first terwijl andere interventies meer uitgaan van het principe van work-first. Zowel met betrekking tot taal, maatschappelijke begeleiding en participatie zijn gedurende het programma diverse veranderingen doorgevoerd. Daar is SNTR niet uniek in. Ook het gemeentelijk beleid in Rotterdam heeft diverse grote veranderingen doorgemaakt.

Literatuur

- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Van der Maas-Vos, G., & Van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering. Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie van Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliepaard, M., & Miltenburg, E. (2018). *Syriërs in Nederland: Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, H., Van Pelt, S., & Pouwels, B. (2019). *Van vluchteling naar Almeerder: wat werkt? Deel 2: procesevaluatie*. Nijmegen: Bureau Pouwels.
- de Graaff, A. M., Cuijpers, P., McDaid, D., Park, A., Woodward, A., Bryant, R. A., ... & Sijbrandij, M. (2020). Peer-provided Problem Management Plus (PM+) for adult Syrian refugees: a pilot randomised controlled trial on effectiveness and cost-effectiveness. *Epidemiology and Psychiatric Sciences*, 29. Gemeente Rotterdam. (2015). Integratienota 010. Retrieved from <http://www.rotterdam.nl/integratienota010>
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L., Leerkens, A., m.m.v. Klaver, J., Odé, A. (2015). Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR-Policy Brief 4. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2018a). *Monitor statushouders: Periode september 2017- december 2018*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam
- Gemeente Rotterdam. (2018b). *Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., & De Gruijter, I. (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Mack, A., Odé, A., & Witvliet, M. (2019). *Bij elkaar brengen van statushouders en werkgevers. Rapportage over effecten dienstverlening in Den Haag*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Meijer, J., Van der Maas, G., Baker, L., & Blom, M. (2020). *De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen. Hoe, wat en waarom*. Utrecht: Significant Groep.
- Odé, A., Oostveen, A., & Van Eijk, E. (2017). *Rekenkameronderzoek: Effectiviteit integratiebeleid gemeente Amersfoort*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Bouterse, M., & Gorter, M. (2019). *Evaluatie ESF Actieve Inclusie. Vierde verdiepende onderzoek over 2018*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: De Amsterdamse Aanpak: Overkoepelende eindrapportage*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Korstjens, A., & Klaver, J. (2020). *Evaluatie VOI pilot duale trajecten: Tussenrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Odé, A., & Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Razenberg, I., Kahmann, M., & De Gruijter, M. (2018). *'Mind the gap': barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Razenberg, I., Oostveen, A., & Klaver, J. (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam/Utrecht: Regioplan Beleidsonderzoek/Verwey-Jonker Instituut.
- SNTR. (2015). *Huisvesting nieuwe Rotterdammers*.
- SNTR. (2016a). *Investeringsvoorstel inburgering en integratie Stichting Nieuw Thuis Rotterdam aan Stichting de Verre Bergen*.
- SNTR. (2016b). *Update Nieuw Thuis Rotterdam voor Stichting de Verre Bergen*.
- SNTR. (2017a). *Investeringsvoorstel 'Kind' aan Stichting de Verre Bergen*.
- SNTR. (2017b). *Subsidieaanvraag Nieuw Thuis Rotterdam aan de Gemeente Rotterdam*.
- SDVB. (2015). *Huisvesting Nieuwe Rotterdammers*.
- Sol, C., & Kok, K. (2014). *'Fit or unfit'. Theorie en praktijk van re-integratie*. Amsterdam/Utrecht: AMC/UU/UvA.
- Staatscourant (2013). *Regeling inburgering van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 mei 2013*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020657/2013-01-01/1/informatie>
- Staatscourant. (2015a). *Wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Wet werk en bijstand teneinde de eis tot beheersing van de Nederlandse taal toe te voegen aan die wet (Wet taaleis WWB)* <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2015-136.html>
- Staatscourant. (2015b). *Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 augustus 2015, 2015-0000236848, tot Regeling procesgang vangnetters gemeentelijke doelgroep Participatiewet*. Retrieved from <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-27502.html>

- Stavenuiter, M., Tinnemans, K., Kahmann, M., & Van der Hoff, M. (2019). *Statushouders tussen droombaan en realiteit. De werking van twee interventies voor arbeidstoeleiding (VIP en NVA werktrajecten)*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Van Arum, S., Van Broekroelofs, R., & Xanten, H. (2020). *Sociale (wijk)teams: Vijf jaar later*. Utrecht: Movisie.
- Van Breugel, I., & Scholten, P. (2017). Mainstream in response to superdiversity? The governance of migration-related diversity in France, the UK and the Netherlands. *Policy and Politics*, 45(4), 511–526.
- Van den Enden, T., Booijnk, M., & Keuzenkamp, S. (2019). *De effectiviteit van de Piëzo Methodiek. Voor participatie, toeleiding naar werk of opleiding en gezondheid van deelnemers in het algemeen en de nieuwe statushouders in het bijzonder*. Utrecht: Movisie.
- Van der Aa, R., Van den Berg, D., Van Beek, L., Hamdi, A., & Verheijen, J. (2015). *Evaluatie Bureau Frontlijn*. Rotterdam: Ecorys.
- WoonnetRijnmond. (n.d.). Wat is de Rotterdamwet en een Rotterdamwet woning?
<https://www.woonnetrijnmond.nl/service-en-contact/regelgeving/wat-is-de-rotterdamwet-en-een-rotterdamwet-woning/>

4. Taal

Jolien Klok, Meta van der Linden, Adriaan Oostveen & Meghan Rens

4.1 Inleiding

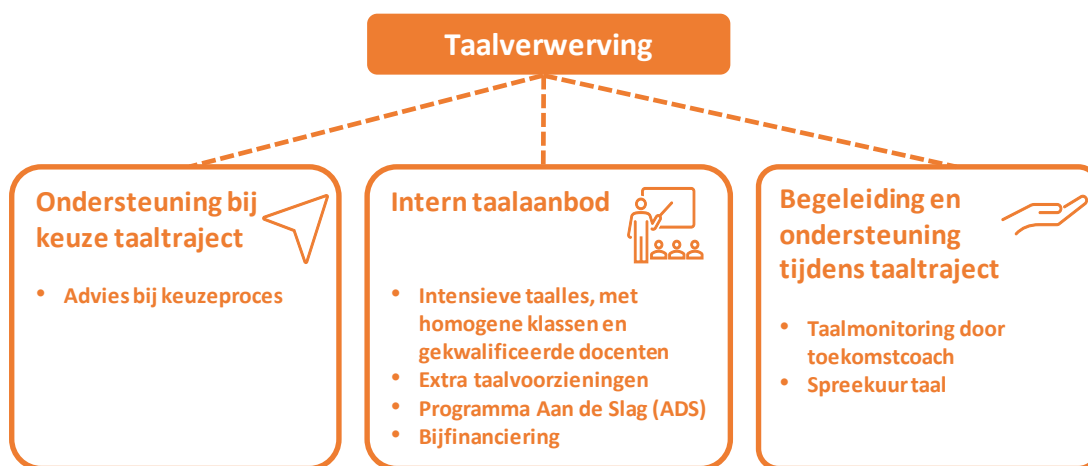
In dit hoofdstuk staat de taalverwerving van Rotterdamse statushouders centraal. Aan de basis van dit hoofdstuk liggen onderzoeksvragen 2, 3 en 4.⁶³ In paragraaf 4.2 brengen we in kaart hoe door SNTR de taalactiviteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en hoe de betrokken partijen dit hebben ervaren. In paragraaf 4.3 maken we een vergelijking met het gemeentelijke beleid. Vervolgens laten we in paragraaf 4.4 zien hoe de Nederlandse taalbeheersing van Rotterdamse statushouders zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In paragraaf 4.5 onderzoeken we de effectiviteit van het SNTR-programma door een vergelijking te maken tussen op kenmerken gematchte statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen en onderzoeken we of de ontwikkeling in de beheersing van het Nederlands tussen deze groepen van elkaar verschilt. Vanwege de uitgebreide aanpak van het SNTR-programma om de taalvaardigheid van hun deelnemers te verbeteren, verwachten we dat de taalverwerving van SNTR-deelnemers voorspoediger verloopt dan van deelnemers die niet aan het SNTR-programma hebben deelgenomen. Paragraaf 4.6 bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

4.2 Uitvoering van taalactiviteiten bij SNTR

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre het taalprogramma is uitgevoerd zoals beoogd en wat de ervaringen van de betrokkenen hiermee zijn. Hiervoor zijn de activiteiten binnen het taalprogramma geclusterd in drie thema's: (1) ondersteuning bij het kiezen van een taaltraject, (2) intern taalaanbod en (3) begeleiding en ondersteuning tijdens het taaltraject (zie Figuur 4.1). Deze indeling sluit grotendeels aan bij de CMO-configuraties uit de beleidstheorie (zie Hoofdstuk 2 en voor een meer uitgebreide toelichting Oostveen, Rens, & Klaver, 2020)⁶⁴. Echter, we behandelen de uitvoering aan de hand van thema's in plaats van CMO's zodat ook nieuwe activiteiten beschreven kunnen worden die nog niet bestonden toen de CMO's in 2018/19 werden opgesteld. Ook draagt een dergelijke werkwijze bij aan een toegankelijker beschrijving voor een breed publiek. Per thema bespreken we telkens eerst de visie van SNTR op de problematiek bij de doelgroep, en hoe het SNTR-programma dit beoogt op te lossen. Hiervoor baseren we ons op de beleidstheorie die in samenspraak met SNTR is ontwikkeld (Oostveen et al., 2020). Vervolgens beschrijven we hoe de uitvoering in de praktijk verloopt. Voor meer informatie over de activiteiten en de opzet van het SNTR-programma zie paragraaf 3.2.

⁶³ Dit hoofdstuk brengt de bevindingen op het gebied van taal samen die gedurende het Bridge-project zijn verzameld. Het betreft het onderzoek dat in het kader van de procesevaluatie is uitgevoerd (twee deelonderzoeken, uitgevoerd tussen 2018 en 2020), het onderzoek bij de gemeente Rotterdam, kwalitatief onderzoek onder deelnemers (twee onderzoeken uitgevoerd in 2018 en 2020) en de Bridge panelsurvey (wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019). In Hoofdstuk 2 zijn de gebruikte methoden uitvoerig toegelicht. Over diverse deelonderzoeken is eerder gepubliceerd (zie Hoofdstuk 1 voor overzicht publicaties). In dit hoofdstuk is uit deze onderzoeken geput. Verder is gebruik gemaakt van onderzoek waarover we nog niet hebben gepubliceerd, zoals het vervolg van de procesevaluatie, het onderzoek bij de gemeente en het kwalitatieve onderzoek onder deelnemers in 2020.

⁶⁴ Thema's 1 tot en met 3 sluiten aan op CMO's 1 tot en met 3. CMO 4 komt in dit rapport niet eigenstandig aan de orde omdat hier geen specifieke activiteiten bij horen.



Figuur 4.1. Activiteiten rondom taalverwerving, ingedeeld langs drie thema's.

4.2.1 THEMA 1: Ondersteuning bij het kiezen van een taaltraject

Visie SNTR op de problematiek (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders vinden het moeilijk om een geschikt taaltraject te kiezen in het kader van hun inburgering. Doordat ze de Nederlandse taal nog niet machtig zijn, zijn ze niet in staat om de geboden informatie over de taalscholen te begrijpen en de kwaliteit van het taalaanbod te beoordelen. Dit kan ertoe leiden dat ze een taaltraject kiezen dat niet optimaal bij hun behoeften en vaardigheden past, op basis van bijvoorbeeld ervaringen van kennissen of 'lokkertjes' van taalaanbieders, zoals een laptop.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR helpt deelnemers bij het kiezen van een taaltraject. Hiervoor worden de capaciteiten van de statushouders bepaald aan de hand van een intake-toets en wordt de statushouder geïnformeerd over het inburgeringsproces en het taalaanbod. SNTR biedt een eigen taalaanbod (zie ook thema 2) en brengt dit onder de aandacht van de deelnemers, maar kan hen ook verwijzen naar externe taalscholen. Deelnemers worden niet verplicht om voor een SNTR taaltraject te kiezen en kunnen dus ook elders een taaltraject volgen. Met deze begeleiding is de verwachting dat men meer inzicht heeft in diens capaciteiten en het taaltraject dat daar het beste bij past. Dit bevordert de motivatie, voorkomt uitval en moedigt de statushouder aan diens hoogst haalbare taalniveau te realiseren.

Ervaring van SNTR-deelnemers met het keuzeproces

Driekwart van de SNTR-deelnemers in de Bridge panelsurvey geeft aan dat zij ondersteuning hebben gehad bij het kiezen van een taalcursus op het best passende taalniveau. Een deel van de geïnterviewden is tevreden met de aandacht voor hun capaciteiten, ambities en mogelijkheden en de daaropvolgende plaatsing in een SNTR-taaltraject.⁶⁵ Andere deelnemers zijn juist kritisch, meestal omdat ze na enige tijd in een SNTR-taaltraject wilden overstappen naar een andere taalaanbieder en die overstap in hun beleving moeizaam verliep. Zo was men ontevreden door de hoogte van de tot dan toe gemaakte kosten en waren sommigen kritisch over de gehanteerde opzegtermijn van een maand, die overigens niet ongebruikelijk is bij taalscholen.

SNTR-deelnemers waren in principe vrij om een taalcursus te kiezen bij een andere aanbieder. Medewerkers van team Taal lichten echter toe dat zij de deelnemers voornamelijk adviseerden om te kiezen voor één van de drie uitvoerende taalscholen. In de praktijk deed 79% van de deelnemers dit (Van der Linden & Dagevos, 2019). Veel van hen geven aan dat zij hier niet bewust over hebben nagedacht. Zij gingen ervan uit dat hun deelname aan het SNTR-programma automatisch betekende dat zij ook een SNTR-taalcursus zouden volgen. Hoewel dit niet de intentie was van SNTR, waren enkele deelnemers zelfs in de veronderstelling dat deelname aan een SNTR-taalcursus voor hen verplicht was.

"Ze hebben ons ontvangen, ze helpen ons als organisatie, en daarom ben ik gewoon hun taalcursus gaan volgen." (R19, man, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

⁶⁵ Wanneer we in dit hoofdstuk verwijzen naar een 'SNTR-taalcursus' of 'SNTR-taaltraject', bedoelen we een taalcursus die door SNTR zelf (sinds 2019) of door een van de drie uitvoerende taalscholen Delken & Boot, Toptaal en Regina Coeli (vóór 2019) gegeven werd.

“Het contract ondertekenen met de school was een voorwaarde om via SNTR een huis te krijgen. Als we het niet zouden ondertekenen, kregen we het huis niet.” (R24, vrouw, 43 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Niet bekend is hoe deze veronderstelling bij de deelnemers is ontstaan. Mogelijk zagen zij het SNTR-programma vanwege het integrale karakter als een ‘package deal’, en ervoeren zij daarom geen vrijheid om hierin zelf een keuze te maken. Enerzijds kan dit als onwenselijk worden gezien; de inburgeringswet legt immers de verantwoordelijkheid voor het inburgeringsresultaat bij het individu en dat veronderstelt dat zij achter de gemaakte keuzes staan. Anderzijds wijst onderzoek er, zoals eerder beschreven, op dat het voor statushouders moeilijk is een goede keuze te maken op de markt van taalaanbieders (Blom, Bakker, Goedvolk, Van der Maas-Vos, & Van Plaggenhoef, 2018). Dit stressvolle proces is SNTR-deelnemers bespaard gebleven.

Het adviseren van deelnemers over de keuze van hun taaltraject vindt logischerwijs vooral kort na instroom in het SNTR-programma plaats. Hierbij nam SNTR onder andere taal- en leerbaarheidstoetsen af. Ten tijde van het veldwerk van dit onderzoek was er vrijwel geen instroom meer in het SNTR-programma; de meeste gezinnen stroomden in 2017 in. Dit maakt dat de informerende en adviserende rol van SNTR vooral in het verleden is vervuld en in dit onderzoek niet geobserveerd kon worden.

Overstap naar extern taalaanbod

Op een later moment stapte alsnog een aanzienlijk deel van de deelnemers over naar een externe taalaanbieder (zie Figuur 4.2). Waar de instroom in 2017 vrijwel uitsluitend plaatsvond in SNTR-taalcursussen, groeide in de loop van 2018 de instroom in externe taaltrajecten (zie Figuur 4.3). Hier zijn een aantal verklaringen voor. Belangrijk is volgens deelnemers en medewerkers de dalende instroom van nieuwe deelnemers in het SNTR-programma in de loop van 2018. Hierdoor werd het voor SNTR moeilijker om nieuwe klassen te vullen op alle taalniveaus, en werd het aanbod van taalniveaus minder breed. Deelnemers voor wie geen passend taaltraject was, zijn door SNTR doorverwezen naar een aantal externe taalscholen die naar het oordeel van SNTR taallessen van goede kwaliteit bieden (‘partnerscholen’)⁶⁶. Het stond hen uiteraard ook vrij om voor een andere externe taalschool te kiezen. Verder vormde de afstand tot de SNTR-locatie, die voor sommige deelnemers groot was, een reden om voor een taalaanbieder te kiezen die dichterbij gevestigd was.⁶⁷ Tot slot gaven overgestapte deelnemers als reden dat zij ontevreden waren met de inrichting van het taaltraject van SNTR, vanwege onder andere het cursusmateriaal, de docenten of de te hoge intensiteit van de cursus.

Overgestapte deelnemers geven regelmatig te kennen dat zij op het moment van overstappen verrast werden door het bedrag dat reeds gedeclareerd was voor de SNTR-taalcursus. Zowel connectoren als deelnemers zijn van mening dat de SNTR-taalcursus relatief duur is (Damen, Van der Linden, Van Dam, & Dagevos, 2019; Oostveen et al., 2020). De directie van SNTR licht toe dat deze hogere kosten voortkomen uit de meer intensieve aanpak met meer lessen. Deelnemers kunnen op elk moment via DUO online inzien welke kosten er gemaakt worden binnen hun taalcursus, maar uit het bovenstaande leiden we af dat niet iedereen dit gedurende hun SNTR-taalcursus doet.

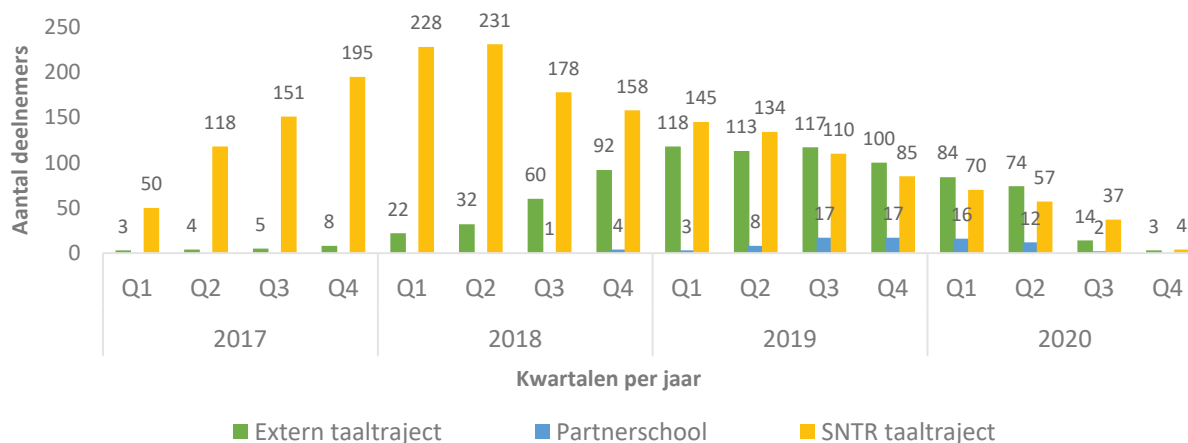


Figuur 4.2. Waar startten en vervolgden SNTR-deelnemers hun taaltraject?

Bron: gegevens SNTR, peilmoment 12 juni 2020.

⁶⁶ Deze ‘partnerscholen’ dienen niet verward te worden met de eerdergenoemde drie ‘uitvoerende taalscholen’.

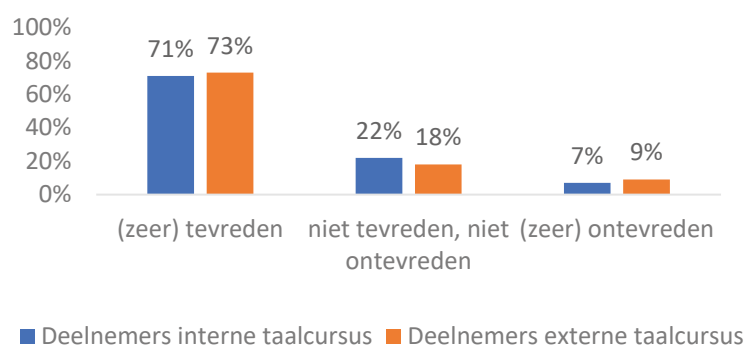
⁶⁷ Een deel van de gezinnen in het SNTR-programma is gehuisvest in de Rotterdamse wijk Hoogvliet terwijl SNTR in het centrum gevestigd is. De enkele reisafstand vanuit de wijk Hoogvliet naar de SNTR-locatie bedraagt per fiets circa 16 kilometer of 53 minuten, en met het openbaar vervoer bedraagt de reistijd rond de 40 minuten.



Figuur 4.3. Ontwikkeling aantal SNTR-deelnemers (de ouders binnen de deelnemende gezinnen) over drie typen taalscholen, per kwartaal.

Bron: gegevens SNTR, peilmoment 12 juni 2020.

Van de deelnemers die in 2019 een taal cursus bij de taalschool van SNTR volgen is rond de 70 procent (zeer) tevreden en minder dan 10 procent (zeer) ontevreden met hun taal cursus (zie Figuur 4.4). De tevredenheid van deelnemers die een externe taal cursus volgen is soortgelijk verdeeld.



Figuur 4.4. Algemene tevredenheid van SNTR-deelnemers met interne en externe taal cursus, in procenten.

Bron: Bridge panelsurvey wave II, 2019.

Beperkte focus op externe duale trajecten

Voor sommige deelnemers met specifieke taalwensen, zoals avondles of korte intensieve taaltrajecten, bestaat binnen SNTR geen passend taaltraject. Deze conclusie kan bij de instroom getrokken worden, wanneer gezocht wordt naar een passende taal cursus, of wanneer een deelnemer enige tijd heeft deelgenomen aan een SNTR-taal cursus. Zij worden doorverwezen naar de eerdergenoemde ‘partnerscholen’. Een medewerker van team Taal licht in 2020 toe dat SNTR vooral het aanbod van ‘reguliere taaltrajecten’ in beeld heeft, maar geen goed beeld heeft van innovatievere duale trajecten waarin praktische taalverwerving wordt gecombineerd met (voorbereiding op) werk of een opleiding. Dit soort trajecten worden de laatste jaren ontwikkeld door gemeenten, onderwijsinstellingen en sectororganisaties (Oostveen, Odé, & Mack, 2018). Hoewel de meeste van deze duale trajecten er niet op gericht zijn om de inburgering te behalen, vormen ze wel een nuttige aanvulling op een traditionele taal cursus omdat ze statushouders de kans bieden om de taal ook in de praktijk toe te passen. Het gaandeweg ontwikkelde Aan de Slag programma (zie paragrafen 3.2 en 4.2.2) voorziet hierin, maar is gericht op analfabeten en laaggeschoolden en is daarom niet passend voor alle deelnemers met interesse in een duaal traject.

Tussenconclusie: Het overgrote deel van de SNTR-deelnemers is gestart in het taalaanbod van SNTR. Dit is niet verplicht, maar niet iedereen had begrepen dat er een keuzemogelijkheid was. Gedurende de looptijd van het programma hebben aanzienlijke aantallen de overstap gemaakt naar een externe aanbieder. Vanwege dalende instroom in het SNTR-programma werd het interne taalaanbod minder breed, en was er dus vaker geen passende taalcursus voor deelnemers. Ook grote afstanden tot de taalschool en ontevredenheid over de taallessen waren redenen voor deelnemers om over te stappen. Indien SNTR geen passend taalaanbod heeft, verwijzen zij door naar andere taalaanbieders. SNTR heeft een goed beeld van het externe aanbod van reguliere taaltrajecten, maar minder zicht op het aanbod van duale trajecten dat hierop een aanvulling kan vormen.

4.2.2 THEMA 2: Intern taalaanbod

Visie SNTR op de problematiek (zie ook Oostveen et al., 2020)

Het taalaanbod voor inburgeraars is in Nederland niet optimaal ingericht. Zo is er onvoldoende diversiteit in het aanbod van taaltrajecten om rekening te houden met de grote diversiteit in de populatie van statushouders. Met name voor de groep laagopgeleiden en analfabeten is er onvoldoende passend taalaanbod. Ook varieert de kwaliteit van het aanbod, als gevolg van de lage intensiteit van de taallessen en de niveauverschillen die regelmatig naar voor komen binnen taalklassen, wat een probleem vormt voor de taalverwerving.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR heeft in de eigen taaltrajecten een aantal bewuste inrichtingskeuzes gemaakt die bevorderen dat de statushouders hun leerpotentieel optimaal kunnen benutten. Dit omvat onder andere intensieve lessen (vier dagdelen per week) en kleine homogene klassen. Lessen worden alleen gegeven door gekwalificeerde NT2-docenten. Ook biedt SNTR extra taalvoorzieningen om in de praktijk te oefenen met de taal, zoals excursies, workshops in het Studiehuis, de bibliotheek en een taalmaatje. Voor analfabeten en laaggeschoolden werd een speciaal duaal traject ontwikkeld, genaamd 'Aan de Slag'.

Intensieve taallessen wordt positief gewaardeerd, maar men wil de taal meer in de praktijk kunnen brengen

SNTR werkte in eerste instantie samen met drie taalscholen om de deelnemers taallessen te bieden. Deze samenwerking is om verschillende redenen beëindigd (zie Hoofdstuk 3 en Oostveen et al., 2020), en SNTR heeft later een taalschool in eigen beheer opgericht. Wanneer we in de rest van dit hoofdstuk verwijzen naar een 'SNTR-taalcursus', bedoelen we een taalcursus die door SNTR zelf (sinds 2019) of door een van de drie uitvoerende taalscholen (vóór 2019) gegeven werd. Binnen de SNTR-taalcursus krijgen deelnemers vier keer per week les. Dit waarderen ze over het algemeen als positief, zo komt naar voren uit de interviews gevoerd in 2019. Uit onderzoek blijkt dat de behoefte om frequenter les te volgen breed gedeeld wordt door statushouders in Nederland (Blom et al., 2018; Kahmann, De Winter-Koçak, & De Gruijter, 2018). Statushouders vinden namelijk dat er in het kader van de inburgering te veel lesmateriaal behandeld moet worden voor slechts negen contacturen per week in de klas (Odé, Van Eijk & Oostveen, 2017). Met vier keer per week taallessen krijgen SNTR-deelnemers drie extra contacturen per week.

Terwijl de meerderheid van de deelnemers de frequentie van de gegeven lessen positief waardeert, beschouwen zij het tempo waarin lessen worden gegeven vaak als (te) hoog. In de Bridge panelsurvey gaf 59% van de SNTR-deelnemers aan het tempo van de taalcursus te hoog te vinden. De geïnterviewde taaldocenten pleiten voor maatwerk: sommigen kunnen het beste de taal leren door een intensief traject terwijl anderen meer tijd nodig hebben om de geleerde stof te laten bezinken.

Vanuit de interviews met deelnemers zien we een sterke, breed gedeelde wens om de geleerde taal in de praktijk te brengen, het zij door met taalmaatjes te oefenen, door te werken, of anderszins. Dit is in overeenstemming met eerder onderzoek dat deze behoefte in bredere zin signaleert onder inburgeraars. Daarin wordt tevens gesteld dat taallessen in het kader van de inburgering 'schools' zijn en deelnemers onvoldoende voorbereiden om actief te worden in een vorm van werk (Blom et al., 2018; Oostveen et al., 2018).

"Het verschil tussen wat je op school leert en hoe je met mensen op straat praat, is groot. Op school leer je de standaard en daarmee kan je niet op straat communiceren. Daarom is het persoonlijke contact zo essentieel." (R13, vrouw, 54 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Gevraagd naar verbeterpunten voor het taalaanbod spraken meerdere geïnterviewde SNTR-deelnemers over het aanbieden van meer maatwerk in de taaltrajecten. Twee deelnemers uitten daarbij een behoefte voor een duaal traject waarin een werkstage gecombineerd zou worden met taallessen. Ook de geïnterviewde

taaldocenten stellen dat meer ruimte om de taal in de praktijk toe te passen op een participatieplaats (zoals vrijwilligerswerk of een werkstage) bevorderend zal werken voor degenen die daar behoefte aan hebben.

“Stel voor ik heb [een werkstage gecombineerd met taallessen] gedaan [...] Dan - wat heb ik gekregen? Dan ben ik meer geïntegreerd en dan heb ik gewerkt, dan is mijn taal beter geworden, dan weet ik voor de toekomst dat ik hiermee verder ga werken. Bijvoorbeeld in het bouwen. Dan ga ik verder hier werken of dan ga ik iets anders doen. Maar dan weet ik voor de toekomst wat ik ga doen, of ik het leuk vind of niet. Ik heb ook een netwerk, ik ken de maatschappij, en mijn Nederlands is beter geworden. [...] In een school ga je wel leren, maar dan ga je niet met andere mensen praten. Maar als je dat doet, door werk, kun je wel [...]” (R10, man, 56 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

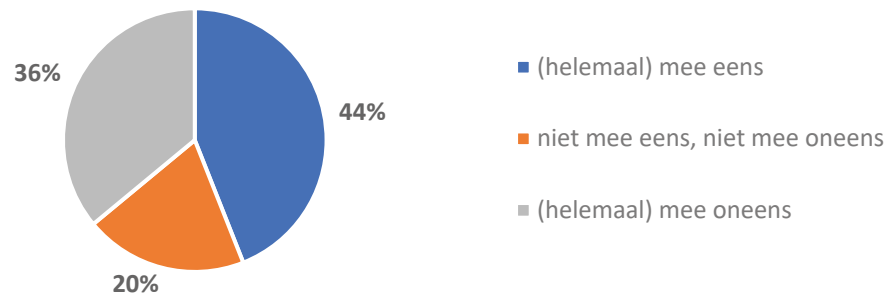
In 2018 en 2019 geven SNTR-deelnemers aan dat de intensieve taallessen met veel lesuren in de weg staan van het oefenen van de taal in praktijksituaties, omdat er minder ruimte overblijft om bijvoorbeeld actief te zijn in een werkstage (Damen et al., 2019; Oostveen et al., 2020). Team Taal licht desgevraagd toe dat geprobeerd is om een klas te vormen die in de avonduren taallessen zou krijgen zodat zij overdag zouden kunnen werken. Dit bleek echter niet mogelijk omdat er onvoldoende cursisten waren die hier interesse in hadden en op dezelfde avond beschikbaar waren. Belemmerende factoren hierin zijn de beperkte schaal waarop de SNTR-taalschool opereert en het beperkte aandeel cursisten dat werkt naast de taallessen. Dit laatste kan echter ook gezien worden als gevolg van het feit dat de taallessen vooralsnog alleen overdag gegeven wordt. De vraag is dus wat zich eerst moet aandienen; een flexibel taalaanbod of cursisten met een baan die hier behoefte aan hebben.

In 2020 zijn er onder de deelnemers, meer dan in eerdere jaren, ervaringen met voorzieningen om de geleerde taal in de praktijk te brengen, zoals taalmaatjes en vrijwilligerswerk. Dit heeft echter mogelijk te maken met het feit dat in 2020 de meeste geïnterviewde deelnemers klaar waren met hun taaltraject en hierdoor meer tijd hadden om te participeren in de samenleving.

SNTR-klassen zijn klein en niet geheel homogeen qua niveau en leerbaarheid

Volgens medewerkers van team Taal heeft de grootte van taalklassen bij SNTR in de loop der jaren gevarieerd tussen de vier en negen cursisten per groep. Dit is klein in verhouding tot andere taalaanbieders (Blom et al., 2018). Eerder onderzoek laat zien dat bij veel inburgeringsaanbieders de klassen dermate groot zijn dat docenten weinig tijd hebben voor individuele vragen en feedback (Kahmann et al., 2018). Dit wordt ook gesignaleerd door enkele SNTR-deelnemers die naar externe taalscholen zijn overgestapt, daar in veel grotere klassen terecht kwamen en daardoor onvoldoende ruimte ervoeren om actief deel te nemen aan de les. Aan de andere kant geven SNTR-deelnemers tijdens interviews in 2019 regelmatig aan dat de taalklassen bij SNTR te klein waren. Dit beeld wordt herkend door geïnterviewde taaldocenten die een klasgrootte van vier of vijf cursisten te klein vinden, omdat er dan te weinig dynamiek en interactie ontstaat. In hun ogen is een optimale klasgrootte ongeveer acht tot tien cursisten.

Ondanks het uitgangspunt van SNTR om homogene klassen te bieden, geven deelnemers tijdens focusgroepen en interviews, evenals in de Bridge panelsurvey, vaak aan dat er tussen de cursisten aanzienlijke verschillen waren qua taalniveau en leerbaarheid (zie Figuur 4.5) (Damen et al., 2019). De dalende instroom in het SNTR-programma heeft er waarschijnlijk aan bijgedragen dat klassen heterogener werden, zo lichten SNTR-medewerkers toe. Tegelijkertijd beoordelen de taaldocenten de SNTR-taalklassen als relatief homogeen in vergelijking met de andere taalscholen waar zij les hebben gegeven.



Figuur 4.5. Aandeel SNTR-deelnemers dat van mening is dat het verschil in niveau binnen de taalklas te groot is, in procenten.

Bron: Bridge panelsurvey wave II, 2019.

Waar de klassen duidelijk homogeen in zijn, is dat alle cursisten Arabisch spreken; alle deelnemers komen immers uit Syrië. Dit leidde er volgens zowel de deelnemers, SNTR-medewerkers als taaldocenten toe dat deelnemers tijdens de les vaak in het Arabisch met elkaar communiceren. Dit staat het oefenen van hun Nederlandse taalvaardigheid in de klas in de weg, terwijl dit juist belangrijk is (Gass & Varonis, 1994). Alle betrokkenen beoordelen dit als negatief. Taaldocenten vinden de Arabische-sprekende samenstelling een belangrijke belemmering voor de taalverwerving. Ze proberen te ontmoedigen dat cursisten onderling Arabisch met elkaar spreken, maar in de praktijk lukt dat niet. Dit verlaagt voor de deelnemers de ‘taalnod’ (de urgentie om de Nederlandse taal te leren) en komt het leerresultaat niet ten goede.

“We proberen de deelnemers onderling tijdens de les alleen Nederlands te laten spreken, maar dat lukt niet. Met name in de analfabete klassen wordt er heel veel Arabisch gesproken. Dat is bijna niet tegen te houden. Als mensen een Nederlands woord niet begrijpen, dan wordt snel het Arabische woord genoemd. Dan is het voor de deelnemer ‘opgelost’, maar het Nederlandse woord blijft vervolgens niet hangen.” (Taaldocent SNTR, 2019)

“Toen ik bij SNTR kwam werken had ik het idee dat het niveau qua spreken wat lager ligt dan bij andere scholen waar cursisten verschillende nationaliteiten hebben en daardoor meer gedwongen worden om in het Nederlands te spreken.” (Taaldocent SNTR, 2020).

Deelnemers die zijn overgestapt naar andere taalaanbieders bevestigen dat klassen daar meer divers waren qua moedertaal en dat zij zich hierdoor beter konden focussen op het leren van de Nederlandse taal. Dit bevestigt het eerdergenoemde punt dat de uitsluitend Arabischsprekende samenstelling van SNTR de taalverwerving kan belemmeren.

“Ik heb [bij een externe taalschool] sneller Nederlands geleerd dan mijn vader [in SNTR-taal cursus]. Want ik was gewoon met heel veel landen in mijn klas, maar in de klas van mijn vader waren alleen maar Syrische mensen. [...] in zijn klas was men gewoon Arabisch aan het praten” (R14, vrouw, 17 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Kwaliteit docenten wordt overwegend positief gewaardeerd

In tegenstelling tot veel andere taalaanbieders (Blom et al., 2018), werken SNTR-taalcursussen uitsluitend met taaldocenten met een NT2-diploma. De ervaringen van deelnemers met de kwaliteit van de docenten zijn overwegend positief: 79% geeft in de Bridge panelsurvey aan de docenten zeer deskundig te vinden. De geïnterviewde deelnemers bevestigen dit en vinden dat de docenten creatief, behulpzaam en geduldig zijn en respect tonen voor de cursisten. Enkele deelnemers waren ook kritisch over hun docent. Wanneer deelnemers dit uitspraken richting SNTR werd de feedback teruggekoppeld aan de docent (die soms de aanpak veranderde) of kon de deelnemer kiezen voor een ander taaltraject.

In 2018 uitten deelnemers zich aanzienlijk kritischer over hun taaldocenten (Damen et al., 2019). Zo vonden meerdere deelnemers hun taaldocent onervaren en onprofessioneel. Deze ervaringen hadden overwegend betrekking op de beginfase van het SNTR-programma. Hierbij moet vermeld worden dat de SNTR-taaltrajecten in die periode nog werden verzorgd door drie externe taalscholen, waarbij deelnemers regelmatig ontevreden waren over de kwaliteit van één van deze taalscholen. Hierop is de samenwerking met deze taalschool beëindigd (zie ook par. 3.2).

Extra taalvoorzieningen dragen bij aan oefenen taal

Gaandeweg is SNTR de deelnemers mogelijkheden gaan aanbieden om de taal buiten de les te oefenen. Dit gebeurt door hen te koppelen aan taalmaatjes, hulp bij het huiswerk, examentraining en excursies (alle geboden door het Studiehuis). Deelnemers met een taalmaatje zijn hier vaak tevreden over omdat dit hen de mogelijkheid biedt om hun (vooral mondelinge) taalvaardigheid te oefenen. Dankzij een maatje leert de deelnemer de taal meer in de praktijk te brengen, en bij hen zijn ze ook minder bang om fouten te maken. Ze leren vooral mondelinge taalvaardigheden, zoals uitdrukkingen. Tijdens onze observatie van de activiteiten in het Studiehuis in 2019 zagen we bevestigd dat dit deelnemers een laagdrempelige manier biedt om hun taalvaardigheden in de praktijk te brengen.

“Mijn taalmaatje helpt mij met praten. Niet met grammatica. Als ik haar een vraag over grammatica stel dan weet ze vaak geen antwoord. Maar met praten helpt ze me veel. Ik heb meer Nederlands leren praten door mijn maatje dan door school, want school is alleen maar uit boeken leren.” (R22, vrouw, 24 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Bijfinanciering wordt veel toegepast en stimuleert deelnemers om verder te gaan met hun taalles

De evaluatie van de Inburgeringswet laat zien dat veel statushouders in Nederland niet de kans hebben om op het hoogst haalbare niveau in te burgeren. Voor sommigen is de inburgeringstermijn hiervoor te kort, en anderen hebben de DUO-lening voor die tijd al opgebruikt. Degenen die ervoor kiezen om op A2-niveau in te burgeren, hebben daarna geen beschikking meer over hun DUO-lening om hun taalniveau verder te verhogen (Blom et al., 2018). Dit probleem wordt door SNTR opgelost door het aanbieden van ‘bijfinanciering’, een gift waarmee deelnemers extra taallessen kunnen volgen. Volgens de cijfers van SNTR heeft ongeveer 80% van de deelnemers die op de SNTR-taalschool les heeft gehad, bijfinanciering ontvangen. Team Taal (evenals een aantal geïnterviewde deelnemers) ziet dit als een grote toegevoegde waarde van het SNTR-programma. Met name analfabeten kunnen hiermee een langer taaltraject financieren om de Nederlandse taal beter te leren. Ook helpt het deelnemers van wie de DUO-lening op is om zo mogelijk de laatste inburgeringsonderdelen (vaak ONA en KNM) te volgen en aan hun inburgeringsplicht te voldoen, wat schuldvorming bij DUO voorkomt.

“Een aantal van mijn cursisten gaan nu door naar een les op B1-niveau omdat zij bijfinanciering van SNTR krijgen. Anders waren zij bij A2 gestopt. Dat heeft een grote bijdrage op de taalverwerving van de deelnemers.” (Taaldocent SNTR, 2019)

Taalniveau en examenniveau zijn niet altijd hetzelfde

Veel deelnemers volgen een taaltraject op B1-niveau (of soms zelfs B2), maar kiezen er later alsnog voor om op A2-niveau inburgeringsexamen te doen, zo verklaren medewerkers van team Taal. Zij lichten toe dat het behalen van het examen op B1- of B2-niveau lastig is omdat het specifieke vaardigheden vergt, zoals het lezen van een schema en het samenvatten van een tekst. Daarom adviseren zij de deelnemers regelmatig om het examen op A2-niveau te doen, als zij geen hoger niveau nodig hebben voor bijvoorbeeld een vervolgopleiding. Verder kan deze keuze ook ingegeven zijn door angst bij de deelnemer voor boetes, indien zij niet binnen de wettelijke termijn van drie jaar inburgeren. Deze bevinding is in lijn met eerder onderzoek (Vermeulen & Croonen, 2019; Blom et al., 2018).

Dit wil overigens niet zeggen dat deelnemers geen taallessen volgen op B1-niveau. Van de acht taalklassen die medio 2020 actief waren, bestonden twee klassen uit cursisten die reeds op A2-niveau waren ingeburgerd maar die hun taalniveau probeerden te verbeteren naar B1-niveau zonder hier examen op te willen doen. Om voor deze taallessen nog gebruik te maken van hun DUO-lening in plaats van een beroep te doen op bijfinanciering, wachten deze cursisten vaak met het afronden van het onderdeel ONA of KNM zodat ze nog niet volledig aan de inburgeringsplicht voldoen. Ook uit eerder onderzoek komt deze strategie naar voren (Blom et al., 2018). De onderdelen KNM of ONA worden dan nog opengelaten, omdat deze relatief gemakkelijk te halen zijn (Vermeulen & Croonen, 2019).

Duaal traject voor analfabeten en laaggeschoolden: ‘Aan de Slag’

Voor analfabete en laaggeschoolde deelnemers is in de loop van 2019 het duale programma Aan de slag (ADS) ontwikkeld. Hierbij leren deelnemers de taal vooral in de praktijk tijdens een werkstage, en volgen ze speciale taallessen die gericht zijn op vaktaal. Ook loopbaantraining is onderdeel van het programma. In totaal zijn door de tijd heen zeven groepen gestart met het ADS-programma. Tijdens de uitvoering van het project heeft men de opzet tussentijds meerdere malen gewijzigd op basis van ervaringen uit de praktijk. Er kan daarom niet gesproken worden van één ADS-programma.

Taalles

Het ADS-programma heeft als uitgangspunt dat de verschillende onderdelen (werkstage, taalles, loopbaantraining, groepscoaching) in samenhang worden aangeboden. Tijdens de loopbaantraining worden soms bijvoorbeeld bepaalde termen behandeld (zoals ‘competenties’) die voor de deelnemers nieuw zijn. Het is daarom wenselijk dat dergelijke termen in de taalles aan bod komen, zodat de loopbaantraining beter aansluit bij de deelnemers. Deze integratie vergt afstemming tussen de betrokken taaldocenten en loopbaantrainers. De taaldocenten binnen de SNTR-taalschool worden op zzp-basis ingehuurd door SNTR, en zij kregen een uur extra per week betaald voor de interne afstemming. In de praktijk was de ervaring van SNTR dat dit niet voldoende was om de docenten echt te betrekken, en was de afstemming tussen de taaldocenten en de loopbaantrainers minder hecht dan beoogd. Hierdoor ontstond er met name in het begin nog onvoldoende samenhang tussen de taallessen en de andere onderdelen van het ADS-programma.

In eerste instantie werden deelnemers in klassen gegroepeerd op basis van de sector waarin zij werkstage liepen, zodat er gelegenheid was om vakspecifieke taal te behandelen. Gaandeweg bleek echter dat de verschillen in taalniveau binnen de groepen zo groot werden, dat bij het tweede startmoment van de ADS-groepen alsnog gekozen is om de groepen op taalniveau en leerbaarheid in te delen. Voor de lessen ‘Taal op de werkvloer’ betekende dit een verbetering omdat het taalniveau binnen de groepen homogener was. Het gevolg was wel dat deelnemers binnen een groep hun werkstages in uiteenlopende sectoren volgden, wat betekende dat in de les geen sectorspecifieke taallessen (vaktaal) gegeven werd.

De insteek van het ADS-programma was dat de taallessen praktijkgericht vormgegeven zou worden, bijvoorbeeld door deelnemers praktijkopdrachten mee te geven. De ADS-deelnemers spraken echter een voorkeur uit voor het gebruik van een lesmethode met een boek. Team Taal licht toe dat dit voortkomt uit een meer traditioneel beeld dat de deelnemers hebben over leren, en dat de deelnemers bovendien zagen dat andere klassen ook een lesmethode gebruikten en dit daarom zien als waarborg van de kwaliteit van de taallessen. Om aan deze wens tegemoet te komen is men binnen ADS ook uit een lesmethode gaan werken met behulp van boeken.

Tijdens de taallessen werd naast de NT2-docent ook een klassenassistent ingezet. Dit zijn vrijwilligers, regelmatig met een NT2-achtergrond. Hun inzet was in de ogen van de taaldocenten nuttig omdat het helpt om differentiatie en maatwerk te bieden in de taallessen; de groep kan zo bijvoorbeeld tijdelijk in tweeën worden gedeeld voor een oefening.

Loopbaantraining

SNTR biedt deelnemers een loopbaantraining aan waarin onderwerpen zoals communiceren, presenteren en solliciteren worden behandeld (meer hierover in Hoofdstuk 6). De loopbaantraining is ook verwerkt in het ADS-programma, maar bleek niet goed aan te sluiten bij de leefwereld van de doelgroep analfabete deelnemers. Zij zijn veelal niet goed in staat om zelfstandig te netwerken en solliciteren. De training is daarop praktischer ingestoken als ‘Taal op de werkvloer’, gericht op cultuur en communicatie op de werkvloer. Deze lessen werden met gematigd enthousiasme ontvangen door de deelnemers, zo lichten de loopbaantrainers toe. In hun ogen waren de ADS-deelnemers vooral gemotiveerd om hun woordenschat te vergroten.

Als onderdeel van ADS heeft SNTR tijdelijk groepscoaching aangeboden. Hierbij konden deelnemers hun ervaringen uit de werkstages bespreken en delen wat ze daar geleerd hadden en waar ze tegenaan liepen. Zo hoopten SNTR-medewerkers de zelfredzaamheid en het zelfvertrouwen van deelnemers te vergroten door hen eigen regie te laten nemen. De ontwikkelaar van team Taal licht toe dat zowel SNTR als de deelnemers hier uiteindelijk geen meerwaarde in zagen, waarna deze activiteit is gestopt.

Werkstages

ADS-deelnemers volgen een werkstage, zodat zij de taal in de praktijk kunnen leren. In de ervaring van de taaldocenten helpt deelname aan werkstages of vrijwilligerswerk naast de taallessen de deelnemers om sneller de Nederlandse taal te leren, ook als dat betekent dat ze een dag minder taallessen hebben. Voorwaarde hiervoor is wel dat hun werkomgeving de gelegenheid biedt om hun taalvaardigheden te oefenen. Enkele geïnterviewde SNTR-deelnemers (niet alleen ADS-deelnemers) geven echter aan tijdens hun werkstage weinig Nederlands op de werkvloer te spreken, vanwege onder andere de aard van het werk (zie hierover ook Hoofdstuk 6). Eerder onderzoek bevestigt dat deelname aan werk niet per definitie betekent dat deelnemers hun taalvaardigheden oefenen, bijvoorbeeld door minder ‘talige’ beroepen (Bakker et al., 2018; Blom et al., 2018; Oostveen, Klaver, & Born, 2019).

Vanwege de coronacrisis konden deelnemers geen werkstages meer lopen, zo lichten uitvoerders in juni 2020 toe. In deze periode verdween in feite het duale karakter van ADS, en volgden zij alleen nog taallessen.⁶⁸

⁶⁸ De impact van de coronacrisis op de uitvoering van het SNTR-programma zal aan bod komen in een toekomstige publicatie gepland voor 2021.

Hoge uitval

Cijfers van SNTR laten zien dat het ADS-programma een vrij hoge uitval kent: slechts 54% van de gestarte deelnemers rondde het traject af, gevolgd door 39% dat uitviel en 7% dat overstapte naar een ander traject (peilmoment juni 2020). Desgevraagd lichten de uitvoerders toe dat vooral veel deelnemers met werkstages in de bouw uitvielen omdat zij ontevreden waren met de geboden begeleiding vanuit de werkgever en de mogelijkheden die de stage bood om hun taalvaardigheden te verbeteren. Een andere verklaring die door uitvoerders genoemd werd, is dat de uitgevallen deelnemers de aard, intensiteit en duur van het traject vooraf niet goed hadden begrepen. Het is tot slot relevant om te benadrukken dat de ADS-doelgroep analfabeet en laag leerbaar is, wat de kans op uitval mogelijk groter maakt dan bij andere groepen statushouders.

Conclusie ADS-programma: een stap richting een duale aanpak, maar uitwerking niet gelukt zoals beoogd

De ontwikkeling van het ADS-programma is voor SNTR een belangrijke stap richting een meer duale aanpak waarbij taalverwerving en werkervaring gecombineerd worden. Ook is hiermee een taalaanbod ontwikkeld dat is toegespitst op de doelgroep analfabeten en laaggeschoolden, die in de praktijk anders vaak een ontheffing van de inburgeringsplicht krijgt en beperkt Nederlands leert (Blom et al., 2018). De uitvoerders van SNTR zijn overwegend positief over het programma, maar zien ook dat de ontwikkeling en uitvoering van dit programma hen voor veel uitdagingen heeft gesteld. Mede vanwege de coronacrisis kreeg het ADS-programma een minder duaal karakter dan vooraf beoogd en was er minder sprake van aansluiting tussen taal en de praktijk.

Tussenconclusie: Bijna driekwart van de deelnemers aan het interne taalaanbod is (zeer) tevreden met de taal cursus. Dit aandeel is onder deelnemers die een externe taal cursus volgen ongeveer gelijk. Het taalaanbod van SNTR is intensief. Veel deelnemers waarderen de frequentie (vier dagen per week), maar een eveneens aanzienlijk deel van de deelnemers vindt het tempo te hoog. Deelnemers hebben tevens behoefte om de taalverwerving meer in de praktijk te laten plaatsvinden in een vorm van werk naast de taallessen. De klassen zijn qua niveau tamelijk homogeen, waarbij gedurende de looptijd van het programma de heterogeniteit lijkt te zijn toegenomen. In de SNTR-klassen zitten alleen Syriërs. Nadeel hiervan is dat tijdens de lessen vaak Arabisch wordt gesproken en het Nederlands minder wordt geoefend. Over de taaldocenten heerste in 2019 over het geheel genomen grote tevredenheid. Bijzonder aan het SNTR-programma is de mogelijkheid tot bijfinanciering, die breed wordt ingezet om de taalbeheersing van deelnemers verder te verbeteren dan mogelijk was binnen de inburgeringstermijn of binnen de DUO-lening. In 2019 is SNTR gestart met Aan de Slag, dat een meer duale aanpak beoogde om de taalbeheersing van analfabeten te bevorderen. De ontwikkeling en uitvoering is diverse keren bijgesteld en alles bijeengenomen is het duale karakter minder uit de verf gekomen dan was beoogd.

4.2.3 THEMA 3: Begeleiding en ondersteuning tijdens het taaltraject

Visie SNTR op problematiek (zie ook Oostveen et al. 2020)

Ook na de start van de taal cursus kunnen deelnemers met allerlei vragen en problemen omtrent de inburgering geconfronteerd worden. Te denken valt aan administratieve zaken zoals het aanvragen van examens of ontheffingen en het lezen van brieven van DUO. Daarnaast kunnen statushouders te maken krijgen met persoonlijke belemmeringen, zoals een zwangerschap of (mentale) gezondheidsproblemen. Dit alles kan zorgen voor stress, een verlaagde motivatie, lager leertempo, verkeerde keuzes en uitval.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

Om te voorkomen dat belemmeringen leiden tot vertraging of uitval uit het taaltraject, monitort SNTR de voortgang van deelnemers. De toekomstcoach bespreekt dit regelmatig met de deelnemer, monitort hun presentie in de taallessen en geeft hen advies over het taalniveau dat zij nodig hebben om hun doelen te behalen. Daarnaast wordt er een spreekuur georganiseerd door team Taal om zaken omtrent de taalschool met de deelnemer door te nemen. Eventuele praktische problemen zoals het regelen van kinderopvang worden waar nodig opgepakt in overleg met de MB-coach.

Taalmonitoring van team Taal naar team Toekomstcoaching

De Bridge panelsurvey laat zien dat een ruime groep van de SNTR-deelnemers is ondersteund tijdens de taal cursus: 74% geeft aan dat er regelmatig met hen is gesproken over voortgang in de taal cursus en 77% geeft aan dat ze zijn geholpen wanneer ze problemen ervaren bij hun taal cursus. Dit is ook het beeld uit de interviews van 2019 en 2020.

In de eerste jaren van het SNTR-programma konden deelnemers voor administratieve vragen omtrent inburgering (zoals het aanvragen van examens of ontheffingen en brieven van DUO) terecht bij het spreekuur van team Taal. Tijdens onze observatie van dit spreekuur zagen we deelnemers langskomen met allerlei vragen over onder andere ontheffingen, urenverklaringen en het inburgeringsexamen. Medewerkers van team Taal gaven de deelnemers uitleg over de procedures en namen indien nodig ter plekke vervolgstappen zoals het bellen met DUO of het aanvragen van examens. Ook de MB-coaches helpen hierbij, wanneer zij de post van deelnemers met hen doornemen en verwerken.

Sinds begin 2019 is een deel van het takenpakket van het taalspreekuur overgedragen naar de toekomstcoaches. Vanaf dat moment kunnen SNTR-deelnemers alleen nog bij het spreekuur terecht voor vragen over de SNTR-taalschool, zoals facturen, contracten of eventuele klachten over docenten. De toekomstcoach is sindsdien verantwoordelijk voor allerlei taaltaken zoals het aanvragen van examens, ontheffingen en verlengingen bij DUO en het voeren van streefniveau-, pauze- en exitgesprekken met de deelnemers. Verder monitoren de toekomstcoaches de voortgang van de deelnemer op het gebied van zowel taal als werk middels regelmatige coachingsgesprekken. Niet alle deelnemers kiezen ervoor om hieraan deel te nemen. Tot en met 15 juni 2020 had 93% van de deelnemers toekomstcoaching ontvangen, zo blijkt uit cijfers van SNTR. Tijdens de geobserveerde toekomstcoachingsgesprekken sprak de toekomstcoach regelmatig met de deelnemer over de voortgang van de taal cursus en tevredenheid met het taaltraject. Ook mogelijke knelpunten in andere levensdomeinen die de voortgang van de taal cursus kunnen beïnvloeden, zoals de thuissituatie, zwangerschap en gezondheid, werden besproken. Daarnaast helpt de toekomstcoach met overige vragen omtrent de inburgering, zoals ontheffingen, urenverklaringen en het aanvragen van examens.

Inhaalslag op taalmonitoring externe cursisten

Voor de deelnemers die besloten over te stappen naar een externe taalaanbieder had SNTR lange tijd niet goed in beeld of zij zich daadwerkelijk elders inschreven, zo stelt team Taal. Een deel van hen heeft er niet voor gekozen om gebruik te maken van toekomstcoaching, en indien ze les volgen bij een niet-partnerschool beschikt SNTR niet over informatie over de voortgang van hun taaltraject.⁶⁹ Sinds de tweede helft van 2019 heeft een connector zich toegelegd op de monitoring van de deelnemers met een extern taaltraject. De connector belt deze deelnemers om te informeren naar de stand van zaken omtrent het inburgeringsexamen, de gevolgde lessen, de resterende inburgeringstermijn en de ervaringen met de taalschool. Naarmate er minder tijd resteert tot het einde van de inburgeringstermijn, neemt deze connector vaker contact op.

SNTR-deelnemers lijken inburgering relatief goed op de rit te hebben

Zowel medewerkers van de gemeente Rotterdam als van de wijkteams gaven in onze interviews aan dat bovengenoemde ondersteuning van SNTR eraan bijdraagt dat de praktische zaken rondom de inburgering voor SNTR-deelnemers in verhouding tot andere inburgeraars vaak goed op orde zijn. Ze zien duidelijk dat SNTR-deelnemers sneller ingeschreven zijn bij een taalschool en praktische zaken met DUO beter geregeld hebben in vergelijking met niet-deelnemers. Hierover is ook gesproken met de SNTR-taaldocenten, die ook bij andere taalscholen hebben lesgegeven en daarom de situatie van SNTR-deelnemers kunnen vergelijken met andere statushouders. Hierop licht een taaldocent toe dat zij de indruk heeft dat er bij SNTR minder uitval optreedt en dat de deelnemers minder last lijken te hebben van problemen thuis die hun taalverwerving belemmeren. Men relateert dit aan de goede zorg en ondersteuning die de taalcursisten krijgen vanuit het SNTR-programma. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk om deze indrukken kwantitatief te toetsen. Een geïnterviewde deelnemer zegt hierover:

“Zes of zeven maanden geleden was ik een maand niet naar school gegaan en ik had dat aan SNTR doorgegeven. Ik had op dat moment problemen thuis en had veel dingen aan mijn hoofd. Ik werd toen gebeld door een SNTR-medewerker die me vroeg waarom ik niet kwam, en zei dat dit niet goed was en dat ik wel moest komen. Toen heeft SNTR me geholpen om mijn tijd goed te kunnen verdelen en school en thuis goed te kunnen combineren. Ik vond dat fijn.” (R21, man 24 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Adviseringstaak toekomstcoaches nog in ontwikkeling

Waar de toekomstcoaches tijdens de geobserveerde gesprekken aandacht besteedden aan de ervaring van deelnemers met hun taaltraject, ging het vooral over de voortgang en betrof het niet zozeer advisering over taalniveau of taal cursus.

⁶⁹ Partnerscholen wisselen hierover informatie uit met SNTR, maar niet-partnerscholen doen dat niet in verband met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Het monitoren van de taalontwikkeling vergt veel specialistische kennis. De kennisoverdracht van team Taal naar team Toekomstcoaching zou plaatsvinden via een aantal gezamenlijke bijeenkomsten, maar deze konden niet volledig worden afgerond omdat ze samenvielen met de onverwachte oprichting van de eigen SNTR-taalschool (die veel inzet vergde van team Taal). Ook zijn er binnen team Toekomstcoaching veel personele wisselingen geweest. In de praktijk merken de toekomstcoaches daardoor dat zij tegen vraagstukken aanlopen waarvoor zij de kennis niet in huis hebben. Hierdoor zijn de toekomstcoaches wat betreft taal enigszins handelingsverlegen omdat zij er niet voor zijn toegerust om deelnemers te adviseren over mogelijke toekomstdoelen of het switchen van cursus (zowel binnen de SNTR-taalschool als naar externe aanbieders), zo vertelt een senior toekomstcoach. Dit wordt ook vanuit team Taal herkend. De rol van de toekomstcoaches blijft daardoor beperkt tot het monitoren van de voortgang; in geval van complexe vragen kunnen de toekomstcoaches hun collega's van team Taal raadplegen, zo lichten zij toe.

De visie op de taalmonitoring en de vertaling naar het concrete takenpakket van de toekomstcoaches was in eerste instantie niet helder, zo geeft een medewerker van team Taal aan. Daarnaast geldt dat de toekomstcoaches vooral geworven zijn als loopbaanbegeleiders; de taalmonitoring is een taak die zij 'erbij doen' en waarmee niet elke toekomstcoach evenveel affiniteit heeft. Hierdoor zijn er tussen toekomstcoaches verschillen ontstaan in de mate waarin zij aandacht besteden aan de taalmonitoring. Niet alle toekomstcoaches monitoren en bespreken de presentie in de taalles met de deelnemers; sommige coaches zien dit als de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemer. Dit terwijl team Taal veel waarde hecht aan het monitoren van de presentie. Zo moeten deelnemers minimaal 80% van de lessen hebben bijgewoond om in aanmerking te komen voor bijfinanciering, en heeft team Taal in 2019 veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een uniforme werkwijze voor de omgang met absentie (wanneer dit wel of niet geoorloofd is).

Taaldocenten lichten tot slot toe dat acties om afwezige deelnemers aan te moedigen om aanwezig te zijn bij de taallessen weliswaar tijdelijk voor verbetering zorgen, maar regelmatig geen structureel effect hebben. Deelnemers die meermaals afwezig zijn geweest, hebben een achterstand opgelopen ten opzichte van andere cursisten waardoor zij moeilijker aansluiting vinden bij het leertempo en de lesstof. Verder is met het aanmoedigen van aanwezigheid eventuele achterliggende problematiek, zoals problemen in de thuissituatie, niet direct opgelost.

Samenvattend kunnen we concluderen dat de beoogde meerwaarde van het gelijktijdig coachen op taal en participatie door één persoon, in beperkte mate naar voren komt.

Capaciteitsproblemen leidden tot hoge werkdruk

Uit interviews met (voormalig) medewerkers van team Taal komt naar voren dat binnen dit team sprake is geweest van onderbezetting, en daardoor van hoge werkdruk. Belangrijke oorzaak hiervoor was dat het takenpakket voor team Taal groter was dan voorzien. Hoewel het team oorspronkelijk vooral backoffice taken zou vervullen, waren ze in de praktijk veel tijd kwijt aan frontoffice taken zoals cursistenbegeleiding en het bieden van maatwerk in het taalaanbod. De onverwachte oprichting van de eigen taalschool leverde daarnaast ook veel werk op, dat onder tijdsdruk moest worden uitgevoerd om de continuïteit van de taallessen te kunnen waarborgen. Ook bleven cursisten langer bij de taalschool om hun taalniveau verder te verhogen, waardoor het taalprogramma minder snel afgebouwd kon worden dan verwacht. Tot slot geven medewerkers van team Taal aan dat de overdracht van taken en kennis naar team Toekomstcoaching tijd kostte, en dat deze taken in de praktijk vaak alsnog bij team Taal terecht kwamen.

Naast een groeiend takenpakket wijst team Taal ook op andere knelpunten die hebben gezorgd voor onderbezetting. Zo liepen er meermaals tijdelijke contracten van medewerkers af die niet meer verlengd konden worden als gevolg van de ketenbepaling⁷⁰, waar geen vervanging voor kwam. Daarnaast was er veel sprake van langdurig ziekteverzuim binnen het team. Capaciteitsproblemen speelden ook bij team Toekomstcoaching, waar veel personele wisselingen plaatsvonden. Zo vertellen taalmedewerkers dat vragen van docenten over deelnemers soms bleven liggen omdat de toekomstcoach van de deelnemer uit dienst was gegaan en er nog geen vervanging was. De taalmonitoring lijkt dus niet altijd consequent te zijn uitgevoerd.

⁷⁰ De ketenbepaling (art. 668a BW) schreef onder de Wet werk en zekerheid (1 januari 2015 tot en met 1 januari 2020) voor dat werknemers maximaal twee jaar aaneengesloten in een tijdelijk contract mochten werken voor dezelfde werkgever, alvorens een vast contract aangeboden te krijgen.

Tussenconclusie: SNTR probeert de taalvoortgang van haar deelnemers te monitoren. Voor een lange tijd was het voor SNTR onduidelijk of deelnemers die niet ingeschreven waren bij de SNTR-taalschool zich daadwerkelijk hadden ingeschreven bij een andere taalschool. Dit lijkt nu beter op orde te zijn. Volgens diverse externe partijen hebben SNTR-deelnemers de inburgering relatief goed op orde. De cursistenbegeleiding is overgedragen van team Taal naar team Toekomstcoaching, maar de kennisoverdracht hierover is vanwege andere prioriteiten niet volledig afgerond. Niet alle toekomstcoaches hebben kennis over taalverwerving en affiniteit met de ondersteuning en begeleiding op dit vlak. Als gevolg hiervan en vanwege bij tijden hoge werkdruk bij zowel team Taal als bij team Toekomstcoaching, lijkt er minder aandacht te zijn besteed aan het adviseren bij het taaltraject en het waar nodig bijstellen van het einddoel in verhouding tot andere taken.

4.3 Uitvoering van gemeenteactiviteiten gericht op taalverwerving

Zoals gezegd wordt in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die ondersteuning van de gemeente Rotterdam ontvangen. In deze paragraaf beschrijven we de activiteiten van de gemeente Rotterdam op het gebied van taalverwerving en proberen we zicht te krijgen op de uitvoering. Dit laatste is gebaseerd op interviews met medewerkers van organisaties betrokken bij de Rotterdamse Aanpak Statushouders (zie Hoofdstuk 2 voor opzet en aantallen). Ook is informatie verzameld over de uitvoering, maar het is belangrijk te benadrukken dat het inzicht hierin beperkt is. Er zijn minder interviews gehouden met beleidsmakers en -uitvoerders en er zijn geen observaties gehouden. Het onderzoek onder de gemeente is dus geen zelfstandige procesevaluatie, maar is vooral bedoeld om een globale vergelijking te kunnen maken met de opzet en uitvoering van SNTR. Verder beschrijven we in paragraaf 4.3.3 de ervaringen van statushouders met de begeleiding en het oordeel over de taalcurssussen die men voor het inburgeringsexamen heeft gevolgd.

4.3.1 Taalactiviteiten bij de gemeente

Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 zijn statushouders in het huidige inburgeringstelsel zelf verantwoordelijk voor hun inburgering en is de wettelijke rol van de gemeente hierin beperkt. Concreet betekent dit dat zij zelf een keuze moeten maken voor een taalschool en inburgeringscursus die op de consumentenmarkt wordt aangeboden (Staatscourant, 2017). Desalniettemin onderneemt de gemeente Rotterdam wel degelijk activiteiten om de taalverwerving van statushouders te ondersteunen. We onderscheiden de volgende vier activiteiten: de Rotterdamse Taalstart, ondersteuning van VluchtelingenWerk bij het kiezen van een taaltraject, monitoring, en taal- en re-integratietrajecten.

Rotterdamse Taalstart

De zogenoemde Rotterdamse Taalstart is een verplicht, inleidend, tien weken durend taaltraject met als doel om statushouders een eerste impuls te geven voor het leren van de Nederlandse taal, voordat zij starten met de inburgering. Als onderdeel van de Rotterdamse Taalstart krijgen statushouders drie dagdelen per week taalles en worden ze gekoppeld aan een taalmaatje waarmee ze het geleerde nog eens drie dagdelen per week kunnen oefenen. Daarnaast voorziet het programma in een kennismaking met Rotterdam en maatschappelijke voorzieningen door excursies te organiseren. Aan het einde van het traject wordt een eindrapportage opgesteld waarin het behaalde eindniveau van de statushouder wordt opgenomen samen met een advies over de keuze voor een passend vervolgentraject (Gemeente Rotterdam, 2017). Onder de Rotterdamse Aanpak 2016-2018 werd de Rotterdamse Taalstart gecoördineerd door VluchtelingenWerk en het taaltraject werd verzorgd door taalaanbieder Alsare⁷¹.

De geïnterviewde medewerkers van de gemeente zijn enthousiast over de Rotterdamse Taalstart. Volgens hen zit de toegevoegde waarde van het taaltraject in zijn functie als 'brugklas', waarin statushouders de kans krijgen om een eerste ervaring op te doen met de Nederlandse taal en de stad Rotterdam. Wel wordt naar voren gebracht dat het traject misschien te overweldigend is, omdat het al snel na de huisvesting start. Statushouders moeten soms gelijktijdig administratieve zaken regelen en kunnen ook gezinsverplichtingen hebben. Als gevolg hiervan zouden ze misschien minder aan de lessen kunnen hebben, omdat ze er mentaal gezien nog niet klaar voor zijn. Ook maken geïnterviewde medewerkers zich zorgen over de niveaoverschillen in de klas en daarmee met de voortgang in het leren van de taal.

⁷¹ Onder de Rotterdamse Aanpak 2.0. wordt een aangepaste versie van de Rotterdamse Taalstart geboden. Aangezien onze onderzoeksgroep de Rotterdamse Taalstart tussen 2016 en 2018 heeft ontvangen, kiezen we ervoor om deze in oude vorm te beschrijven.

Ondersteuning van VluchtelingenWerk bij het kiezen van een taaltraject

In het kader van de maatschappelijke begeleiding ondersteunt VluchtelingenWerk bij het kiezen van een inburgeringstraject. Volgens medewerkers van VluchtelingenWerk zijn deze vrijwilligers goed geïnformeerd over het taalaanbod in de stad en kunnen zij statushouders de juiste ondersteuning bieden om een inburgeringstraject te kiezen. Wel wordt aangegeven dat statushouders vaak een school kiezen op basis van ervaringen van mensen uit hun netwerk, waardoor de nodige hulp beperkt kan zijn. In deze gevallen worden statushouders vooral geholpen bij de inschrijving bij een taaltraject.

Monitoring

De consulenten van de gemeente hebben de taak om de taalvoortgang van statushouders te monitoren vanuit de wet Taaleis. Dit betekent dat consulenten moeten monitoren dat statushouders bij een inburgeringscursus ingeschreven staan en de lessen bijwonen (Staatscourant, 2015). Hiervoor wordt statushouders gevraagd om het schoolcontract, brieven van DUO of andere officiële papieren te overleggen als bewijs van hun inschrijving. Als tijdens dit proces blijkt dat statushouders zich niet tijdig hebben ingeschreven bij een taalschool, kan men de statushouder informeren over een taaltraject door een lijst van taalscholen te delen. Verdere ondersteuning bij het kiezen van een taaltraject bieden consulenten niet aan, zo lichten ze toe. Dit valt niet onder hun takenpakket en ze geven aan geen kennis te hebben over het inburgeringsaanbod. Wanneer consulenten vaststellen dat statushouders de taallessen niet bijwonen, kunnen zij statushouders korten op hun uitkering. Een consulent vertelt dat dit in de praktijk echter weinig voorkomt aangezien de meeste statushouders naar de taallessen gaan.

De plicht van de gemeente om te handhaven dat statushouders zich bij een taal cursus inschrijven duurt de eerste twaalf maanden van de bijstand. Daarna hebben gemeenten geen officiële rol meer bij het monitoren van de taalvoortgang van de statushouder. Consulenten vertellen echter dat ze proberen toezicht te blijven houden op de taalvoortgang, aangezien zij dit beschouwen als een indicatie van de integratiepositie. Dit doen ze op een informele manier, door met de statushouder te spreken over haar/zijn taalverwerving en ervaring met de taalschool. Om een beter beeld te krijgen van de taalvoortgang, hebben consulenten aanvullende informatie nodig, zoals presentielijsten en voortgangsrapportages. Onder de huidige regelingen voor taal en inburgering is dit echter niet mogelijk. Taalscholen mogen vanwege de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) geen persoonlijke gegevens over een statushouder delen. Zoals eerder vermeld werkt de gemeente momenteel wel aan het maken van samenwerkingsafspraken met taalscholen. Als onderdeel van deze samenwerking leveren enkele taalscholen al tussentijdse rapportages aan de consulent.

Taal en re-integratietrajecten

Na afloop of aan het einde van de inburgering kan de gemeente nog taal- en re-integratietrajecten inzetten voor statushouders die verder willen met het leren van de Nederlandse taal. Dit doen gemeenten in het kader van de Participatiewet (Staatscourant, 2015). Hierin ondersteunen consulenten bijstandsgerechtigden om uit de uitkering te stromen door hen, onder andere, aan te melden voor taal- en re-integratietrajecten.

Wanneer de taalbeheersing van statushouders hun arbeidsmarktparticipatie belemmert, kunnen jeugd- en werkconsulenten statushouders aanmelden voor een aanvullend taaltraject. Deze trajecten kunnen verschillende vormen aannemen, zoals onder andere taallessen in Huizen van de wijk, taalcafés of taaltrajecten aangeboden door kerkelijke organisaties. Ook kunnen het trajecten zijn waar een opleiding of vorm van werk gecombineerd wordt. De trajecten variëren dus in vorm, maar ook in taalniveau (zowel A2-, B1- en B2-taalniveau) en beoogd doel. De trajecten worden aangeboden aan een brede groep van bijstandsgerechtigden die hun taalbeheersing willen verbeteren. Er zijn weinig voorwaarden voor inschrijving, behalve dat men nog in de bijstand moet zitten. De achterliggende gedachte van de gemeente voor het investeren in deze taaltrajecten is volgens een geïnterviewde medewerker, dat sommige statushouders het niet lukt om de taal op het werk te leren of in de praktijk te oefenen en te spreken. Met het doel om de doelgroep zo lang mogelijk uit de uitkering te houden (zie ook paragraaf 6.3), is de gemeente daarom bereid om extra taallessen te financieren. Volgens de laatste Rotterdamse monitor heeft de gemeente zo'n 100 statushouders voor een dergelijk traject aangemeld (Gemeente Rotterdam, 2020).

Naast deze taaltrajecten biedt de gemeente ook andere vormen van re-integratietrajecten waar taallessen gecombineerd worden met een werkplek. Een specifiek type van deze re-integratietrajecten zijn 'Geïntegreerde duale inburgeringstrajecten' (of 'GIT-trajecten'). GIT-trajecten zijn duale trajecten waar taallessen, een werkplek en een beroepsopleiding gecombineerd worden. Ze worden in groepsverband geboden en de opleiding en taallessen vinden plaats op locatie van de werkgever. Dit zorgt ervoor dat de verschillende elementen van het traject zo geïntegreerd mogelijk zijn. De trajecten kunnen één of twee jaar duren, afhankelijk van de aangeboden BBL-opleiding (op MBO 1 of 2 niveau). De taallessen zijn gericht op vaktaal en worden op A2-niveau gegeven. Statushouders die aan deze trajecten deelnemen hebben hun inburgering vaak al (bijna) afgerond. De

trajecten zijn daarom geen vervanging voor een inburgeringstraject; statushouders moeten eerst de taal leren voordat ze aan het traject beginnen. Voor meer informatie over GIT-trajecten, zie paragraaf 6.3.

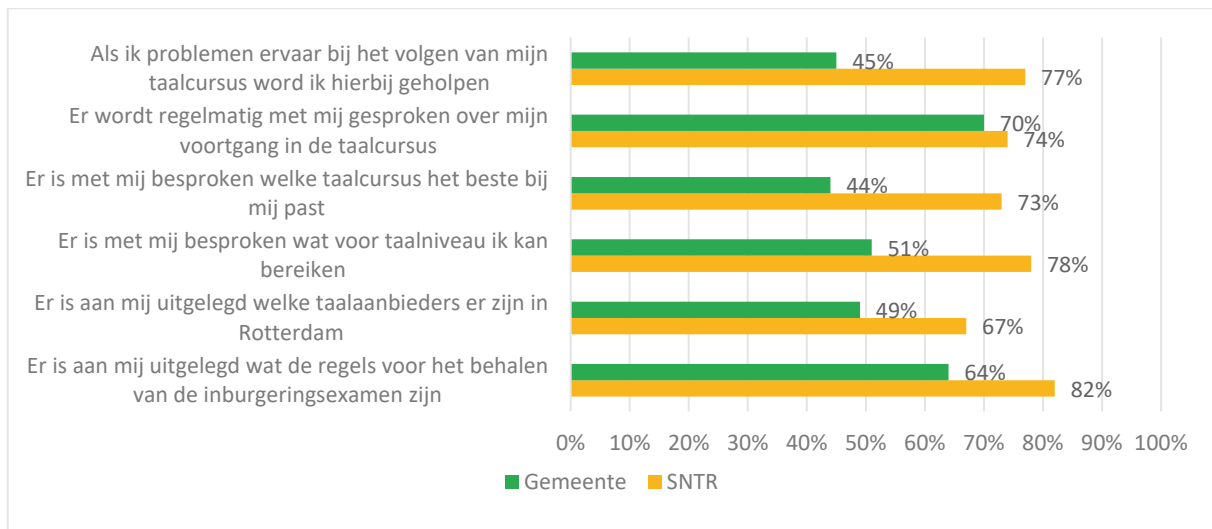
4.3.2 Taalactiviteiten bij SNTR en gemeente vergeleken

SNTR en de gemeente proberen allebei om de Nederlandse taalbeheersing van de statushouders te verbeteren, waarbij ze een duidelijk van elkaar verschillende aanpak hebben gekozen. We zetten hier de belangrijkste bevindingen op een rij.

- SNTR heeft eigen taalaanbod georganiseerd, door de samenwerking aan te gaan met taalscholen en uiteindelijk zelf een taalschool op te richten. De gemeente heeft geen rol op de markt van taalaanbieders, waardoor statushouders zelf een taaltraject moeten kiezen.
- De gemeente Rotterdam heeft via de Rotterdamse Taalstart een soort voortraject ontwikkeld dat voorafgaat aan de start van de inburgering en keuze van een taalschool. Deze is niet beschikbaar gesteld voor SNTR-deelnemers.
- SNTR biedt de mogelijkheid van bijfinanciering. Daardoor kunnen deelnemers een hoger taalniveau realiseren en met name analfabeten een langer taaltraject financieren. Deze mogelijkheid hebben andere statushouders niet.
- SNTR biedt een intensieve en individuele aanpak bij het kiezen van een taaltraject en monitoring en begeleiding tijdens het taaltraject. In vergelijking hiermee lijkt de ondersteuning beperkter te zijn van statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen. Voor deze groep vindt ondersteuning bij de keuze voor een taaltraject plaats met de inzet van vrijwilligers tijdens een spreekuur op het kantoor van VluchtelingenWerk. Gemeente consulenten zijn met name gericht op de monitoring van de taalbeheersing vanuit de wet Taaleis, maar zijn beperkt in de mate waarin ze de presentie van statushouders kunnen monitoren vanwege AVG-regelgeving.
- Bij SNTR is het duale traject Aan de Slag voor analfabeten en laaggeschoolden pas laat tot ontwikkeling gekomen en werd deze niet altijd uitgevoerd zoals beoogd. De duale trajecten van de gemeente zijn gericht op een bredere groep statushouders en lijken een stap verder te zijn. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze duale trajecten alleen voor statushouders beschikbaar zijn die al een A2-taalniveau hebben gehaald.

4.3.3 Ondersteuning bij en ervaringen met de taal cursus

Figuur 4.6 laat zien welke ondersteuning statushouders van de SNTR- en gemeentegroep hebben ervaren rondom de inburgering en taal cursus. Die bevindingen passen bij wat we in dit hoofdstuk hebben geconstateerd over het beleid van SNTR en de gemeente: SNTR-deelnemers hebben – op een enkel onderwerp na – vaker ondersteuning en hulp gehad dan statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen. De verschillen zijn aanzienlijk, bijvoorbeeld wat betreft de ontvangen hulp bij problemen bij het volgen van de taal cursus (45 om 77%), het bespreken welke taal cursus het beste past (44 om 73%) en de uitleg over het inburgeringsexamen (64 om 82%). SNTR-deelnemers worden dus intensiever begeleid, wat het verschil in beleidsuitgangspunten weerspiegelt. Het SNTR-programma is in vergelijking tot gemeentebestuur meer intensief en meer gericht op ondersteuning en begeleiding van haar deelnemers terwijl het beroep op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid uitgangspunten zijn van het huidige inburgeringsstelsel, waarop de Gemeente Rotterdam vaart.

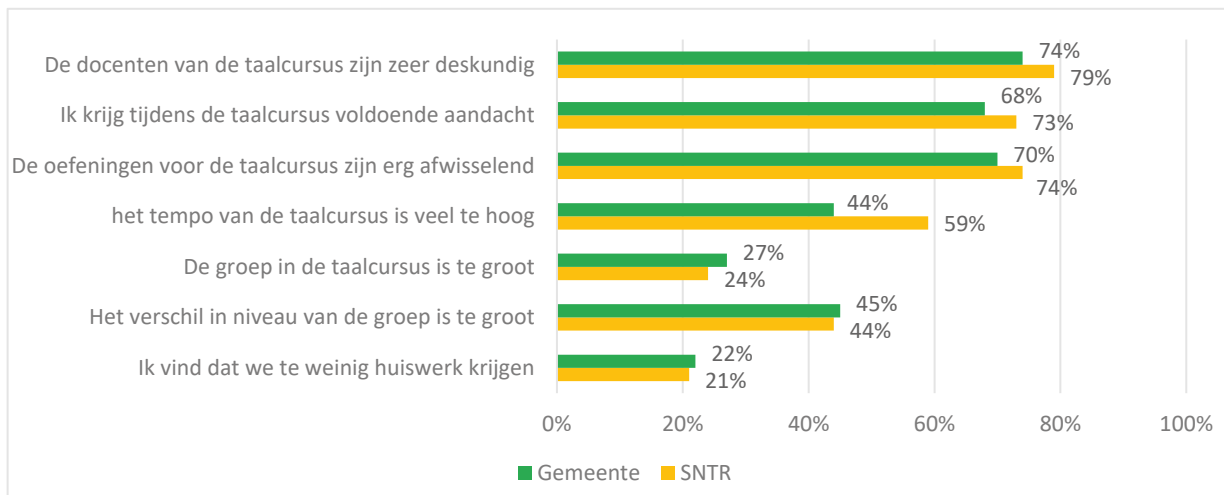


Figuur 4.6. Ervaring met ondersteuning rondom inburgering en taalverwerving (deel '(helemaal) mee eens' met genoemde stelling^a).

Bron: Bridge panelsurvey Wave II, 2019

^a In de vragenlijst zijn bovenstaande stellingen voorgelegd aan de statushouders die momenteel een taalcursus volgen. De antwoordcategorieën waren 1 = helemaal mee eens tot 5 = helemaal mee oneens. In de figuur worden alleen antwoordcategorieën 1 en 2 samengevoegd weergegeven.

De intensievere ondersteuning van de SNTR-deelnemers vertaalt zich niet direct in een grotere tevredenheid. Figuur 4.7 laat zien dat SNTR- en gemeentedeelnemers in grote lijnen hetzelfde denken over onder meer de kwaliteit van docenten, de afwisseling van de lessen en het niveauverschil van de cursisten. Het belangrijkste verschil is dat SNTR-deelnemers vaker van mening zijn dat het tempo van de lessen te hoog ligt; waarschijnlijk een gevolg van de intensieve aanpak van SNTR.



Figuur 4.7. Opvattingen over de taalles naar groep (deel '(helemaal) mee eens' met genoemde stelling^a)

Bron: Bridge panelsurvey Wave II, 2019

^a In de vragenlijst zijn bovenstaande stellingen voorgelegd aan de statushouders die momenteel een taalcursus volgen. De antwoordcategorieën waren 1 = helemaal mee eens tot 5 = helemaal mee oneens. In de figuur worden alleen antwoordcategorieën 1 en 2 samengevoegd weergegeven.

De verschillen tussen deelnemers van SNTR en van de gemeentelijke aanpak in hun opvattingen over verschillende onderdelen van de taalcursus zijn dus gering. Die geringe verschillen blijken ook uit de tevredenheidsscores: bij beide groepen is 72% (heel) tevreden over de gevolgde taalcursus. De nadelen van het huidige inburgeringsstelsel, waar de deelnemers van de gemeentelijke aanpak onder vallen, lijken in Rotterdam dus vooral betrekking te hebben op de ondersteuning bij het keuzeproces, de informatievoorziening en problemen tijdens de cursus, maar veel minder op de (ervaren) kwaliteit van de taalcursussen en op de ervaren tevredenheid. In hoeverre deze oordelen over de taalcursussen zich weerspiegelen in (verschillen in) taalbeheersing van SNTR- en gemeentedeelnemers is onderwerp van de volgende paragrafen.

4.4 Uitkomstevaluatie van het SNTR-programma voor de beheersing van de Nederlandse taal

In voorgaande paragrafen is ingegaan op de uitvoering van de onderdelen van het SNTR-programma die zich richten op de verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal van haar deelnemers. Diverse van de gemaakte inrichtingskeuzes van het SNTR-programma zijn erop gericht om de onvolkomenheden in het huidige inburgeringsstelsel weg te nemen zoals het door SNTR zelf selecteren van taalscholen, het toezien op de kwaliteit van de docenten, het begeleiden van deelnemers en het bieden van mogelijkheden voor bijfinanciering. SNTR-deelnemers blijken intensiever te zijn begeleid en ondersteund dan statushouders in de gemeente-aanpak, maar in termen van ervaren kwaliteit en tevredenheid zijn de verschillen tussen beide groepen betrekkelijk gering. In hoeverre de inspanningen van het SNTR-programma zichtbaar zijn in de feitelijke ontwikkeling van de taalbeheersing van de deelnemers, stellen we vast in het tweede deel van dit hoofdstuk.

In paragraaf 4.4 beschrijven we op basis van kwantitatieve methoden de ontwikkeling van de SNTR-deelnemers over tijd (zoals gemeten in de Bridge panelsurvey wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019) en vergelijken we deze met die van de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (overeenkomend met onderzoeksvraag 3). Het is belangrijk om op te merken dat het hierbij gaat om bevindingen op beschrijvend niveau. Dat wil zeggen dat deze nog geen uitsluitsel geven over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Met de kwalitatieve gegevens uit 2020 geven we verdere duiding aan deze cijfers door in kaart te brengen hoe SNTR-deelnemers en statushouders uit de gemeentelijke aanpak hun taalverwerving ervaren.

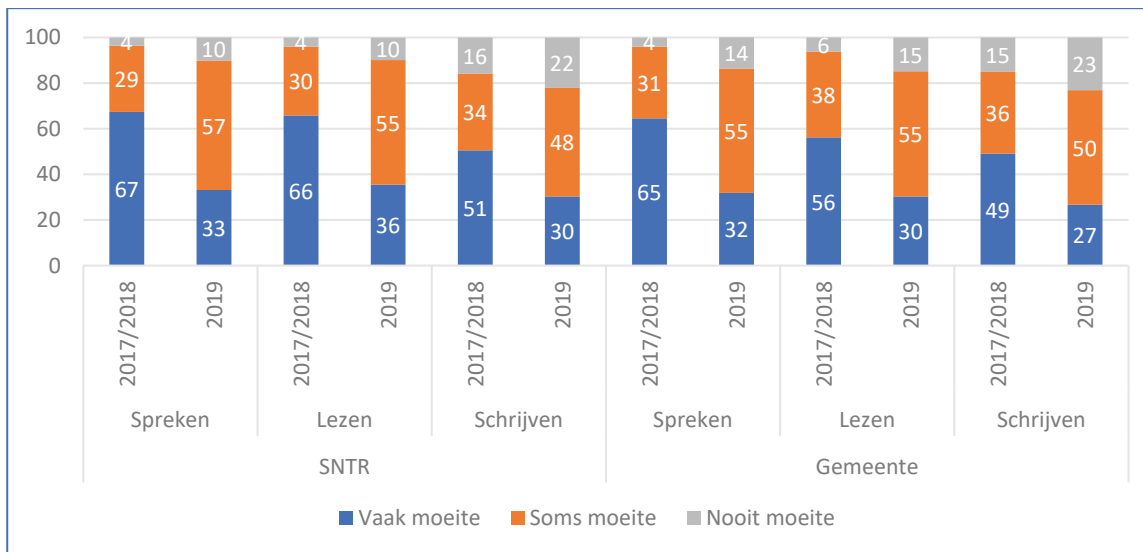
4.4.1 Beschrijving van de Nederlandse taalbeheersing over tijd

De taalbeheersing van de Rotterdamse statushouders wordt in kaart gebracht met twee verschillende metingen uit de Bridge panelsurvey, namelijk taalbeheersing uitgedrukt in een rapportcijfer tussen de 1 en 10 en taalbeheersing uitgedrukt als ervaren moeite bij het spreken, lezen en schrijven van de Nederlandse taal. Deze gegevens zijn gebaseerd op zelfrapportage waarbij de respondent aangeeft hoe de eigen taalbeheersing wordt ingeschat. Dit type meting wordt vaak gebruikt in migrantensurveys, zoals de surveys onder niet-westerse groepen die sinds de jaren negentig periodiek zijn uitgevoerd en surveys onder vluchtelingengroepen.⁷² Men kiest hiervoor omdat in een survey doorgaans geen mogelijkheden zijn om een uitgebreide taaltoets af te nemen. Subjectieve metingen van de taalbeheersing blijken plausibele uitkomsten op te leveren. Zo zijn er duidelijke en te verwachten verschillen naar bijvoorbeeld leeftijd en opleidingsniveau en blijken ze een significante voorspeller te zijn voor zowel structurele als sociaal-culturele componenten van integratie (binnen de Nederlandse context: i.e. Bakker, Dagevos, & Engbersen, 2014, 2017; De Vroome, Coenders, Van Tubergen, & Verkuyten, 2011; De Vroome, Verkuyten, & Martinovic, 2014; De Vroome & Van Tubergen, 2010; Weeda, Van der Linden, & Dagevos, 2019). Tevens is er een behoorlijke samenhang tussen de door de respondenten zelf gerapporteerde taalbeheersing en de ingeschatte taalbeheersing van de respondent volgens een enquêteur (Dagevos & Odé, 2011).

Uit de Bridge panelsurvey blijkt dat de Nederlandse taalbeheersing van de Rotterdamse statushouders is vooruitgegaan. Zij geven hun taalvaardigheid gemiddeld een 3,2 in 2017/2018 en een 5,1 in 2019. Hoewel dit een aanzienlijke stijging is, geven statushouders hun taalvaardigheid nog steeds een onvoldoende. SNTR-deelnemers (2017/2018: 2,8; 2019: 5) verschillen niet wezenlijk van de statushouders in de gemeentelijke aanpak (2017/2018: 3,3; 2019: 5,2). Zowel wat betreft het niveau als de mate waarin de taalbeheersing is verbeterd lijken beide groepen sterk op elkaar.

Er is sprake van hetzelfde beeld als we gebruik maken van de gegevens over de ervaren moeilijkheden met het spreken, lezen en schrijven van de Nederlandse taal. Het aandeel Rotterdamse statushouders dat vaak moeilijkheden ervaart bij de Nederlandse taal is tussen de onderzochte jaren sterk afgenomen (zie Figuur 4.8). Die afname geldt voor zowel de statushouders in het SNTR-programma als in de gemeentelijke aanpak. Beide groepen verschillen weinig van elkaar in de mate waarin zij taalproblemen ervaren.

⁷² Bijvoorbeeld de Survey integratie migranten (SIM) en haar voorganger, de survey positie en voorzieningengebruik alloctonen (SPVA). Onder vluchtelingengroepen is in 2009 de survey integratie nieuwe groepen (SING) uitgevoerd, waarin personen met een Iraanse, Iraakse, Afghaanse en Somalische achtergrond zijn geënquêteerd. In 2017 en 2019 zijn onder Syrische statushouders surveys gehouden. Al deze surveys maken gebruik van genoemde subjectieve metingen van de Nederlandse taalbeheersing.



Figuur 4.8. Nederlandse taalbeheersing opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

^a In de vragenlijst is gevraagd: “Heeft u, als u een gesprek in het Nederlands heeft, vaak, soms of nooit moeite met de Nederlandse taal?” met de antwoordcategorieën 1: ik spreek geen Nederlands, 2: ja, vaak moeite, 3: ja, soms, 4: nee, nooit. Voor spreekvaardigheid zijn antwoordcategorieën 1 en 2 samengevoegd. Leesvaardigheid is gemeten als “Heeft u bij het lezen van kranten, brieven of folders vaak, soms of nooit moeite om de Nederlandse taal te begrijpen?” en schrijfvaardigheid als “Heeft u moeite met het schrijven in het Nederlands?”. De antwoordcategorieën waren 1: ja, vaak moeite, 2: ja, soms, 3: nee, nooit.

4.4.2 Kwalitatieve bevindingen over taalbeheersing

De kwantitatieve resultaten wijzen op een duidelijke vooruitgang in de Nederlandse taalbeheersing van statushouders. Het kwalitatieve onderzoek onder SNTR-deelnemers in 2020 ondersteunt dit. Waar statushouders in 2018 nog aangaven dat de Nederlandse taal een bijna onoverkomelijk struikelblok was (Damen et al., 2019), is het duidelijk dat het verstrijken van de tijd gepaard gaat met een betere taalbeheersing. In 2020 stellen de geïnterviewden zich goed te kunnen redden in het Nederlands als het om het maken van een praatje gaat, bijvoorbeeld in de supermarkt, met de buurman of op straat. Echter, er wordt ook aangegeven dat het *volledig* kunnen beheersen van de taal het leven naar een ander niveau tilt. Dit kan zijn omdat men dan politieke discussies kan volgen, beter sociale contacten kan opdoen of omdat men niet langer het gevoel heeft dat er op hen neer gekeken wordt. De volgende respondent zegt het zo:

I: “Heb je het gevoel dat je helemaal op jezelf kan rekenen in Nederland?”

R: “Tot nu toe, in het geval dat ik alleen Nederlands spreek, dus geen Engels gebruik, kan ik 60% of ietsje meer.”

I: “Als je het Engels niet meer nodig hebt, zou je je dan meer zelfstandig voelen?”

R: “Ja, zeker. Als ik over alle onderwerpen en discussies kan praten in het Nederlands, dan wordt het leven ook anders, volgens mij natuurlijk.”

I: “Hoe anders?”

R: “Qua werk, qua sociaal netwerk, in alles wordt het leven anders als je gewoon kan praten.” (R2, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het gemiddelde rapportcijfer 5, waarmee statushouders hun taalbeheersing waarderen, lijkt dus uit te drukken: het begin is er, maar om “volwaardig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving”, zijn er nog stappen te nemen. Het is daarom niet verwonderlijk dat taal in 2020 nog steeds een belangwekkende factor is bij alle ter sprake gebrachte onderwerpen; het meeste bij zelfredzaamheid en participatie. Taalverwerving is de sleutel:

“Als ik de taal goed leer, dan integreer ik meteen.” (R18, man, 40 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Omgekeerd is het niet spreken van de taal een hinderende factor in de integratie. Het niet durven spreken is daarvan een oorzaak. In 2018 lijkt dit prominenter naar voren te komen dan in de interviews die we in 2020 hebben gehouden. In 2018 geven statushouders bijvoorbeeld aan dat zij het eng vinden om Nederlands te spreken vanwege de angst om fouten te maken en uitgelachen te worden. Sommigen spreken dan liever helemaal geen Nederlands dan dat ze worden verbeterd of niet worden verstaan door degene met wie ze praten (Damen et al., 2019). In 2020 zien we vaak juist het tegenovergestelde; een verandering van mind-set:

“Als je geen fouten maakt ga je nooit leren.” (R7, vrouw, 31 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Ik kan praten met andere mensen, ik durf ook te praten. Ik word niet belemmerd door de taalfouten die ik maak.” (R6, 48, vrouw, SNTR-deelnemer, 2020)

Omdat statushouders tevens aangeven de taal het beste in contact met andere mensen te leren is zelfvertrouwen over de Nederlandse spreekvaardigheid een belangrijke voorwaarde om de taal te leren. Afgaande op het kwalitatieve materiaal lijkt het zelfvertrouwen dus te zijn toegenomen en de schaamte om Nederlands te spreken wat te zijn afgenomen in 2020. Toch blijft de wens bestaan om nog (veel) beter Nederlands te spreken. Statushouders zijn zich ervan bewust dat diepgaande gesprekken over complexe onderwerpen een betere taalvaardigheid vereisen. Dit blijkt ook uit het gegeven dat na inburgering op A2-niveau, verder gestudeerd wordt op B1- of B2-niveau. Statushouders zijn dus nog niet onverdeeld tevreden met hun beheersing van de Nederlandse taal, maar stellen zich wel goed te kunnen redden.

4.5 Effect van het SNTR-programma op taalbeheersing

Uit het kwalitatieve materiaal blijkt dat statushouders het beheersen van de Nederlandse taal zien als de sleutel tot deelname aan het maatschappelijk leven. Gezien de centrale positie van de Nederlandse taal in het integratieproces is het belangrijk dat de taallessen van SNTR bijdragen aan het verbeteren van de taalbeheersing van haar deelnemers. Op basis van de beschrijvende gegevens zien we dat de Nederlandse taalbeheersing ongeveer evenveel is toegenomen onder SNTR-deelnemers als onder statushouders in de gemeentelijke aanpak. Echter, zoals gezegd, geven de beschrijvende gegevens nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Verschillen in uitkomsten kunnen om deze reden te maken hebben met verschillen in achtergrondkenmerken in plaats van beleid. Om deze reden wordt de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers die door middel van een statistische methode zijn gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak (met *coarsened exact matching*, zie paragraaf 2.4). Bij de matching zijn alleen respondenten meegenomen die nu of in het verleden hebben deelgenomen aan een taalles. Vervolgens stellen we de effectvraag (overeenkomend met onderzoeksvraag 4): zijn eventuele verschillen in taalbeheersing tussen SNTR-deelnemers en statushouders uit de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?

Op basis van de gematchte dataset is de voortgang van de Nederlandse taalbeheersing voor beide groepen geanalyseerd met behulp van *random effects* (RE) analyse. In de analyses is tevens gecontroleerd voor demografische eigenschappen en zijn waar relevant aangevuld met de ervaren gezondheid⁷³ van de respondenten. De uitkomsten van deze controlevariabelen zijn voor de transparantie opgenomen in de tabellen in deze paragraaf, maar worden niet inhoudelijk geïnterpreteerd aangezien ze slechts dienen om het mogelijke effect van het SNTR-programma beter te isoleren. Een deel van deze controlevariabelen is in de matchingprocedure voorafgaand aan de analyses gebruikt⁷⁴ waardoor de werkelijke variatie in de data is gereduceerd.

Gezien de meer intensieve en op het individu afgestemde benadering van de taallessen van SNTR formuleren we de hypothese dat de Nederlandse taalbeheersing van de SNTR-deelnemers sneller is toegenomen dan de taalbeheersing van de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (i.e. een statistisch significant interactie-effect)⁷⁵.

Op basis van de kwalitatieve gegevens over SNTR-deelnemers uit 2020, laten we verder zien hoe SNTR-deelnemers zich de Nederlandse taal eigen maken. We brengen de mechanismen in kaart via welke statushouders stellen de taal te leren. Naast een eventuele rol van SNTR, laten we zien welke andere factoren volgens statushouders bijdragen. Op deze manier kunnen we de bijdrage van SNTR in een bredere context plaatsen. Hiermee wordt de kwantitatieve effectstudie gecomplementeerd, omdat het inzicht geeft in hoe de deelnemers van het SNTR-programma de werking ervan beleven. Tot slot geven we ook kort weer of de taalbeheersing grofweg

⁷³ Ervaren gezondheid is een subjectieve meting die allerlei aspecten van de gezondheid kan omvatten, waaronder de geestelijke en fysieke gezondheid, de manier waarop men dagelijks functioneert en hoe men zich voelt (Simon, De Boer, Joung, Bosma, & Mackenbach, 2005).

⁷⁴ Controlevariabelen die tevens zijn gebruikt in de matching procedure zijn leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van thuiswonende kinderen.

⁷⁵ In het geval van geen statistisch significant interactie-effect mogen we niet zonder meer concluderen dat de nulhypothese (i.e. er is geen verschil tussen de SNTR- en gemeentegroep over tijd) juist is. We kunnen enkel concluderen dat we in ons onderzoek geen bewijs hebben kunnen vinden dat de nulhypothese kan weerleggen.

hetzelfde of juist heel anders wordt ervaren door statushouders uit de gemeentelijke aanpak voor een betere inzage in de werkzame mechanismen van het SNTR-programma.

4.5.1 Effectevaluatie voor taalbeheersing

Resultaten voor rapportcijfer taalbeheersing

Tabel 4.1 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor Nederlandse taalbeheersing gemeten met een zelf ingeschat rapportcijfer. We vinden een significant hoofdeffect voor wave ($b = 2.16^{***}$): in het algemeen blijkt dat de Rotterdamse statushouders hun taalbeheersing over tijd ruim twee punten hoger inschatten. Maar zien we ook een sterkere ontwikkeling in taalbeheersing voor de SNTR-groep in vergelijking met de gemeentegroep? De hypothese wordt getest in het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019). *Het interactie-effect blijkt niet significant (n.s.): we kunnen niet aantonen dat de taalbeheersing van SNTR-deelnemers sneller is toegenomen over tijd dan bij statushouders in de gemeentelijke aanpak.* We hebben dus geen verschil kunnen vinden in de ontwikkeling van de taalbeheersing bij SNTR-deelnemers in vergelijking met gemeentedeelnemers.

Tabel 4.1

Resultaten *random effects* analyse voor rapportcijfer voor Nederlandse taalbeheersing

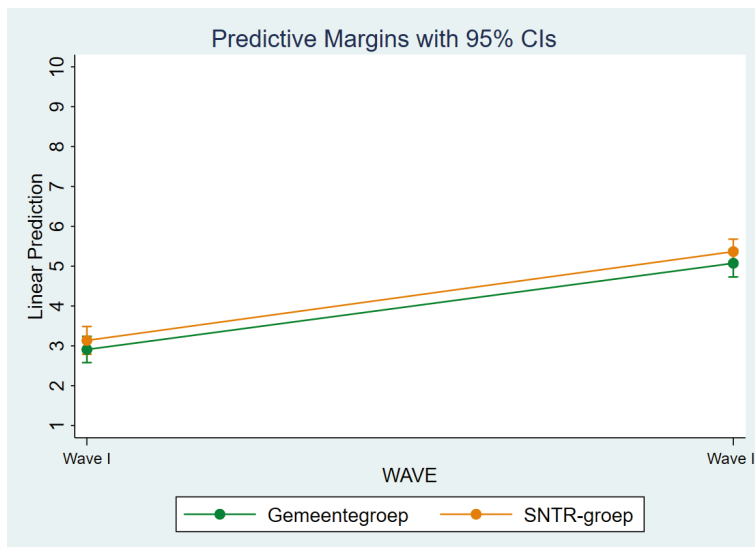
	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	.06 (.28)
Wave (ref. wave I)	2.16 (.20)***
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.23 (.24)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.30 (.19)
Geslacht (ref. man)	-.88 (.22)***
Leeftijd	-.04 (.01)**
Opleidingsniveau	.35 (.08)***
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.69 (.32)*
Ervaren gezondheid	.22 (.11) ^a
Intercept	3.47 (.67)***
$N_{\text{observaties}}$	417
N_{personen}	210

Opmerking. In de vragenlijst is gevraagd "Hoe goed spreekt u de Nederlandse taal? Op een schaal van 1 tot 10, welk cijfer geeft u dan?" (1 = ik spreek geen Nederlands, 10 = ik spreek heel goed Nederlands). *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

^a $p = .052$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van het niet significante interactie-effect grafisch weergegeven in Figuur 4.9. De oranje lijn geeft de ontwikkeling over tijd aan voor SNTR-deelnemers en de groene lijn voor statushouders in de gemeentelijke aanpak. Zo is goed te zien dat de taalbeheersing weliswaar toeneemt over tijd, maar dat beide groepen zich ook op dezelfde manier ontwikkelen over tijd.



Figuur 4.9. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor rapportcijfer voor Nederlandse taalbeheersing (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Resultaten voor ervaren moeilijkheden met de Nederlandse taal

Er is tevens een RE-analyse uitgevoerd voor het ervaren van moeilijkheden bij het spreken, schrijven en lezen van de Nederlandse taal, zie Tabel 4.2. De waarden op deze variabelen zijn samengevoegd in een somscore: een hoge score betekent *minder* moeilijkheden met de Nederlandse taal. We vinden een hoofdeffect voor wave op de grens van statistische significantie ($b = .035$, $p = .053$) dat suggereert dat de Rotterdamse statushouders over tijd minder moeilijkheden ervaren met de Nederlandse taal. Maar geldt deze afname van ervaren moeilijkheden ook in sterkere mate voor de SNTR-groep in vergelijking met de gemeentegroep? Ook hier vinden we geen significant interactie-effect: we kunnen niet aantonen dat de ervaren moeilijkheden met de Nederlandse taal bij SNTR-deelnemers sneller zijn afgenomen over tijd dan bij statushouders in de gemeentelijke aanpak.

Tabel 4.2

Resultaten *random effects* analyse voor ervaren moeilijkheden met de Nederlandse taal

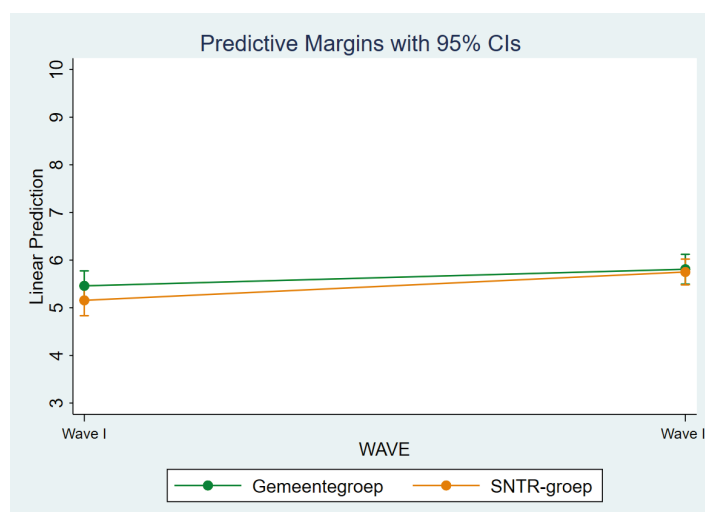
	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	.25 (.27)
Wave (ref. wave I)	.35 (.18) ^a
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.30 (.23)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.01 (.18)
Geslacht (ref. man)	-.56 (.18)**
Leeftijd	-.02 (.01)*
Opleidingsniveau	.28 (.07)***
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.62 (.26)*
Ervaren gezondheid	-.02 (.10)
Intercept	6.24 (.59)***
<i>N</i> _{observaties}	417
<i>N</i> _{personen}	210

Opm. In de vragenlijst is spreekvaardigheid gemeten als: "Heeft u, als u een gesprek in het Nederlands heeft, vaak, soms of nooit moeite met de Nederlandse taal?" (1 = ik spreek geen Nederlands, 2 = ja, vaak moeite, 3 = ja, soms en 4 = nee, nooit). Leesvaardigheid is gemeten als "Heeft u bij het lezen van kranten, brieven of folders vaak, soms of nooit moeite om de Nederlandse taal te begrijpen?" en schrijfvaardigheid als "Heeft u moeite met het schrijven in het Nederlands?" (1 = ja, vaak moeite, 2 = ja, soms en 3 = nee, nooit). Moeilijkheden met het schrijven, lezen en spreken van de Nederlandse taal zijn omgedraaid en samengevoegd tot een somschaal (3-10) waarbij een hoge score *minder* moeilijkheden met de Nederlandse taal betekent. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

^a $p = .053$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Visuele inspectie van het niet significante interactie-effect laat zien dat de verschillen tussen beide groepen zeer gering zijn en in de onderzochte periode niet noemenswaardig zijn afgenomen (zie Figuur 4.10)



Figuur 4.10. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor ervaren moeilijkheden met de Nederlandse taal.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

4.5.2 Welke factoren zijn volgens statushouders van belang voor de taalbeheersing? Het ervaren effect van het SNTR-programma in de bredere context

In de kwalitatieve studie van 2020 hebben we SNTR-deelnemers gevraagd om zelf mechanismen te noemen die volgens hen van invloed zijn geweest op de verwerving van de Nederlandse taal. Daarbij kan het gaan over de rol van het SNTR-programma, maar ook over andere belemmerende of faciliterende factoren. Respondenten noemen grofweg drie factoren die volgens hen bijdragen aan het leren van de Nederlandse taal: de taallessen, het leren van de taal in de praktijk (dat wil zeggen: in contact met andere mensen) en de eigen inzet. De volgende respondent noemt deze drie mechanismen in één adem op de vraag op welke manier je het beste Nederlands kunt leren:

“Meerdere dingen. Eerst heeft de student een cursus nodig. Ten tweede heeft hij contact nodig met Nederlanders. Dat kan door verschillende manieren bereikt worden, bijvoorbeeld taalcafé of zo. [...] En je moet motivatie hebben.” (R3, man, 25 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het algemene beeld is dat de taallessen in de ogen van SNTR-deelnemers een belangrijke bijdrage leveren aan hun taalverwerving (ondanks ook kritische geluiden, zie paragraaf 4.2). Niet alleen omdat ze daar de grammatica leren en een docent hebben die hen dingen uitlegt, maar ook door de ‘stok achter de deur’ die de taallessen biedt:

I: “Wat is het afgelopen jaar het belangrijkste geweest waardoor u het inburgeringsexamen kon halen?”

R: “School [...] en de taallessen. [...] Door de verplichting dat je naar school gaat en op school bezig bent met de lessen. Dat is heel belangrijk en helpt enorm. Ook als je thuis bent, dan moet je je huiswerk doen. Dat werkt!” (R12, vrouw, 55 jaar, SNTR-deelnemer, 2020).

Onder de geïnterviewde deelnemers zien we verder een sterke, breed gedeelde wens om het geleerde in de praktijk te brengen. In 2018 missen deelnemers veelal mogelijkheden daartoe (Damen et al., 2019). Mensen willen graag werken of op een andere manier participeren in de samenleving om daarmee mensen te ontmoeten en de taal te oefenen. Ook in 2020 zien we deze wens sterk terug, maar zijn er, meer dan in 2018, ervaringen met taalmaatjes, vrijwilligerswerk of anderszins om het geleerde in de praktijk te brengen. Wanneer er gevraagd wordt hoe men aan deze taalmaatjes, buurthuizen en vrijwilligerswerk is gekomen, valt op dat, naast via SNTR (zie ook Hoofdstuk 6), men ook nogal eens uit eigen beweging, door het eigen netwerk, of door andere organisaties op deze (werk)plaatsen of taalmaatjes is geweest. Hieruit maken we op dat het eigen initiatief en sociale netwerk van statushouders ook een belangrijke bron is voor het maken van stappen in hun taalverwerving.

“Ik hoorde van mijn vriendinnen en van andere moeders op de kinderfaculteit dat er de mogelijkheid was om vrijwilligerswerk te doen. Ik vond de sfeer daar heel leuk. [...] Ik nam een vriendin mee die de taal goed sprak en ze ging vragen of ik vrijwilligerswerk kon doen. Dat vonden ze goed. Ze zeiden dat ik de docent Engels kon helpen en dat vond ik prima. Zo ben ik begonnen. Ik gebruikte er mijn eigen netwerk voor.” (R6, vrouw, 48 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het belang van de eigen inzet met betrekking tot taalverwerving komt op verschillende manieren naar voren: motivatie, discipline, durven, verantwoordelijkheid- en initiatief nemen. Statushouders kennen deze eigen inzet een grote rol toe in het leren van de taal en het halen van het inburgeringsexamen.

I: “Wat is het belangrijkste geweest waardoor u uw inburgering kon halen?”

R: “Voorbeeldexamen en zelfstudie. Ja, maar het gaat meer om de zelfstudie dan de docenten die de lessen gaven.” (R15, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Mijn studie, mijn eigen inzet. Ik vind het leuk om te leren.” (R14, vrouw, 55 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Ook uit kwantitatief onderzoek naar de integratie van Syrische statushouders blijkt dat zelfstudie heel belangrijk is in de taalverwerving; statushouders doen dit het vaakst – naast taallessen en oefenen in de praktijk (Miltenburg & Dagevos, 2020).

Voorafgaand aan de eigen motivatie komt soms het bewustzijn dat men ‘niet in staat’ is om de taal te leren. Dit hoorden we al in het onderzoek van 2018 toen dat in verband werd gebracht met het bijkomen van de vlucht, wennen aan een nieuw (t)huis en zorg voor de kinderen (Damen et al. 2019). Ook in 2020 zien we dat mensen, terugkijkend, die eerste periode vaak als mentaal “heel moeilijk” typeren, waardoor het leren van de taal, maar ook in bredere zin bezig zijn met integratie, niet lukte (zie ook: Sterckx & Fessehazion, 2018). In dat kader kiezen sommige respondenten ervoor om zelf een pas op de plaats te maken en zich op het gezin te richten.

“Om eerlijk te zijn, ik was psychisch heel moe in het eerste jaar. [...] Maar ik begin te wennen en het is nu beter dan in het begin, godzijdank. [...] En ik was bezig met studeren. [...] De school deed genoeg, om eerlijk te zijn. Maar het begrijpen was heel moeilijk. [...] Ik zei tegen mijn vrouw: het zal me niet lukken met studeren. Mijn vrouw vindt studeren leuk sinds ze klein was. Ik zei tegen haar: de man of de vrouw moet hun taal een beetje goed krijgen en proberen te leren. Ik zei tegen haar: jij moet op studeren focussen, meer dan ik. Ik probeer om de andere dingen te vervullen, in het huis bijvoorbeeld, de kinderen en zo.” (R20, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het heersende beeld uit de interviews is dat de druk om het leven in Nederland op te pakken vooral in de beginperiode een sterke rol speelde (al zien we in Hoofdstuk 5 dat neerslachtigheid en somberheid in 2019 nog steeds regelmatig voorkomen). De eerste periode van het regelen van allerlei zaken, het wennen aan Nederland en het overbruggen van de tijd waarin geen woord Nederlands werd gesproken, is nu grotendeels voorbij. Er komt meer tijd en ruimte, ook geestelijk, om zich intensief in te spannen voor het verder leren van de taal.

Zoals gezegd identificeren statushouders dus drie factoren in het leren van de taal: taallessen, oefenen in de praktijk en de eigen inzet. Hoewel er niet alleen positieve geluiden waren over de taallessen van SNTR, wordt de bijdrage ervan voor de taalverwerving door statushouders genoemd en aanzienlijk geacht. Statushouders ervaren verder de effectiviteit van het leren van de taal in de praktijk doorgaans als groot. Dat SNTR dergelijke activiteiten aanbiedt sluit dus nauw aan bij de belevingswereld en de wens van de deelnemers. Het valt op dat statushouders daarvoor echter niet alleen afhankelijk zijn van derden, maar ook zelf goed in staat zijn, al dan niet via hun eigen sociale netwerk, om mogelijkheden daartoe te creëren en te benutten. Statushouders benadrukken verder dat zij primair zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun taalverwerving. SNTR speelt met haar taallessen en ander aanbod om de taal te oefenen dus een aanzienlijke rol in de taalverwerving van haar deelnemers, maar deelnemers putten daarnaast ook uit andere bronnen die – naar zij zeggen – cruciaal zijn.

4.5.3 Kwalitatieve bevindingen uit de studie onder statushouders in de gemeentelijke aanpak

Tot slot beschrijven we kort de ervaringen van statushouders onder de gemeentelijke aanpak. Zoals valt te lezen in paragraaf 4.3 heeft de gemeente Rotterdam niet de regie over de taalscholen, maar voorziet wel in verschillende activiteiten om de taalverwerving van statushouders te ondersteunen. Hoewel we in deze paragraaf niet uitgebreid zullen stilstaan bij deze verschillende typen van ondersteuning, is het zinvol om de ervaringen van statushouders onder de gemeentelijke aanpak in deze beleidscontext te bezien.

Ook statushouders onder de gemeentelijke aanpak hebben het beheersen van de Nederlandse taal hoog in het vaandel staan om hen verder te brengen in hun integratie. Het was echter, zeker in het begin van de

integratie, soms wel behelpen voor de geïnterviewden. Er worden behoorlijk wat hulpmiddelen en strategieën gerapporteerd om met name die eerste periode door te komen: de inzet van tolken, bijvoorbeeld uit hun eigen netwerk of hun kinderen, *google translate* en het ‘omzeilen’ van het Nederlands spreken door met handen en voeten te praten. Onze indruk is dat SNTR-deelnemers hier door de standaard inzet van connectoren en MB-coaches in mindere mate mee in de knel zaten.

De drie belangrijkste mechanismen die we bij SNTR-deelnemers zagen, komen ook terug bij de gemeentelijke deelnemers: de taalschool, het leren van de taal in praktijk, en de eigen inzet. In de taallessen leren statushouders de regels, de grammatica en wordt de basis gelegd om verder “op straat” mee te oefenen. In het contact met anderen wordt vervolgens geleerd hoe gesprekken te voeren en hoe de taal in het dagelijks leven gebruikt wordt. Opvallend is dat er veel ervaringen zijn met taalmaatjes met wie de taal geoefend wordt. Statushouders worden op verzoek door VluchtelingenWerk aan een taalmaatje gekoppeld⁷⁶, ze doen er één op in een taalcafé of vinden hun taalmaatje via maatschappelijke organisaties (zoals bijvoorbeeld Stichting Mano). De meeste ervaringen met die taalmaatjes zijn erg goed, maar niet zelden is de klacht dat de taalmaatjes op hoge leeftijd zijn en “zelf hulp nodig hebben”. Dit wordt door de statushouders niet altijd gewaardeerd. Maar, terwijl de school de “essentie” vormt, en het oefenen met taalmaatjes of anderen helpt om meer te leren, is de “zelfmotivatie de essentie van de essentie”, zoals een respondent krachtig verwoord. Evenals SNTR-deelnemers zijn de respondenten uit de gemeentelijke aanpak stellig: uiteindelijk gaat het om je eigen inzet, je motivatie – die soms wel te lijden heeft onder het vluchteling-zijn – en discipline.

We horen dat navigeren in het onoverzichtelijke aanbod van taalscholen en inburgeringstrajecten voor statushouders lastig is. Men maakt melding van te hoge kosten, malafide praktijken en slechte kwaliteit van taallessen en/of docenten. Sommigen leggen expliciet de schuld daarvan bij de overheid; het systeem waarin statushouders €10.000 ‘vrij’ te besteden hebben om in te burgeren, is in hun ogen inadequaat. Zij kennen de weg en de regels in Nederland nog onvoldoende om het budget effectief in te zetten en de begeleiding daarbij is ondermaats of zelfs afwezig. Hoewel dergelijke problemen bij SNTR-deelnemers niet geheel absent waren (zie par. 4.2), lijken deze pregnanter bij statushouders die alleen onder de gemeentelijke aanpak vallen.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk onderzochten we de taalverwerving van Rotterdamse statushouders. We startten het hoofdstuk met een beschrijving van hoe de taalactiviteiten van SNTR in de praktijk zijn uitgevoerd en hoe de betrokken partijen dit hebben ervaren. Het overgrote deel van de SNTR-deelnemers is gestart in het taalaanbod van SNTR. Vanwege dalende instroom in het SNTR-programma werd het interne taalaanbod minder breed, en was er dus vaker geen passende taalcursus voor deelnemers. Dit leidde ertoe dat aanzienlijke aantallen deelnemers overstapten naar andere taalaanbieders. Ook grote afstanden tot de taalschool en ontevredenheid over de taallessen waren redenen voor deelnemers om over te stappen. SNTR is betrokken bij het proces van overstappen en heeft een goed beeld van het externe aanbod van reguliere taaltrajecten, maar minder van het aanbod duale trajecten dat hierop een aanvulling vormt.

Het taalaanbod van SNTR is intensief. Veel deelnemers waarderen de frequentie (vier dagen per week), en een eveneens aanzienlijk deel van de deelnemers vindt het tempo te hoog. Deelnemers hebben tevens behoefte om de taalverwerving meer in de praktijk te laten plaatsvinden in een vorm van werk naast de taallessen. De klassen zijn qua niveau tamelijk homogeen, hoewel de heterogeniteit over tijd is toegenomen. Bijna driekwart van de deelnemers is (zeer) tevreden met het interne taalaanbod. Dit aandeel is onder deelnemers die een externe taalcursus volgen ongeveer gelijk. In de SNTR-klassen zitten alleen Syriërs, wat Nederlands als voertaal tijdens de lessen bemoeilijkt. Over de taaldocenten heerst over het geheel genomen grote tevredenheid. Bijzonder aan het SNTR-programma is de mogelijkheid tot bijfinanciering, die wordt ingezet om de taalbeheersing van deelnemers verder te verbeteren. In 2019 is SNTR gestart met Aan de Slag, dat een meer duale aanpak beoogde om de taalbeheersing van analfabeten en laaggeschoolden te bevorderen. De ontwikkeling en uitvoering is diverse keren bijgesteld en alles bijeengenomen is het duale karakter minder uit de verf gekomen dan was beoogd.

SNTR probeert de taalvoortgang van haar deelnemers te monitoren. Voor een lange tijd was het voor SNTR onduidelijk of deelnemers die niet ingeschreven waren bij de SNTR-taalschool zich daadwerkelijk hadden ingeschreven bij een andere taalschool, maar later is het inzicht hierin verbeterd. Volgens diverse externe partijen hebben SNTR-deelnemers de inburgering relatief goed op orde. De cursistenbegeleiding is overgedragen van team Taal aan team Toekomstcoaching, maar de kennisoverdracht is vanwege andere prioriteiten niet volledig afgerond. Als gevolg hiervan lijken de toekomstcoaches in verhouding tot hun andere taken minder aandacht te hebben besteed aan het adviseren bij het taaltraject en het waar nodig bijstellen van het einddoel.

⁷⁶ Bijvoorbeeld in het kader van de Rotterdamse Taalstart, zie paragraaf 4.3.1.

Om de effectiviteit van het SNTR-programma vast te kunnen stellen, is er in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die ondersteuning van de gemeente Rotterdam ontvangen. Daarom bespreken we ook kort het gemeentelijke beleid. De gemeente Rotterdam heeft geen rol op de markt van taalaanbieders. Wel verzorgt zij de Rotterdamse Taalstart, een verplicht, tien weken durend taaltraject, voorafgaand aan de start van de inburgering. De Rotterdamse Taalstart fungeert als 'brugklas' waarin statushouders voor het eerst ervaring opdoen met de Nederlandse taal en de stad Rotterdam. De plicht van de gemeente om te handhaven dat statushouders zich bij een taal cursus inschrijven duurt de eerste twaalf maanden van de bijstand. Daarna hebben gemeenten geen officiële rol meer bij het monitoren van de taalvoortgang van de statushouder. Hoewel zij proberen zicht te houden op de voortgang van de taalverwerving, bieden consulenten minder intensieve begeleiding dan SNTR. VluchtelingenWerk helpt vooral met de inschrijving maar heeft minder een adviserende rol. Wel lijkt de gemeente een breder aanvullend taalaanbod te kunnen bieden dan SNTR, door middel van onder andere taal- en/of GIT-trajecten. Dit bredere aanbod wordt mede gefaciliteerd door het feit dat zij meer migranten van dienst moeten zijn dan SNTR, en daardoor ook meer differentiatiemogelijkheden hebben. De nadruk ligt hier evenwel op *aanvullend*, want dit aanbod is grotendeels pas beschikbaar ná inburgering.

Uit de Bridge panelsurvey blijkt dat de Nederlandse taalbeheersing van Rotterdamse statushouders is vooruitgegaan. Zij geven hun taalvaardigheid gemiddeld een 3,2 in 2017/2018 en een 5,1 in 2019. Hoewel dit een aanzienlijke stijging is, geven statushouders hun taalvaardigheid nog steeds een onvoldoende. SNTR-deelnemers verschillen niet wezenlijk van de statushouders in de gemeentelijke aanpak. Zowel wat betreft het niveau als de mate waarin de taalbeheersing is verbeterd lijken beide groepen sterk op elkaar. Dit blijkt ook uit het aandeel Rotterdamse statushouders dat vaak moeilijkheden ervaart bij de Nederlandse taal. Die is in de onderzochte jaren bij zowel de statushouders in het SNTR-programma als in de gemeentelijke aanpak sterk afgenomen. Het gemiddelde rapportcijfer 5, waarmee statushouders hun taalbeheersing waarderen, lijkt in het kwalitatieve materiaal van 2020 onder SNTR-deelnemers uit te drukken: het begin is er, maar om "volwaardig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving", zijn er nog stappen te nemen. De wens blijft bestaan om nog (veel) beter Nederlands te spreken. Statushouders zijn zich ervan bewust dat diepgaande gesprekken over complexe onderwerpen een betere taalvaardigheid vereisen. Statushouders zijn dus nog niet onverdeeld tevreden met hun beheersing van de Nederlandse taal, maar stellen zich wel goed te kunnen redden.

Op basis van de beschrijvende gegevens zien we dat de Nederlandse taalbeheersing ongeveer evenveel is toegenomen onder SNTR-deelnemers als onder statushouders in de gemeentelijke aanpak. De beschrijvende gegevens geven echter nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Om deze reden is de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers dat door middel van een statistische methode is gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak. Op basis van de gematchte dataset is de voortgang van de Nederlandse taalbeheersing voor beide groepen geanalyseerd. Uit deze analyses blijkt dat we niet kunnen aantonen dat de taalbeheersing van SNTR-deelnemers sneller is toegenomen over tijd dan bij statushouders in de gemeentelijke aanpak.

Om beter te kunnen duiden wat de werkzame mechanismen zijn in het SNTR-beleid, hebben we SNTR-deelnemers gevraagd om zelf factoren te noemen die volgens hen van invloed zijn geweest op de verwerving van de Nederlandse taal. Daarbij kan het gaan over de rol van het SNTR-programma, maar ook over andere belemmerende of faciliterende factoren. Hoewel er niet alleen positieve geluiden waren over de taallessen van SNTR, wordt de bijdrage ervan voor de taalverwerving door statushouders genoemd en aanzienlijk geacht. Statushouders ervaren verder de effectiviteit van het leren van de taal in de praktijk doorgaans als groot. Verder benadrukken zij dat zij primair zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor hun taalverwerving. SNTR speelt met haar taallessen en ander aanbod om de taal te oefenen dus een aanzienlijke rol in de taalverwerving, maar deelnemers putten daarnaast ook uit andere bronnen die in hun ogen belangrijk zijn. De drie belangrijkste mechanismen die we bij SNTR-deelnemers zagen, komen ook terug bij de gemeentelijke deelnemers: de taalschool, het leren van de taal in praktijk, en de eigen inzet. Navigeren in het onoverzichtelijke aanbod van taalscholen en inburgeringstrajecten is voor statushouders lastig, en ook de kosten vormen een issue. Hoewel met name laatstgenoemde problemen bij SNTR-deelnemers niet geheel absent waren, lijken deze pregnanter bij statushouders die alleen onder de gemeentelijke aanpak vallen.

Literatuurlijst

- Bakker, L., Bekkers, R., Reitsma, J., Sederel, C., Smets, P., & Younes, Y. (2018). *Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie? Monitor- en evaluatie onderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven*. Barneveld: Significant.
- Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2014). The importance of resources and security in the socio-economic integration of refugees. A study on the impact of length of stay in asylum accommodation and residence status on socio-economic integration for the four largest refugee groups in the Netherlands. *Journal of International Migration and Integration*, 15(3), 431–448.
- Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2017). Explaining the refugee gap: A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1775–1791.
- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Van der Maas-Vos, G., & Van Plaggenhoef, W. (2018). *Inburgering. Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie van Wet Inburgering 2013*. Barneveld: Significant.
- Dagevos, J., & Odé, A. (2011). Inburgering en taal. In E. Dourleijn & J. Dagevos (Eds.), *Vluchtelingen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (pp. 58–80). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A., & Dagevos, J. (2019). *Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- De Vroome, T., Coenders, M., Van Tubergen, F., & Verkuyten, M. (2011). Economic participation and national self-identification of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 45(3), 615–638.
- De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376–403.
- De Vroome, T., Verkuyten, M., & Martinovic, B. (2014). Host national identification of immigrants in the Netherlands. *International Migration Review*, 48(1), 1–27.
- Gass, S. M., & Varonis, E. M. (1994). Input, interaction, and second language production. *Studies in second language acquisition*, 16(3), 283–302.
- Gemeente Rotterdam. (2017). Rotterdamse aanpak statushouders 2016–2020.
- Gemeente Rotterdam. (2020). Monitor Statushouders 2019.
- Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., & De Gruijter, I. (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Miltenburg, E., & Dagevos, J. (2020). Nederlandse taal. In J. Dagevos, E. Miltenburg, M. De Mooij, D. Schans, E. Uiters, & A. Wijga (Eds.), *Syrische statushouders op weg in Nederland: De ontwikkeling van hun positie en leefsituatie* (pp. 42–54). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Odé, A., Van Eijk, E., Oostveen, A. (2017). *Rekenkameronderzoek. Effectiviteit integratiebeleid gemeente Amersfoort*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek & Amersfoort: Rekenkamer Amersfoort.
- Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: De Amsterdamse Aanpak: Overkoepelende eindrapportage*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Odé, A., & Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Simon, J. G., De Boer, J. B., Joung, I. M. A., Bosma, H., & Mackenbach, J. P. (2005). How is your health in general? A qualitative study on self-assessed health. *European Journal of Public Health*, 15(2), 200–208.
- Staatscourant. (2015). Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 augustus 2015, 2015-0000236848, tot Regeling procesgang vangnetters gemeentelijke doelgroep Participatiewet. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-27502.html>
- Staatscourant. (2017). Regeling van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 27 september 2017, nummer 2129147, tot wijziging van de Regeling naturalisatietoets Nederland <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-55853>
- Sterckx, L., & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). Nieuw in Rotterdam: De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Vermeulen, E. & Croonen, J. (2019). *Het juiste duwtje voor een beter passend taalniveau*. Zutphen: Duwtje.
- Weeda, L., Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2018). Breekt de zon door in het AZC? De rol van de AZC-periode voor de mentale gezondheid en sociale integratie van statushouders in Rotterdam. *Mens en Maatschappij*, 93(4), 313–342.

5. Maatschappelijke begeleiding

Meta van der Linden, Jolien Klok, Meghan Rens & Adriaan Oostveen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering en effecten van de maatschappelijke begeleiding van SNTR. Maatschappelijke begeleiding is erop gericht de zelfredzaamheid en sociale contacten van statushouders te bevorderen. Tevens wil SNTR met maatschappelijke begeleiding cultuurverschillen bespreekbaar maken en psychische en gezinsproblemen helpen oplossen. Deze activiteiten dienen eraan bij te dragen dat de deelnemers zich thuis voelen in dit land en in Rotterdam. De indeling van dit hoofdstuk is vergelijkbaar met die van Hoofdstuk 4 en is gebaseerd op onderzoeksvragen 2, 3 en 4. In paragraaf 5.2 brengen we in kaart hoe door SNTR de activiteiten in de praktijk zijn uitgevoerd en hoe de betrokken partijen dit hebben ervaren. In paragraaf 5.3 maken we een vergelijking met het gemeentelijke beleid. In paragraaf 5.4 laten we zien welke veranderingen statushouders hebben doorgemaakt wat betreft hun zelfredzaamheid, sociale netwerken, zich thuis voelen en hun psychische gezondheid. In paragraaf 5.5 willen we via de effectanalyse inzicht krijgen in hoeverre deze uitkomsten zijn toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma. Paragraaf 5.6 bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk.⁷⁷

5.2 Uitvoering van maatschappelijke begeleiding door SNTR

Onderstaand beschrijven we in hoeverre de maatschappelijke begeleiding (MB) van SNTR is uitgevoerd zoals beoogd en wat de ervaringen hiermee zijn van de betrokkenen. Deze paragraaf is gebaseerd op de bevindingen uit de procesevaluatie, waarvoor de dataverzameling medio 2019 plaatsvond (Oostveen, Rens, & Klaver, 2020). Daarnaast beschrijven we een aantal veranderingen die sindsdien in de aanpak zijn opgetreden op basis van onze update van de procesevaluatie die we in 2020 hebben uitgevoerd⁷⁸.

In deze paragraaf zijn de activiteiten binnen MB geclusterd in vier thema's (zie Figuur 5.1): (1) ondersteuning bij praktische zaken, (2) bevorderen sociale participatie⁷⁹, (3) bespreken van cultuurverschillen en (4) laagdrempelige ondersteuning en doorverwijzing bij psychische en gezinsproblemen. Deze indeling sluit grotendeels aan bij de CMO-configuraties uit de beleidstheorie⁸⁰. We behandelen de uitvoering aan de hand van thema's in plaats van CMO's zodat ook nieuwe activiteiten beschreven kunnen worden die nog niet bestonden toen de CMO's in 2018/19 werden opgesteld. Ook is beschrijving via thema's toegankelijker dan via CMO's. Per thema beschrijven we telkens eerst de visie van SNTR op de problematiek bij de doelgroep, en hoe het SNTR-programma dit beoogt op te lossen. Hiervoor baseren we ons op de beleidstheorie die in samenspraak met SNTR is ontwikkeld (Oostveen et al., 2020). Vervolgens beschrijven we hoe de uitvoering in de praktijk verloopt.

⁷⁷ Dit hoofdstuk brengt de bevindingen samen die gedurende het Bridge-project zijn verzameld. Het betreft het onderzoek dat in het kader van de procesevaluatie is uitgevoerd (twee deelonderzoeken, uitgevoerd tussen 2018 en 2020), het onderzoek bij de gemeente Rotterdam, kwalitatief onderzoek onder deelnemers (twee deelonderzoeken uitgevoerd in 2018 en 2020) en de Bridge panelsurvey (wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019). In Hoofdstuk 2 zijn de gebruikte methoden uitvoerig toegelicht. Over diverse deelonderzoeken is eerder gepubliceerd (zie Hoofdstuk 1 voor overzicht publicaties). In dit hoofdstuk is uit deze onderzoeken geput. Verder is gebruik gemaakt van onderzoek waarover we nog niet hebben gepubliceerd, zoals het vervolg van de procesevaluatie, het onderzoek bij de gemeente en het kwalitatieve onderzoek onder deelnemers in 2020.

⁷⁸ Deze update was minder uitgebreid in opzet; om deze reden zijn we voorzichtiger in het doen van evaluatieve uitspraken over deze periode. In 2020 zijn een reeks gesprekken met medewerkers gevoerd, maar geen observaties. Wel zijn er interviews gehouden met deelnemers, maar die hadden niet alleen betrekking op de procesevaluatie.

⁷⁹ Onder 'sociale participatie' verstaan we in deze paragraaf verschillende vormen van meedoen aan de samenleving en deelname aan het sociaal verkeer. Dit kan bijvoorbeeld door actief te zijn in een vereniging, het bezoeken van het buurthuis of de bibliotheek en omgaan met burens en vrienden. Centraal staat dat het buiten het eigen huis gebeurt en in contact is met anderen buiten de gezinssfeer.

⁸⁰ Met als kanttekening dat CMO's 4 en 5 samen worden genomen in het vierde thema, en dat CMO 6 niet eigenstandig aan de orde komt omdat hier geen specifieke activiteiten bij horen.



Figuur 5.1. Activiteiten rondom maatschappelijke begeleiding, ingedeeld langs vier thema's.

5.2.1 THEMA 1: Ondersteuning bij praktische zaken

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders die recentelijk zijn aangekomen in Nederland zijn veelal niet in staat om zelfstandig hun administratieve en praktische zaken in Nederland te regelen, vanwege een beperkte taalbeheersing en ontbrekende kennis van de Nederlandse regels en procedures. Hierdoor kunnen problemen ontstaan, zoals schulden of niet (goed) verzekerd zijn, die op hun beurt kunnen leiden tot stress en onzekerheid en de integratie kunnen belemmeren.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR helpt de statushouder om administratieve zaken op orde te houden en praktische problemen te voorkomen of op te lossen. Dit gebeurt primair middels huisbezoeken door een maatschappelijke begeleider (de 'MB-coach'), aangevuld met een wekelijks spreekuur. De methode 'voordoen, samendoen, zelf doen' wordt gehanteerd, waardoor de statushouder geleidelijk leert om deze zaken zelf te regelen. Hierdoor wordt het zelfvertrouwen van de statushouder vergroot en kan men betere keuzes maken. Doel is dat de statushouder na verloop van tijd zelfredzamer wordt, participeert en integreert in de Nederlandse samenleving.

SNTR-deelnemers hebben hulp nodig bij praktische zaken, huisbezoeken helpen hierbij

Het beeld dat statushouders hulp nodig hebben bij het regelen van praktische zaken wordt bevestigd in de gesprekken met deelnemers (Damen, Van der Linden, Van Dam, & Dagevos, 2019; Oostveen et al., 2020). Met name het lezen en begrijpen van post is een probleem waar deelnemers aangeven hulp bij nodig te hebben, zelfs als ze al een eind zijn gevorderd met het leren van de Nederlandse taal. Dit betreft bijvoorbeeld post over betalingen, inschrijvingen bij instanties of verenigingen, DUO of de zorgverzekering. Naast het lezen en begrijpen van de post hebben deelnemers ook hulp nodig bij het bellen naar de desbetreffende instanties. Dit vinden deelnemers over het algemeen eng, omdat ze bang zijn dat ze het gesprek niet kunnen verstaan, fouten maken, miscommunicaties veroorzaken of zullen stuiten op onbegrip of frustratie bij de andere persoon.

"Face to face is makkelijker, dan kan ik mijn handen gebruiken om tijdens het praten iets uit te leggen. Maar telefonisch durf ik het niet. Soms weet ik de woorden, maar door de stress vergeet ik ze weer." (R1, vrouw, 21 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

De MB-coaches en connectoren van SNTR komen periodiek bij de gezinnen thuis. De frequentie van de huisbezoeken neemt af naarmate men langer in het programma zit. Onze observaties van de huisbezoeken bieden inzicht in de werkwijze van de MB-coaches en connectoren in de praktijk. De MB-coach vraagt als startpunt hoe het met de deelnemer gaat, wat er sinds het vorige huisbezoek is gebeurd en wat zij voor de deelnemer kunnen betekenen. Vervolgens laat de deelnemer meestal een aantal ontvangen brieven van instanties zien. De MB-coach helpt de deelnemers om de brieven te begrijpen en te bepalen of hier iets mee moet gebeuren. Soms wordt er ter plekke actie ondernomen; dan vullen de MB-coach en de deelnemer samen een formulier in of belt de MB-coach met de desbetreffende instantie om zaken te regelen of extra informatie in te winnen. Tijdens een groepsinterview gaven de MB-coaches aan dat het doornemen van de post en het oplossen van problemen van de deelnemers ('brandjes blussen') hen veel tijd kost. Het beeld dat maatschappelijk begeleiders voornamelijk met post en

administratie bezig zijn wordt ook door landelijk onderzoek bevestigd (Meijer, Van der Maas-Vos, Bakker, & Blom, 2020). Zowel de MB-coaches als de deelnemers zien hier echter grote toegevoegde waarde in.

“Post kan soms echt heel ingewikkeld zijn. Sommige brieven snap ik als MB-coach zelfs niet. Dan is het heel fijn als iemand die goed Nederlands spreekt de brief kan bekijken en eventueel kan bellen voor verdere uitleg. Als je nog maar kort in Nederland bent is dat veel te lastig.” (MB-coach SNTR, 2019)

Externe partijen hebben de indruk dat MB-coaches van SNTR van waarde zijn voor het op orde hebben van zaken. Zo merken de wijkteams⁸¹ op dat bij SNTR-gezinnen zaken zoals de DUO-lening, financiën en kinderopvang doorgaans goed op orde zijn, terwijl gezinnen die de maatschappelijke begeleiding ontvangen vanuit VluchtelingenWerk hier vaker problemen mee hebben. Ook team Statushouders van de gemeente Rotterdam ziet dat SNTR-deelnemers hun zaken vaak goed op orde hebben, met name waar het gaat om de inburgering. De huisbezoeken van de MB-coaches spelen daarbij volgens hen een belangrijke rol.

Minder focus op ontwikkelen vaardigheden deelnemers

Naast het oplossen van praktische problemen is MB er ook op gericht om de deelnemers zelf de benodigde vaardigheden te laten ontwikkelen om zelfredzaam te worden. Doordat de MB-coaches tijdens de huisbezoeken veel tijd kwijt zijn met ‘brandjes blussen’ komen zij er onvoldoende aan toe om de deelnemer zelf te laten oefenen met zaken zoals het invullen van formulieren of het bellen van instanties. Dit werd bevestigd door zowel de MB-coaches, een senior coach als het hoofd MB. Ook tijdens de geobserveerde huisbezoeken zagen wij dat de coach de deelnemer veel uit handen neemt: er is vooral sprake van ‘voordoen’ en ‘samendoen’, en in mindere mate van ‘zelf doen’.⁸² Dit komt volgens de genoemde medewerkers vaak voort uit tijdgebrek: deelnemers hebben vaak veel urgente problemen en het kost minder tijd wanneer de MB-coach deze zaken zelf regelt dan wanneer zij dit door de deelnemer laten doen. Ook dit knelpunt wordt gesignaleerd in eerdergenoemd landelijk onderzoek naar maatschappelijke begeleiding (Meijer, Van der Maas-Vos, Bakker, & Blom, 2020). Sommige deelnemers bekrachtigen deze bevindingen tijdens de interviews in 2020:

“Het enige probleem was de post. Echt een probleem. Maar ze [SNTR] kwamen naar ons en ze leggen de post op een gouden dienblad en zeggen: alsjeblieft, alles is klaar.” (R18, man, 40 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Een andere verklaring voor de achterblijvende focus op zelfredzaamheid is dat deelnemers een drempel ervaren om zaken zelf op te pakken. Zoals eerder beschreven zijn deelnemers met name bang om te bellen met instanties, waardoor ze dit liever overlaten aan de MB-coach. Coaches vertellen dat zij soms deelnemers actiepunten geven, zoals contact zoeken met een instantie, maar in de geobserveerde huisbezoeken werd zelden teruggekomen op eventuele actiepunten uit het vorige huisbezoek. Volgens geïnterviewde connectoren en maatjes zouden deelnemers deze actiepunten vaak niet uitvoeren. Overigens houdt het SNTR-programma er rekening mee dat een deel van de doelgroep nooit zelfredzaam zal worden, omdat de deelnemersgroep voor een groter deel dan verwacht bestaat uit personen met een laag opleidingsniveau, laaggeletterden en analfabeten (Van der Linden & Dagevos, 2019).

“Ze probeert het ons te leren, maar het lukt niet. Ze legt uit hoe het moet, en dan doet de MB-coach het toch zelf, omdat wij het niet kunnen doen. Bijvoorbeeld als een factuur of post geregeld moet worden, kan ik de woorden niet begrijpen en lezen. Dan moet de MB-coach het voor me doen. [...] Ik heb een paar keren geprobeerd te bellen bijvoorbeeld, maar het lukte me niet. Ik durfde het echt niet.” (R3, vrouw, 50 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

De MB-coaches nemen tijdens de huisbezoeken vaak niet de tijd om met de deelnemer in gesprek te gaan over waar zij staan in hun ontwikkeling richting zelfredzaamheid, en waar ze nog tegenaan lopen. Dit lichtten de MB-coaches tijdens een interview in 2019 toe, en zagen we bevestigd in de geobserveerde huisbezoeken waarin de focus zoals eerder beschreven lag op ‘brandjes blussen’. Uit interviews met (voormalig) MB-coaches komt naar voren dat het bredere doel van het bevorderen van de zelfredzaamheid altijd duidelijk geweest is voor de coaches. Echter, wat zelfredzaamheid precies inhoudt en hoe dit doel behaald diende te worden was minder duidelijk. Een voormalig MB-coach licht toe dat dit mede heeft geleid tot verschillen in de gehanteerde werkwijze tussen coaches, en voor onduidelijkheid bij deelnemers over wat ze wel en niet konden verwachten van hun coach. In

⁸¹ Zoals toegelicht in Hoofdstuk 3, zijn wijkteams gemeentelijke partijen die voor de maatschappelijke ondersteuning van bewoners in de wijk zorgen.

⁸² Deze huisbezoeken vonden voornamelijk plaats bij gezinnen die zich in de tweede fase van de maatschappelijke begeleiding bevonden (de ‘participatiefase’). In het handboek voor MB-coaches stelt SNTR dat deze fase er mede op gericht is dat deelnemers leren om zelf naar instanties te bellen, formulieren in te vullen en in te loggen via DigiD (SNTR, 2017).

het kwalitatief materiaal kwalitatieve interviews gaven deelnemers ook aan dat na (de vele) wisselingen van MB-coaches verschillen opvielen in hun aanpak of vaardigheden, zoals dat sommige coaches in de ogen van de deelnemer te passief waren of onvoldoende het hele gezin bij het gesprek betrokken (zowel in Damen et al. 2019 als in de kwalitatieve interviews uit 2020).

SNTR heeft begin 2019 een checklist ontwikkeld met daarin een aantal vaardigheden die de deelnemer nodig heeft om zelfredzaam te worden.⁸³ Hiermee bereiden de MB-coaches de deelnemers voor op hun uitstroom uit het SNTR-programma (die plaatsvindt na drie jaar). Met de introductie van de checklist is het doel van zelfredzaamheid duidelijker afgebakend: de geïnterviewde MB-coaches wisten hierdoor beter wat deelnemers moesten kunnen om uit te kunnen stromen uit het programma, waarmee er meer focus ontstond in de begeleiding. Tijdens de geobserveerde huisbezoeken in de zomer van 2019 werd de checklist nog niet gebruikt, wat bevestigd werd door geïnterviewde MB-coaches. Pas wanneer de naderende uitstroom van groepen deelnemers uit het programma in zicht kwam ontstond de aanleiding om de checklist steeds structureler in te zetten om aan zelfredzaamheidsdoelen te werken, zo lichten programmaontwikkelaars en MB-coaches in 2020 toe. Dit bevestigt dat de begeleiding in de eerste tweeëneenhalf jaar beperkt gericht is op zelfredzaamheidsdoelen. Het bieden van hulp en ondersteuning stond die periode centraal. Als de uitstroom nadert komt meer focus op zelfredzaamheid te liggen.

“Sinds de naderende uitstroom van deelnemers duidelijker naar ons wordt gecommuniceerd, zijn we ons er bewuster van dat zij zichzelf straks moeten kunnen redden. Sindsdien zijn we veel actiever aan de slag gegaan met het bevorderen van de zelfredzaamheid middels de checklist en het stellen van doelen.” (MB-coach, 2020).

We zien een soortgelijke ontwikkeling onder de deelnemers. Een MB-coach lichtte toe dat zodra deelnemers beseffen dat ze nog maar zes maanden in het programma hebben, ze met gerichte leerdoelen komen en dat dit een versnelling opleverde voor hun ontwikkeling richting zelfredzaamheid. Het naderende einde van de maatschappelijke begeleiding vergrootte voor hen de urgentie om hun vaardigheden te ontwikkelen, met name omtrent financiële vaardigheden, zo lichtten de MB-coaches toe. Het besef dat SNTR tijdelijk is en zij aan het einde van het programma geraken, zien we ook terug in de in 2020 gehouden interviews met deelnemers.

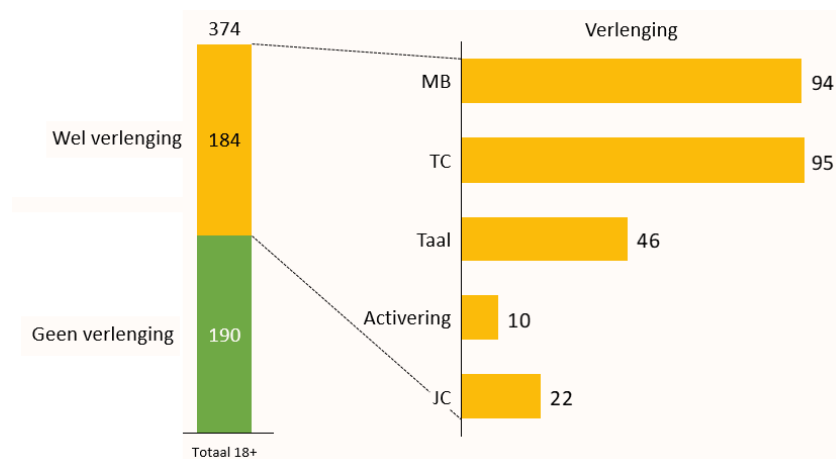
“Mijn coach vertelt me hoe ik de website van de betreffende organisatie moet navigeren. Ik schrijf alles op zodat ik het later zelf alleen kan doen. Nu krijg ik extra hulp hierbij om zelf eigen problemen op te lossen omdat ik binnen een korte termijn het zelfstandig moet kunnen. [...] Ik zit nu in een fase dat ik resultaten moet laten zien!” (R13, vrouw, 54 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het aanleren van vaardigheden voor zelfredzaamheid verloopt in de laatste maanden van het programma overigens ook makkelijker omdat deelnemers de Nederlandse taal dan beter beheersen, zo licht de programmaontwikkelaar MB toe. Bij sommige deelnemers kost dit meer moeite omdat ze zichzelf nog altijd niet in staat achten om zelf hun zaken te regelen.

Begeleiding duurt doorgaans de maximale drie jaar

De maatschappelijke begeleiding die deelnemers ontvangen duurt, net als het SNTR-programma, in principe drie jaar. Ongeveer de helft van de SNTR-deelnemers die in 2016 en 2017 zijn ingestroomd krijgt na drie jaar nog een verlenging van hun deelname aan één of meerdere programmaonderdelen (zie Figuur 5.2). De aanleiding hiervoor is dat iemand nog bezig is om stappen te zetten richting een doel op gebied van participatie, taal of zelfredzaamheid. SNTR kan er in zo'n geval voor kiezen om de begeleiding vanuit het programma nog te laten doorlopen, totdat dit doel behaald is. Verlengingen specifiek op gebied van maatschappelijke begeleiding komen bijvoorbeeld voor wanneer men belemmeringen heeft die uitstroom verhinderen of men nog gemotiveerd is om bepaalde vaardigheden beter aan te leren. We zien dat dit een kwart van de totale groep volwassen SNTR-deelnemers betreft.

⁸³ Deze checklist bevat een groot aantal vaardigheden, onderverdeeld in de thema's administratie en financiën, telefoneren, taal, sociaal netwerk, kennis Nederlandse samenleving en Rotterdam, kinderen en opvoeding en tot slot opleiding en werk.



Figuur 5.2. Aantal volwassen deelnemers dat in 2016 en 2017 is ingestroomd dat een verlenging heeft gekregen, tevens uitgesplitst naar de activiteit waarop ze verlenging hebben gekregen (maatschappelijke begeleiding, toekomstcoaching, taal, activering en/of jongerencoaching). Verlenging op meerdere activiteiten mogelijk.
Bron: Gegevens SNTR, peilmoment 1 februari 2021.

De ontwikkeling van de benodigde vaardigheden voor zelfredzaamheid verschilt tussen gezinnen; waar sommigen de volle drie jaar begeleiding nodig hebben, zijn er ook deelnemers die zich sneller ontwikkelen richting zelfredzaamheid en dus minder begeleiding behoeven. Bij deze laatste groep zou MB zelfs eerder afgebouwd kunnen worden. Dit wordt door MB-coaches en meerdere geïnterviewde deelnemers herkend.

“SNTR heeft uitgelegd dat het programma door zou kunnen gaan als we na drie jaar nog niet zelfstandig zijn. Ik ga dood als SNTR niet meer komt.” (R3, vrouw, 50 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

“De MB-coach komt maandelijks uit eigen initiatief. In het begin had ik de hulp nodig, maar al na een paar maanden kon ik veel zelf. De MB-coach bleef komen en ik vond dat prima, maar toen had ik de hulp eigenlijk al niet meer nodig.” (R4, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

De MB-coaches signaleren echter dat er geen duidelijke werkafspraken bestaan over wanneer een MB-coach zich kan terugtrekken uit een gezin, en dat niet sterk gestuurd wordt op het beëindigen van de begeleiding voordat de drie jaar verstreken is. Ze noemen tevens twee obstakels die het eerder stopzetten van de begeleiding bemoeilijken. Allereerst bouwen de MB-coaches een band op met hun gezinnen; zij worden een ‘vriend van de familie’. Dit maakt het moeilijker voor de MB-coach om de begeleiding te beëindigen zodra de deelnemers voldoende zelfredzaam zijn. Ten tweede hechten de deelnemers veel waarde aan de ondersteuning van de MB-coach en willen zij dit het liefst zo lang mogelijk benutten, hetgeen ook door geïnterviewde deelnemers bevestigd wordt. Bij de start van het programma is naar hen gecommuniceerd dat zij drie jaar begeleid zouden worden. Zij zien dit daardoor als een ‘recht’, en voelen zich benadeeld wanneer zij zien dat andere gezinnen langer begeleid worden dan zij. Het blijkt moeilijk om dit verwachtingspatroon te doorbreken.

“Sommige deelnemers vinden het prettig om hun zaken meer zelf te regelen, maar anderen zien daar veel uitdagingen bij. Soms worden deelnemers boos op je als je hen niet meer met zaken wil helpen, dan zeggen ze ‘waarom doe je dat niet voor me?’. [...] Het moment van uitstroom uit het SNTR-programma voelt lange tijd nog ver weg voor hen. Naarmate dat moment dichterbij komt raken ze teleurgesteld.” (MB-coach SNTR, 2020)

“Deelnemers vinden het heel gezellig als je komt (...) dan vinden ze het leuk om met je te kletsen over van alles. (...) Dat is soms wel lastig, dan vind je het zelf ook gezellig. Je bouwt ook met de kinderen een band op.” (MB-coach SNTR, 2020)

Rol van connector tijdens huisbezoeken wordt verschillend ingevuld

Tijdens bijna alle in 2019 geobserveerde huisbezoeken werd de MB-coach vergezeld door een connector van SNTR die zelf een Syrische of Arabische achtergrond heeft en de rol van taalkundig en cultureel vertaler vervult. De geïnterviewde connectoren lichten toe dat deelnemers vaak geneigd zijn om in het Arabisch te ‘blijven hangen’ omdat dit hen minder moeite kost dan in het Nederlands te spreken. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen connectoren in de manier waarop ze hiermee omgaan. De meeste connectoren spreken vooral Arabisch met de

deelnemer, ook als de deelnemer al dusdanig goed Nederlands spreekt dat vertalen niet nodig lijkt. Sommige andere connectoren dagen de deelnemers juist uit om zo veel mogelijk in het Nederlands te praten met de MB-coach. Zij switchen alleen terug naar het Arabisch om specifieke zaken of woorden uit te leggen die de deelnemer in het Nederlands niet begrijpt.

We zien dus een spanningsveld tussen enerzijds de ondersteunende rol van de connector als vertaler, en anderzijds de ontwikkeling van de taalvaardigheid en zelfredzaamheid van de deelnemer. Na de uitstroom uit het SNTR-programma zullen deelnemers zelfstandig moeten kunnen communiceren met instanties. Wanneer echter vertaling en extra uitleg wordt geboden in het Arabisch, ook wanneer dit niet nodig is, wordt de deelnemer niet uitgedaagd om hiermee te oefenen, zo wordt door enkele taaldocenten aangegeven. De geïnterviewde MB-coaches zijn dan ook van mening dat connectoren hun rol als vertaler terughoudend zouden moeten inzetten. Tegelijkertijd maken zij de afweging om Nederlands of Arabisch te spreken per gesprek: bij ernstige problematiek kiezen zij eerder voor het Arabisch zodat miscommunicaties voorkomen worden en diepgaander over de situatie gesproken kan worden. Sinds 2020 gaat de connector niet meer mee als het gezin in staat is om zich in het Nederlands te redden en er geen sprake is van ernstige problematiek, zo lichten de MB-ontwikkelaars toe. Voor gezinnen die zich bijna volledig kunnen redden zonder connector, wordt deze de helft van de tijd ingezet, en gedurende de andere helft worden statushouders aangemoedigd om in het Nederlands te communiceren. De meer terughoudende inzet van connectoren in 2020 houdt logischerwijs ook verband met de voortschrijdende integratie. Toch zijn connectoren dus lang betrokken geweest bij gezinnen. Het draagt bij aan het beeld dat MB sterk gericht is geweest op het bieden van hulp en ondersteuning (vgl. Ghorashi (2005), die stelt dat in het Nederlandse integratiebeleid het zogenoemde ‘achterstandsdenken domineert’. Het bieden van hulp staat centraal vanwege een (veronderstelde) ‘achterstand’ van de nieuwkomer).

Specifieke aandacht voor jongeren via jongerencoaching

SNTR heeft in het najaar van 2019 jongerencoaching opgezet om gericht aandacht te besteden aan jongeren vanaf 16 jaar. Aanleiding voor deze specifieke vormen van begeleiding had allereerst een praktische vorm: jongeren waren vaak afwezig tijdens huisbezoeken vanwege hun onderwijsverplichtingen. Daarnaast kostte het behandelen van praktische zaken veel tijd, waardoor MB-coaches geen tijd hadden om jongeren binnen het gezin te begeleiden. Bovendien raakte SNTR er over tijd van overtuigd dat het ondersteunen van jongeren een individuele benadering vereiste. Jongeren spreken liever over hun behoeftes en worstelingen zonder de aanwezigheid van ouders en hebben ook een andere aanpak nodig dan volwassenen. Dit beeld werd bevestigd door een jongere deelnemer.

“Wij zijn met zes kinderen thuis. Onze MB-coach heeft niet echt tijd voor ons allemaal en mijn ouders en alle post. Dus ik vind het fijn dat ik een [jongerencoach] heb.” (R14, vrouw, 17 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

In juni 2020 hadden in totaal 127 SNTR-deelnemers, ofwel 94% van de jongeren, op enig moment deelgenomen aan jongerencoaching volgens de gegevens van SNTR. De frequentie van de coachingsgesprekken vindt plaats afhankelijk van de wens van de jongeren. Jongerencoaches werken aan de hand van een stappenplan richting een bepaald doel. Het doel kan per jongere verschillen; soms richt de begeleiding zich vooral op de studiekeuze of een bijbaan zoeken (hier komen we in paragraaf 6.2 op terug) en soms op het opbouwen van een netwerk onder Nederlanders.

De geïnterviewde jongerencoaches lichten toe dat zij zich in algemene zin richten op het vergroten van de zelfredzaamheid van de jongere. Hiervoor passen ze dezelfde ‘voordoen, samendoen, zelf doen’ methodiek toe als de MB-coach. Over het algemeen beoordelen de jongerencoaches de jongeren als zelfredzamer dan de ouders in het gezin. Toch zien ze er meerwaarde in dat zij zich specifiek op de jongere richten, omdat er zo problematiek naar boven komt die via de MB-huisbezoeken, die op gezinsniveau plaatsvinden, niet in beeld komt.

“Ik had een jongere in begeleiding die te maken had met betaalachterstanden. De jongere raapte de brieven met betalingsherinneringen op van de deurmat zodat zijn ouders dit niet konden zien. Hierdoor had de MB-coach deze problemen niet in de gaten en bouwde de jongere een grote schuld op. De jongerencoach heeft de jongere gevraagd om alle post naar haar toe te brengen zodat zij contact kon opnemen met de schuldeisers om de problemen aan te pakken.” (Jongerencoach, 2020)

Tussenconclusie:

Deelnemers hebben een sterke behoefte aan ondersteuning bij praktische en administratieve zaken, en de intensieve maatschappelijke begeleiding komt hier goed aan tegemoet. Het is aannemelijk dat hiermee problemen worden voorkomen. De keerzijde is dat er door de intensieve ondersteuning een minder sterke focus ligt op het ontwikkelen van de vaardigheden en zelfredzaamheid van de deelnemer zelf. SNTR biedt haar deelnemers drie jaar maatschappelijke begeleiding, en deelnemers zijn dit min of meer als hun recht gaan zien. Dit maakt het moeilijker om de begeleiding al eerder geleidelijk af te bouwen. Wel stellen we vast dat aan het einde van de driejaarsperiode er een groter accent is komen te liggen op het bevorderen van de zelfredzaamheid. Alles bijeengenomen heeft in het MB-programma het bieden van hulp en ondersteuning centraal gestaan. De nadruk hierop sluit aan op wat in de literatuur het achterstandsdenken wordt genoemd.

Doordat MB-coaches tijdens huisbezoeken voornamelijk bezig waren met het oplossen van praktische zaken, kregen andere zaken minder aandacht dan gewenst, zoals de begeleiding van jongeren in het gezin. SNTR heeft hierop gereageerd door het instellen van jongerencoaching. Het frequent aanpassen van het programma past bij het idee van een lerende organisatie, en sluit aan bij de werkwijze van een living lab (inzet van maatregelen wordt voortdurend gemonitord en zo nodig aangepast, zie Hoofdstuk 1).

5.2.2 THEMA 2: Bevorderen sociale participatie

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders kennen hun nieuwe wijk of stad nog niet goed, zijn onzeker over hun taalvaardigheden en ervaren een cultuurbarrière. Dit alles werpt voor hen een drempel op om de deur uit te gaan en te participeren, waardoor zij mogelijk een beperkte leefwereld hebben, moeilijk een sociaal netwerk opbouwen en hun taalvaardigheden langzamer ontwikkelen. Dit leidt tot een verminderd psychologisch welbevinden en vergroot hun afstand tot de Nederlandse samenleving en arbeidsmarkt.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

De MB-coach probeert de statushouder te helpen bij het opbouwen van een sociaal netwerk door het faciliteren van bezoeken aan burens en buurthuizen en organiseren van groepsbijeenkomsten op locatie van SNTR. Indien gewenst kan de statushouder ook gekoppeld worden aan een taalmaatje. Hierdoor ontwikkelt men een sociaal netwerk, leert men meer over de Nederlandse taal en cultuur en kan men gemakkelijker ondersteuning vinden bij problemen. De MB-coach begeleidt de statushouder ook om actief te worden in laagdrempelige vormen van participatie, zoals vrijwilligerswerk of sport. Zo wordt de statushouder actiever en ontwikkelt men vaardigheden om deel te nemen aan de samenleving.

MB-coaches zetten zich in om leefwereld deelnemers te vergroten

Tijdens de geobserveerde huisbezoeken werd met het gezin gesproken over hun sociale contacten en mogelijke activiteiten om deze uit te breiden, zoals sportactiviteiten voor de kinderen of contact zoeken met de burens. Ook moedigen MB-coaches de deelnemers aan om te leren fietsen, vaker de deur uit te gaan en het buurthuis te bezoeken. De geïnterviewde MB-coaches vinden het belangrijk dat deelnemers regelmatig de deur uit gaan en participeren. Zo brengt dit de deelnemers meer in contact met de Nederlandse taal en kan het daarnaast hun steunnetwerk vergroten, omdat ze de weg beter weten te vinden naar andere organisaties (zoals een buurthuis dat een spreekuur organiseert).

Tegelijkertijd licht een medewerker van het team MB toe dat er in de huisbezoeken niet altijd tijd over is voor sociale participatie. Landelijk onderzoek naar maatschappelijke begeleiding laat zien dat dit knelpunt breder speelt (Meijer et al., 2020). Ook de SNTR-deelnemers ervaren het bieden van hulp bij praktische zaken als de voornaamste taak van de MB-coach, zo zagen we al in 2018 (Damen et al., 2019) en lichten ze ook tijdens interviews in 2020 toe. De MB-coach kwam zelden spontaan ter sprake wanneer er gevraagd werd naar de manieren waarop de deelnemers met mensen in contact kwamen, en lijkt dus geen prominente rol te spelen in het aangaan van sociale contacten. Wanneer daarop werd doorgevraagd, kwam regelmatig naar voren dat de MB-coach wel betrokken was geweest bij een eerste kennismaking met de burens of bij het buurthuis maar dat dit niet vaak resulteerde in de beleving dat SNTR echt iets had bijgedragen aan betekenisvolle contacten.

I: "Heeft SNTR jou geholpen om je sociale relaties te ontwikkelen en mensen te leren kennen?"

R: "Hmm, nee. Ja, alleen die keer dat ze mensen naar ons hebben gestuurd." (R20, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

I: "Heeft SNTR je geholpen bij het kennismaken met de buurt?"

R: "Ja, maar alleen plekken, zoals winkels en zo, maar geen mensen." (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Connectoren zijn verder van mening dat het feit dat de SNTR-deelnemersgroep uitsluitend uit Syriërs bestaat, ervoor zorgt dat deelnemers weinig sociale contacten opdoen buiten hun culturele gemeenschap. Ook uit interviews met SNTR-deelnemers in 2020 blijkt dat zij via SNTR voornamelijk Syrische mensen ontmoeten, hoewel zij graag sociale relaties met Nederlanders willen ontwikkelen (zie tevens Damen et al., 2019).

"Om eerlijk te zijn, de coach die verantwoordelijk voor ons was heeft Syrische mensen voorgesteld die in de buurt wonen. Maar ik wil geen Syriërs, ik heb de Syriër niet nodig. Niet beledigend bedoelt, maar de Syriër zal net zo zijn als ik. Ik heb een persoon nodig die de zoon van het land is, om de traditie, de taal en de regels van het land te kunnen leren en om een breed beeld te krijgen van het land." (R4, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Maatjes belangrijk voor de taalverwerving, sociale functie komt niet altijd naar voren

Ook de inzet van taalmaatjes door SNTR kan bijdragen aan het vergroten van de sociale contacten van deelnemers en vervullen dus een bredere functie dan alleen het oefenen van de taal. Maatjes spreken één tot twee keer per week af met de deelnemers en kunnen samen activiteiten ondernemen, zoals door de wijk lopen, boodschappen doen, helpen met het huiswerk of samen naar de dokter gaan. De geïnterviewde deelnemers zien hun taalmaatjes als belangrijke sociale contacten en hechten hier veel waarde aan. Soms ontstaat er een vriendschap en helpen maatjes met allerlei vragen en problemen van de deelnemer. Er zijn tevens voorbeelden van deelnemers die via hun maatje andere vrienden leren kennen of vrijwilligerswerk vinden.

Echter, wanneer de maatjesbanden vooral op de taal gericht zijn, vermindert het contact vaak naarmate de deelnemer de taal beter beheerst. Dit is in lijn met eerder onderzoek, waaruit blijkt dat maatjesbanden succesvol zijn in het verbeteren van taalverwerving, maar vaak minder nadrukkelijk een sociale rol vervullen (Van Liempt & Staring, 2020). Statushouders gebruiken hun maatjes meer voor hulp in plaats van om een vriendschap te ontwikkelen, en het maatje introduceert de statushouder zelden in het eigen netwerk (Brink, Van der Welle, & Klaver, 2011; Dekker, Van Straaten, & El Kaddouri, 2013). Tijdens de interviews in 2020 horen we van deelnemers veelal hetzelfde geluid: het taalmaatje zelf is een belangrijk sociaal contact geworden, maar de brug naar een verder sociaal netwerk wordt niet geslagen. Ook zien we dat er soms een discrepantie bestaat tussen verwachting en realiteit, met name bij lager opgeleide statushouders. Zo stelde een respondent teleurgesteld te zijn in haar taalmaatje omdat deze niet even op haar kinderen kon letten toen ze hoogzwanger was en moe, terwijl een andere verwachtte dat het taalmaatje een soort privé taalles zou verzorgen, wat eveneens geweigerd werd.

Groepsbijeenkomsten bereiken nog niet het beoogde publiek

Het team MB organiseert sporadisch groepsbijeenkomsten met als doel om deelnemers met een kleine leefwereld buitenhuis te krijgen, in contact met anderen te brengen, en hun netwerk te vergroten. Deze bijeenkomsten kunnen gericht zijn op een bepaald thema, zoals vrijwilligerswerk, opvoeding, internationale vrouwendag of culturele verschillen. De ervaring van de MB-coaches in 2019 was dat het moeilijk is om deelnemers naar de groepsbijeenkomsten te laten komen, mede omdat zij hier de toegevoegde waarde niet direct van in lijken te zien. De werving kost dan ook veel tijd en moeite en de ervaring is dat de deelnemers die SNTR het liefst wil bereiken met de groepsbijeenkomsten, bijvoorbeeld omdat ze nog weinig de deur uit komen, vaak afwezig zijn. We spreken in 2020 een aantal SNTR-deelnemers die zoveel mogelijk groepsbijeenkomsten van SNTR bijwonen, wat de indruk bevestigt dat het inderdaad vaak dezelfde mensen zijn die de activiteiten bijwonen. Zij zijn hierover zeer te spreken, maar anderen stellen zulke ontmoetingsplaatsen juist gemist te hebben, of hetgeen dat wél georganiseerd werd niet aantrekkelijk te vinden. Dit laatste lijkt beïnvloed te worden door met wie ze daar kunnen kennismaken; voornamelijk andere Syriërs.

Activeringscoaching is later opgezet voor SNTR-deelnemers die moeilijk in beweging komen

Een deel van de SNTR-deelnemers blijkt in de praktijk voornamelijk binnenshuis te blijven, en is moeilijk te bewegen om de deur uit te gaan, zo lichten de ontwikkelaars en MB-coaches toe. Ook de toekomstcoaches slaagden er niet in om deze groep, veelal bestaande uit vrouwen en/of oudere deelnemers, te activeren; zij kwamen niet opdagen bij afspraken of er werd via de gesprekken geen voortgang geboekt. Dat vrouwen en ouderen gemiddeld gezien minder sociaal actief zijn komt terug in eerder onderzoek onder Syrische statushouders (Huijnk & Miltenburg, 2018; Van der Linden & Dagevos, 2019).

Sinds het derde kwartaal van 2019 is men daarom een aanpak genaamd 'activeringscoaching' gestart. Die bestaat uit tijdelijke 1-op-1 begeleiding door een activeringscoach. De begeleiding kent geen vaste periode maar duurt doorgaans niet langer dan enkele maanden, en wordt uitgevoerd door twee vrouwelijke activeringscoaches met een Syrische achtergrond. Doel van de begeleiding is om de deelnemer kleine stapjes te laten zetten richting sociale participatie. Tijdens hun ontmoetingen voeren de activeringscoaches gesprekken met de deelnemer, waarbij ze zaken uitleggen en hen proberen te motiveren. Ook bezoeken ze samen met de deelnemer Huizen van de wijk en sluiten ze aan bij activiteiten die zowel door SNTR als door externe organisaties georganiseerd worden. De activeringscoaches proberen de deelnemers te helpen hun mogelijke angsten of onzekerheden te overwinnen, zo lichten zij toe. Als de deelnemer belemmeringen ervaart om actief te worden, passen de activeringscoaches hier hun aanpak op aan:

Niet kunnen: vaak komt dit voort uit gezondheidsproblemen. In deze gevallen stimuleert de activeringscoach de deelnemer om kleine activiteiten te ondernemen, bijvoorbeeld voor een uur per week. daardoor contact met de buitenwereld vermijden, gaan de activeringscoaches mee naar Huizen van de wijk.

Niet durven: deelnemers durven bijvoorbeeld geen Nederlands te spreken en vermijden daardoor contact met de buitenwereld. In deze gevallen gaan de activeringscoaches mee naar Huizen van de wijk en stimuleren ze het zelfvertrouwen van de deelnemer zodat deze zelf stappen te maken.

Niet mogen: in sommige gezinnen met een meer traditionele rolverdeling wordt de vrouw geacht om voor het huishouden en de kinderen te zorgen. De activeringscoach gaat dan in gesprek met zowel de man als de vrouw om het belang van participatie in de samenleving uit te leggen. Het betrekken van de man zien zij als voorwaarde om de weerstand weg te kunnen nemen.

Niet willen: dit kan komen doordat men hecht aan de eerdergenoemde traditionele rolverdeling tussen man en vrouw, onbekendheid met participatie of simpelweg het karakter van de deelnemer. De activeringscoach blijft dan in gesprek en daagt de deelnemer uit om stapjes te zetten.

Om het belang van sociale participatie te benadrukken, wijzen de activeringscoaches vaak op de opvoeding van de kinderen. Zo lichten ze toe dat het belangrijk is dat je als ouder met de leraar op school kan communiceren en begrijpt in wat voor maatschappij je kinderen opgroeien. Ook is het belangrijk om als ouder niet afhankelijk te zijn van de kinderen voor het regelen van praktische zaken, aangezien zij op enig moment het huis zullen verlaten.

Activeringscoaching wordt geboden aan een wisselende groep van 50 deelnemers, waarbinnen sprake is van in- en uitstroom. Op 15 juni 2020 hadden 68 van de in totaal 382 volwassenen SNTR-deelnemers (ofwel 18%) op enig moment deelgenomen aan activeringscoaching. Activeringscoaching vormt een 'tussenstation' tussen de maatschappelijke begeleiding en toekomstcoaching (zie Figuur 5.3). Deelnemers stromen in naar aanleiding van een aanvraag vanuit een MB-coach of toekomstcoach, die signaleert dat activeringscoaching nodig is om de deelnemer sociaal te laten participeren. Wanneer de deelnemer actief (bijvoorbeeld in incidenteel vrijwilligerswerk), gemotiveerd en in staat is om verder aan de toekomst te werken, stroomt men door naar toekomstcoaching en stopt de activeringscoaching. De activeringscoach kijkt samen met de toekomstcoach wanneer de deelnemer hier klaar voor is. Indien nodig kan een deelnemer activeringscoaching ook doorlopen naast de toekomstcoaching, bijvoorbeeld om de deelnemer te helpen met het opbouwen van een sociaal netwerk. De activeringscoach kan indien nodig ook aansluiten bij de gesprekken met de toekomstcoach, om eventuele knelpunten met de deelnemer te bespreken.

Aangezien de deelnemer het activeringsconcept niet kent, ligt het initiatief om met deze begeleiding in te zetten bij de MB- of toekomstcoach zelf, zo lichten deze medewerkers toe. Volgens hen is het vanzelfsprekend dat de mening en behoeftes van de deelnemer een centrale rol spelen in de beslissing om met deze begeleiding te beginnen – en weer te stoppen. Volgens de gepresenteerde werkwijze kan men zich echter afvragen of niet tenminste een deel van de beslissingen in het proces *voor* de deelnemer gemaakt zijn. Hiermee raken we wederom aan het spanningsveld tussen enerzijds ondersteuning en hulp, en anderzijds de motivaties en *agency* van de deelnemer.



Figuur 5.3. Schematische weergave van de positionering van activeringscoaching als 'tussenstation' tussen maatschappelijke begeleiding en toekomstcoaching.

Het team MB ervaart activeringscoaching als een aanvulling, omdat zij tijdens de huisbezoeken onvoldoende tijd hebben om de sociale participatie van deze doelgroep te bevorderen. Ook de toekomstcoaches zien de toegevoegde waarde van activeringscoaching, omdat zij zich hierdoor kunnen focussen op de deelnemers die wel toe zijn aan een vorm van participatie.

Tussenconclusie: De MB-coaches zetten zich tijdens de huisbezoeken in om de leefwereld van deelnemers te vergroten met sociale contacten of activiteiten. Door de vele vragen van deelnemers op praktisch en administratief vlak kan er echter niet altijd voldoende tijd besteed worden aan de sociale participatie van deelnemers. De inzet van maatjes lijkt vooral bij te dragen aan de taalverwerving van deelnemers, en minder aan het aan het opbouwen van een sociaal netwerk. Passend bij het idee van een lerende organisatie leidde de constatering van SNTR dat de sociale participatie van sommige groepen achterbleef, tot de start van een intensievere activeringsaanpak.

5.2.3 THEMA 3: Bespreken van cultuurverschillen

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Culturele verschillen kunnen de interactie van de statushouder met Nederlanders bemoeilijken en een afstand creëren tot de Nederlandse samenleving, wat de integratie belemmert. Ook kunnen er binnen het gezin problemen optreden als leden van het gezin zich op verschillende manieren of in verschillende tempo's bekend raken met de Nederlandse samenleving.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

De MB-coach en connector leggen culturele verschillen uit tijdens huisbezoeken en maken deze bespreekbaar. Hierdoor wordt de statushouder beter geïnformeerd over Nederlandse gebruiken, omgangsvormen, waarden en normen. Zo kan de statushouder gemakkelijker aansluiting vinden, zich meer thuis voelen, beter interacteren en integreren in de Nederlandse samenleving.

MB-coaches terughoudend in het bespreken van cultuurverschillen

Tijdens de geobserveerde huisbezoeken viel op dat culturele verschillen tussen Syrië en Nederland zelden onderwerp van gesprek waren. Dit werd bevestigd door de MB-coaches en connectoren. Als oorzaak hiervoor noemen zij dat er onvoldoende tijd is naast het oplossen van praktische problemen. Daarnaast zijn MB-coaches bang om 'betuttelend' over te komen, willen het gesprek over culturele onderwerpen niet 'forceren' en willen hun vertrouwensband met het gezin niet beschadigen.

SNTR heeft een 'integratie-memory'-spel ontwikkeld dat bedoeld is als laagdrempelige manier om culturele thema's met de deelnemers te bespreken.⁸⁴ Een connector licht in 2020 toe dat dit kan helpen om zaken bespreekbaar te maken. Tegelijkertijd vertellen MB-coaches in 2019 dat het bespreken van culturele verschillen via het spel alsnog geforceerd en betuttelend kan overkomen. Zij bespreken culturele verschillen liever op een meer natuurlijke manier wanneer er een concrete aanleiding voor is. De in 2019 geïnterviewde deelnemers bevestigen dat culturele thema's vooral besproken worden middels vergelijkingen tussen de Nederlandse en Syrische cultuur naar aanleiding van vragen of misverstanden vanuit de deelnemers. Voorbeelden zijn wat een uitkering inhoudt, het geven van een hand bij het begroeten, vrijheid van godsdienst en de directe communicatie van Nederlanders. Deelnemers die niet met hun coach gesproken hebben over culturele verschillen lichten toe

⁸⁴ 'Integratie-memory' is een memoryspel met plaatjes van verschillende Nederlandse gewoonten en waarden. Het bevat bijvoorbeeld een afbeelding van een gezin met twee vaders, Sinterklaas en een man en vrouw die elkaar de hand schudden. Daarnaast is er ook een Syrische variant met afbeeldingen van Syrische gewoonten en symbolen.

dat ze de culturele verschillen vinden meevallen, of dat ze hier al kennis van hebben genomen via andere kanalen (zoals het participatieverklaringstraject of hun sociale netwerk in Nederland).

De rol van connectoren bij het bespreken van culturele verschillen

Naast taalkundig vertalen hebben connectoren ook de taak om op te treden als ‘cultureel vertaler’. Vanwege hun Syrische of Arabische achtergrond kunnen zij waar nodig zaken uitleggen in het Arabisch en met kennis van de Syrische maatschappij en cultuur. In 2019 lichtten de connectoren toe dat zij het als hun taak zien misverstanden tussen Syriërs en Nederlanders te voorkomen, die bijvoorbeeld kunnen ontstaan door gebrekkige taalbeheersing, culturele verschillen of een gebrek aan kennis en begrip van bureaucratie. Zij zien verder dat de deelnemers een kleinere afstand ervaren tot de connectoren dan tot de coaches, waardoor ze de connector meer zaken toevertrouwen.

“Het gaat niet alleen om de vertaling qua taal, maar ook de culturele vertaling. We voorkomen dat er misverstanden ontstaan. Een grapje kan verkeerd begrepen worden, of Nederlanders kunnen soms erg direct zijn. En deelnemers durven vaak niet te zeggen dat ze iets niet begrijpen wat een coach heeft gezegd. De rol van de connector is om de brug te vormen tussen de culturen.” (Connector, 2019)

De geïnterviewde connectoren hebben minder moeite om met de deelnemers over cultureel gevoelige onderwerpen te spreken dan de MB-coaches. Mede daarom licht een MB-coach toe dergelijke gesprekken het liefst te voeren met de connector erbij, omdat dit de communicatie wat minder direct en/of confronterend maakt. Tegelijkertijd geven ook de connectoren aan het lastig te vinden om onderwerpen waar een taboe op rust, zoals seksualiteit of vrijheid van geloof, bespreekbaar te maken.

“Ik bespreek culturele onderwerpen het liefst in samenwerking met de connector. Zo kan ik me verschuilen achter de taalbarrière en op mijn Nederlandse manier een ‘botte’ vraag stellen. De connector vertaalt dan de vraag voor de deelnemer en kan toevoegen ‘ja het is niet mijn vraag maar die van haar’. Zo kun je gevoelige onderwerpen iets indirecter aan bod brengen, wat het gesprek kan vergemakkelijken.” (MB-coach, 2020)

Deelnemers bevestigen dat connectoren een belangrijke rol spelen in het bespreekbaar maken van culturele verschillen.

Andere SNTR-activiteiten gericht op bespreken culturele verschillen

SNTR probeert culturele verschillen ook via de eerdergenoemde groepsbijeenkomsten bespreekbaar te maken. Eerder onderzoek wijst erop dat het faciliteren van een dialoog in groepsverband culturele verschillen bespreekbaarder maakt (Klaver & Witkamp, 2017). Zoals beschreven is het echter moeilijk gebleken om deelnemers naar de groepsbijeenkomsten te krijgen (zie paragraaf 5.2.2). Ook in de jongerencoaching worden culturele verschillen besproken. Aangezien deze activiteit later is ontwikkeld, is deze binnen de procesevaluatie minder diepgaand onderzocht. Daardoor kunnen we geen uitspraken doen over de mate waarin jongerencoaching hieraan bijdraagt.

Tussenconclusie: Coaches vinden het moeilijk om culturele verschillen te bespreken met de deelnemers en zijn hierin enigszins terughoudend. Zij ervaren een drempel om dit te doen omdat ze niet ‘betuttelend’ willen overkomen en de relatie met het gezin niet willen schaden. Het bespreken van culturele verschillen lukt het best wanneer het op een natuurlijke wijze ter sprake komt en wanneer de connectoren hierin een rol spelen.

5.2.4 THEMA 4: Laagdrempelige ondersteuning en doorverwijzing bij psychische en gezinsproblemen

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders kunnen als gevolg van de achtergronden van hun vlucht, de vlucht zelf of het integratieproces in Nederland psychische klachten ontwikkelen. Dit uit zich onder andere in neerslachtigheid, stress en slecht slapen. Ook problemen in de gezinssfeer kunnen voorkomen. Zo stelt het opvoeden van de kinderen in een nieuwe cultuur statushouders voor uitdagingen. Verder kan de integratie in Nederland zorgen voor conflicten binnen echtparen waar het gaat over de rol van mannen en vrouwen, hetgeen kan resulteren in scheidingen. Doorverwijzingen naar hulpverlening stranden vaak omdat statushouders hier niet altijd voor open staan of hun hulpvraag niet goed kunnen formuleren. Ook zijn hulpverlenende instanties vaak niet goed bekend doelgroep statushouders en daardoor niet in staat de culturele en taalbarrière te overbruggen.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR spant zich in om mogelijke psychische problemen te signaleren en de statushouder hierover te informeren. Voor laagdrempelige psychische problemen biedt SNTR het programma 'PM+' aan.⁸⁵ Voor ernstigere problemen worden statushouders doorverwezen naar andere instanties. Wanneer statushouders te maken hebben met gezinsproblematiek, voert de MB-coach gesprekken met hen om hen hiervan bewust te maken, hen de regie te laten nemen en escalatie te voorkomen.

Zijn de inspanningen van de MB-coach niet succesvol of is de problematiek te gecompliceerd, dan kan de cliënt worden doorverwezen naar hulpverlening. Na doorverwijzing monitort de MB-coach of de hulpverlening adequaat op gang komt, en zoekt men indien nodig contact met de instantie om dit te bevorderen. Waar structurele knelpunten spelen gaat SNTR met deze instanties in gesprek op beleidsniveau, om de doorverwijzing te verbeteren.

Integrale aanpak 'achter de voordeur' geeft zicht op problematiek, maar kampt met personele wisselingen

Doordat de MB-coaches van SNTR 'achter de voordeur' komen, krijgen ze een uitgebreid beeld van de gezinssituatie en daardoor ook zicht op mogelijke problemen die er spelen (zoals huisvesting, de gezinssituatie, taalverwerving en participatie). Dit zien de wijkteams als toegevoegde waarde van het SNTR-programma; zij merken dat de MB-coaches goed op de hoogte zijn van wat er speelt in het gezin. Ook zijn de MB-coaches van mening dat het hebben van een vaste begeleider een belangrijke randvoorwaarde is om een vertrouwensband met het gezin op te bouwen. Ondanks dit uitgangspunt vonden er in de praktijk regelmatig wisselingen van MB-coaches plaats als gevolg van personele wisselingen. Dit kon leiden tot frustratie bij deelnemers omdat zij opnieuw een band moesten opbouwen met hun nieuwe begeleider (Damen et al. 2019).

"We hebben veel coaches gehad. Alle coaches van SNTR zijn hier bij ons gekomen. Wij hebben 6-7 coaches gehad, elke 3-4 maanden kregen we een nieuwe. Maar we hadden daar geen probleem mee. Ik was tevreden met de hulp." (R13, vrouw, 58 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Geïnterviewde (voormalig) MB-coaches bevestigen dat er periodes zijn geweest waarin door verloop van teamleden en achterblijvende werving krapte ontstond in het team. Als gevolg werden gezinnen tijdelijk overgedragen naar de caseload van een andere coach, maar werd niet altijd duidelijk naar de gezinnen toe gecommuniceerd dat dit tijdelijk was en dat ze later weer een andere coach zouden krijgen.

Psychische problemen moeilijker te signaleren, maar PM+ kan hierbij helpen

Statushouders kampen met een relatief slechte psychische gezondheid (Fazel, Wheeler, & Danesh, 2005). De MB-coaches vinden het moeilijk om psychische problemen te signaleren aangezien de deelnemers hier zelf vaak liever niet over praten. Regelmatig komen deze problemen indirect toch naar boven, bijvoorbeeld wanneer de deelnemer slecht slaapt of de resultaten op het gebied van taal achterblijven. Wanneer de MB-coach de deelnemer vervolgens wil doorverwijzen naar externe hulpverleners (zoals een psycholoog) ontstaat regelmatig weerstand bij de deelnemer omdat men hier niet voor open staat, zo lichten de geïnterviewde SNTR-medewerkers toe. Individuele problematiek kan ook bij de toekomstcoach besproken worden, omdat die begeleiding individueel is (en niet op gezinsniveau).

Zes van de geïnterviewde deelnemers hadden gebruik gemaakt van het PM+ programma; een reeks korte sessies gericht op het verminderen van stress middels gedragsactivatie en het aanleren van vaardigheden. Zij gaven aan dat het praten over hun problemen helpt om de stress en andere klachten te verminderen, en bij één deelnemer was een geplande doorverwijzing naar specialistische hulpverlening hierdoor niet meer nodig. Wetenschappelijk onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam bevestigt dat depressie, angst en andere symptomen van posttraumatische stress na deelname aan PM+ aanzienlijk verminderd zijn (De Graaff et al., 2020).

"Toen ik in Rotterdam kwam wonen was mijn psyche moe. SNTR heeft mij geholpen met het maken van een afspraak maken bij het ziekenhuis, maar ik moest vier maanden wachten voor mijn eerste gesprek. In de tussentijd heb ik daarom deelgenomen aan het PM+ programma. Het heeft echt geholpen om beter te worden, en ik heb daardoor mijn afspraak bij het ziekenhuis kunnen afzeggen. Het ziekenhuis vond het een beetje raar want iedereen wil een afspraak, maar ik lichtte toe (samen met mijn coach) dat het niet meer nodig was. Tijdens de lange wachtperiode ben ik beter geworden" (R26, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

⁸⁵ Het PM+ programma bestaat uit een reeks korte sessies die gericht zijn op het verminderen van stress middels gedragsactivatie en het aanleren van vaardigheden, zie tevens Hoofdstuk 3.

Jongerencoaches besteden aandacht aan het welzijn van jongeren

De jongerencoach besteedt aandacht aan het bredere welzijn en de mogelijke ondersteuningsbehoeften van de jongeren binnen de gezinnen. Zo kunnen ervaringen met discriminatie, eenzaamheid, de relatie met de ouders, of verslavingen aan bod komen in de gesprekken. Volgens de geïnterviewde jongerencoaches hebben de jongeren vaak behoefte om, buiten hun ouders, met iemand te praten over hun situatie. De rol van de jongerencoach is dan ook om een luisterend oor te bieden en waar nodig lichte ondersteuning te bieden. Hiermee zijn veel jongeren al geholpen, zo vertellen de geïnterviewde jongerencoaches. De jongerencoach heeft een vertrouwensrelatie met de jongere, en zoekt daarom geen contact met de ouders. Bij ernstigere problematiek verwijzen de jongerencoaches door naar instanties.

Doorverwijzing naar de wijkteams verloopt niet optimaal, maar is wel verbeterd

Na het signaleren van psychische of gezinsproblemen kunnen de MB-coaches deelnemers doorverwijzen naar externe instanties. Daarbij kunnen zij in een warme overdracht hun beeld van de deelnemer en diens situatie overbrengen. De toegang tot hulpverlening en maatschappelijke ondersteuning loopt sinds 2015 via de gemeentelijke wijkteams. Zij bieden praktische ondersteuning, zoals het inschakelen van een advocaat bij echtscheidingen, en verwijzen waar nodig door naar externe hulpverleningsorganisaties (Van Arum, Van Broekroelofs, & Xanten, 2020). Met zowel SNTR als met de wijkteams is gesproken over de onderlinge samenwerking en doorverwijzing, en hieruit komen een aantal knelpunten naar voren.

De wijkteams beschikken in de ogen van SNTR niet over de interculturele kennis en vaardigheden die nodig zijn om de doelgroep te helpen, ook gezien het eerdergenoemde taboe op psychische en gezinsproblemen. De wijkteams erkennen dit. Ook kunnen de wijkteams niet altijd in tolken voorzien. Hierdoor ziet SNTR zichzelf regelmatig genooddaakt om zelf een connector als tolk mee te sturen met de deelnemer, zodat de hulpvraag begrepen wordt en de hulpverlening op gang komt. De wijkteams zien grote meerwaarde in de connectoren als taalkundig en cultureel vertaler, omdat het bijdraagt aan een goede communicatie en relatie tussen het wijkteam en de statushouder. SNTR ziet liever dat de wijkteams zelf vertalers organiseert.

De MB-coaches van SNTR hebben verder behoefte aan een duidelijke afbakening tussen de taken van SNTR en de wijkteams. SNTR ziet hun kerntaak in het bieden van begeleiding, niet het bieden van hulpverlening voor complexe problematiek. Na een doorverwijzing vinden zij dat het wijkteam de casus integraal zou moeten oppakken. De wijkteams benadrukken dat de grens tussen hulpverlening en begeleiding moeilijk te trekken is. Zij houden SNTR graag betrokken bij de casus omdat dat in hun optiek kan bijdragen aan een goede uitkomst van de hulpverlening. SNTR staat immers dicht bij de deelnemer en kan zodoende het wijkteam voeden met signalen over hoe hun situatie zich ontwikkelt. Ook acht het wijkteam het van belang dat SNTR en zij samen één verhaal uitdragen richting de deelnemer, over waar ze recht op hebben en wat verstandige vervolgstappen zijn.

De samenwerking met de wijkteams wordt verder bemoeilijkt door het feit dat er in Rotterdam vele wijkteams zijn die er elk deels een andere werkwijze op na kunnen houden. Dit maakt het voor SNTR moeilijker om eenduidige samenwerkingsafspraken te maken. Een positieve ontwikkeling in dit verband is dat SNTR recentelijk contactpersonen heeft binnen elk van de wijkteams, wat de communicatie versoepelt en de mogelijkheid biedt om sneller te escaleren waar nodig. Binnen SNTR is er in de ogen van de MB-coaches echter geen duidelijke lijn gekozen voor wat betreft de opstelling richting de wijkteams (en andere externe partijen). Dit betekent dat de MB-coaches dit per geval zelf moeten bepalen, wat hen voor lastige keuzes stelt.

Tussenconclusie: De deelnemersgroep van SNTR heeft, evenals de bredere populatie statushouders, te maken met psychische en gezinsproblemen. Doordat MB-coaches ‘achter de voordeur’ komen krijgen zij meer zicht op problematiek, maar de uitvoering kampt ook met personele wisselingen. Psychische problemen zijn moeilijk te signaleren of lastig bespreekbaar te maken. Deelnemers die bereid zijn om psychische ondersteuning te ontvangen zijn tevreden met hun ervaringen met het PM+ programma. Via jongerencoaching ondersteunt SNTR ook het mentale welzijn van jongeren. De reguliere instanties in de gemeente Rotterdam lijken in de praktijk niet voldoende toegerust om de doelgroep statushouders te kunnen bedienen, bijvoorbeeld door ontbrekende interculturele kennis en vaardigheden. Hierdoor is bij complexe casussen ook na doorverwijzing betrokkenheid van MB-coaches en connectoren van SNTR nodig. Deze betrokkenheid heeft toegevoegde waarde, maar onduidelijk is waar de verantwoordelijkheid van SNTR ophoudt.

5.2.5 Hoog verloop stelt MB voor uitdagingen

Tot slot van deze paragraaf over de uitvoering van MB besteden we aandacht aan het verloop van de organisatie, een vraagstuk dat de vier hier besproken thema's overstijgt. SNTR kent als organisatie een hoog verloop, zo wordt breed herkend door zowel huidige als oud-medewerkers en door de directeur. Dit geldt in brede

zin in de organisatie, maar komt in het bijzonder sterk tot uiting in het team MB. Sinds de start van het programma tot juni 2020 zijn hier in totaal 49 medewerkers vertrokken, zo laten gegevens van SNTR zien.⁸⁶ Voor het verloop geven geïnterviewde (voormalig) SNTR-medewerkers verschillende verklaringen:

- SNTR heeft veel relatief jonge en hoogopgeleide medewerkers, die in een vroeg stadium van hun loopbaan zitten en daarom nog vaker wisselen van baan. Dit geldt in het bijzonder voor het team MB.
- Het SNTR-programma is tijdelijk, waardoor medewerkers beperkte baanzekerheid en ontwikkelingsmogelijkheden hebben. Dit kan voor hen een ‘push-factor’ zijn om op zoek te gaan naar een andere baan.
- Naarmate deelnemers uitstromen uit het SNTR-programma is de personele omvang afgenomen. Dit betekent dat tijdelijke contracten van medewerkers regelmatig niet verlengd werden. Voor medewerkers met een vast contract werd in dit soort gevallen naar een ander takenpakket gezocht, wat voor sommigen ook aanleiding kon zijn om naar een andere baan uit te kijken.

Ook de directeur herkent het hoge verloop binnen de organisatie en de uitdagingen die dit met zich mee heeft gebracht. Het verloop zorgt voor verlies aan kennis, soms onderdelen van de programma-ontwikkeling en voor wisselingen in de maatschappelijke begeleiding. Behalve bij MB lijkt een hoog verloop ook te spelen bij toekomstcoaching (zie Hoofdstuk 6).

5.3 Uitvoering van maatschappelijke begeleiding bij de gemeente

In deze paragraaf beschrijven we de activiteiten van de gemeente Rotterdam op het gebied van maatschappelijke begeleiding en proberen we zicht te krijgen op de uitvoering. Dit laatste is gebaseerd op interviews met medewerkers van organisaties betrokken bij de Rotterdamse Aanpak Statushouders (zie Hoofdstuk 2 voor opzet en aantallen). Zoals reeds toegelicht is het onderzoek bij de gemeente aanzienlijk minder uitgebreid dan bij SNTR. Er zijn minder interviews met beleidsmakers en uitvoerders gehouden en er zijn geen observaties uitgevoerd. Het onderzoek onder de gemeente is dus geen zelfstandige procesevaluatie, maar is vooral bedoeld om een globale vergelijking te maken met de opzet en uitvoering van SNTR.

5.3.1 Maatschappelijke begeleiding door VluchtelingenWerk en gemeentelijke inspanningen

Net als veel andere gemeenten, heeft de gemeente Rotterdam de uitvoering van maatschappelijke begeleiding uitbesteed aan VluchtelingenWerk. VluchtelingenWerk biedt zowel praktische als juridische ondersteuning en organiseert workshops in het kader van het participatieverklaringstraject⁸⁷. Naast de activiteiten die formeel onder maatschappelijke begeleiding vallen, heeft de gemeente Rotterdam ook extra inspanningen gedaan rondom de hulpverlening aan statushouders (Gemeente Rotterdam, 2018b).⁸⁸

Praktische ondersteuning van VluchtelingenWerk

Voor hulp bij het behandelen van post en het regelen van administratieve en praktische zaken krijgen statushouders ondersteuning van VluchtelingenWerk.⁸⁹ Hier organiseren vrijwilligers een spreekuur om te helpen met brieven, het vinden van een huisarts of kinderopvang. Ook kunnen vrijwilligers helpen bij de inschrijving van een inburgeringstraject. Tussen 2016 en 2018 konden statushouders terecht bij een van de negen locaties van VluchtelingenWerk verspreid in de stad, sinds 2019 zijn ze aangewezen op twee kantoren, gelegen in Rotterdam-Noord en Rotterdam-Zuid.

Tijdens de eerste drie maanden van begeleiding, de zogenoemde ‘Basis Oké’ periode, spreken statushouders wekelijks af met een vaste vrijwilliger, zodat deze een compleet overzicht heeft van alle zaken die geregeld moeten worden. Daarna worden statushouders geholpen wanneer zij een afspraak maken tijdens één van de verschillende spreekuren: het financiële spreekuur, post spreekuur en inburgeringsspreekuur. Aangezien de ontmoeting plaatsvindt naar gelang de behoefte van de statushouder, kan de frequentie en intensiteit van de

⁸⁶ De belangrijkste redenen van vertrek van SNTR-medewerkers zijn, in aflopende volgorde, (1) het vinden van een andere baan, (2) het niet verlengen van het tijdelijke contract door SNTR en (3) het niet langer kunnen verlengen van het tijdelijke contract vanwege de ketenbepaling. De ketenbepaling (art. 668a BW) schreef onder de Wet werk en zekerheid (1 januari 2015 tot en met 1 januari 2020) voor dat werknemers maximaal twee jaar aaneengesloten in een tijdelijk contract mochten werken voor dezelfde werkgever, alvorens een vast contract aangeboden te krijgen.

⁸⁷ De ondersteuning van VluchtelingenWerk bij inburgering komt aan bod in Hoofdstuk 4.

⁸⁸ Waar SNTR-deelnemers geen praktische ondersteuning van VluchtelingenWerk ontvangen omdat ze die al van SNTR krijgen, kunnen SNTR-deelnemers wel gebruik maken van de juridische ondersteuning en volgen ze de participatiewerkshops.

⁸⁹ Naast VluchtelingenWerk kunnen statushouders ook gebruik maken van informele voorzieningen in de stad, aangeboden door andere kleinschalige partijen zoals bijvoorbeeld Stichting Mano, Samen door samen en Huizen van de wijk. Deze partijen vallen echter niet onder de Rotterdamse Aanpak Statushouders. We erkennen daarom hun bestaan, maar zien af van een verdere beschrijving van deze activiteiten.

begeleiding sterk variëren. Een medewerker van VluchtelingenWerk licht toe dat in het eerste jaar veel contact met statushouders plaatsvindt door fysieke ontmoeting, maar dat op termijn statushouders ook telefonisch contact kunnen opnemen wanneer zij geen tijd hebben om op locatie te komen.

Na afloop van de 'Basis Oké' periode, hebben statushouders officieel geen vast contactpersoon meer en kunnen telkens geholpen worden door een andere vrijwilliger. Dit vraagt dat vrijwilligers goed in het registratiesysteem bijhouden welke activiteiten met een statushouder zijn uitgevoerd, zodat een andere vrijwilliger zaken verder kan oppakken tijdens de volgende afspraak. VluchtelingenWerk wil ervoor zorgen dat men altijd geholpen kan worden, ongeacht welke vrijwilliger beschikbaar is om deze hulp te bieden. Aangezien vrijwilligers niet altijd beschikbaar zijn en kunnen uitvallen, kan de organisatie geen vaste koppeling maken tussen vrijwilligers en statushouders. Medewerkers van VluchtelingenWerk geven echter aan dat statushouders in de praktijk meestal hulp krijgen van dezelfde vrijwilliger. Vrijwilligers hebben vaak de neiging om ervoor te zorgen dat statushouders naar het spreekuur terugkeren op een moment dat zij ook aanwezig zijn. Omdat ze al op de hoogte zijn van de situatie verloopt de opvolging van activiteiten soepeler en sneller. Ook ontstaat er vaak een band tussen statushouder en vrijwilliger waardoor beide partijen de begeleiding graag samen voortzetten⁹⁰.

Alle gesprekken met statushouders worden vertaald door vrijwilligers die eveneens afwisselend ingezet worden. VluchtelingenWerk heeft een voldoende groot netwerk om altijd iemand te kunnen vinden om voor de vertaling te zorgen van de vluchtelingengroep die ze moet bedienen, zo licht de geïnterviewde medewerker toe.

Het bevorderen van zelfredzaamheid

De begeleiding van VluchtelingenWerk is erop gericht dat statushouders op termijn zaken zelf kunnen regelen. Vrijwilligers krijgen daarom tijdens hun inwerkprogramma handvatten aangereikt voor het bevorderen van zelfredzaamheid en de instructie een coachende aanpak te hanteren. Vrijwilligers leren dat zij statushouders altijd moeten betrekken bij het regelen van zaken, hoe beperkt hun bijdrage ook is, om zo in kleine stapjes te leren hoe zij zaken uiteindelijk zelf kunnen regelen. Zo wordt er verwacht dat vrijwilligers statushouders in ieder geval betrekken bij het regelen van praktische zaken, door statushouders zelf op DigiD in te laten loggen of telefonische gesprekken pas over te nemen als statushouders er niet mee uit de voeten kunnen. Er wordt desondanks erkend dat het in de praktijk niet altijd lukt om deze werkwijze te hanteren. Volgens een medewerker van VluchtelingenWerk ligt het probleem bij het feit dat vrijwilligers zo graag willen helpen en daardoor soms vergeten dat hoewel ontzorgen tijdelijke opluchting kan bieden, het de statushouder op de langere termijn niet helpt om verder te komen. De rolopvatting van vrijwilligers wordt vaker genoemd in de literatuur als uitdaging in de begeleiding, omdat vrijwilligers graag willen helpen en sterk gericht zijn op het wegnemen van problemen (Meijer, Van der Maas-Vos, Bakker, & Blom, 2020). Dit zagen we ook bij de uitvoering van maatschappelijke begeleiding van SNTR (zie paragraaf 5.2).

Het is onder meer belangrijk dat statushouders zelf leren om zaken te regelen omdat de maatschappelijke begeleiding van statushouders alleen verleend wordt tijdens de eerste twee jaar in Rotterdam. Wanneer zij nog een vraag of hulp nodig hebben, worden statushouders verwezen naar de Vraagwijzer, een gemeentelijk loket waar Rotterdammers terecht kunnen op het gebied van geld, wonen, vervoer of juridische zaken. In deze reguliere aanpak zijn er geen tolken meer beschikbaar om gesprekken te faciliteren.

Aanvullende activiteiten van VluchtelingenWerk

Naast praktische ondersteuning biedt de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk juridische ondersteuning bij het aanvragen van gezinshereniging. Deze ondersteuning staat los van de spreekuren voor praktische zaken en vindt plaats op afspraak met juridische medewerkers van de organisatie. Daarnaast organiseert VluchtelingenWerk de Participatiewerkshops in het kader van het Participatieverklaringstraject; een verplicht onderdeel van de inburgering voor alle statushouders die vanaf 1 oktober 2017 inburgeringsplichtig zijn geworden. Dit traject bestaat uit een reeks workshops waar statushouders verplicht aan moeten deelnemen. In lijn met de kaders gesteld door de inburgeringswet, behandelen de workshops normen en waarden zoals vrijheid, gelijkheid (gender, seksuele voorkeur en religie), solidariteit en participatie (Staatscourant, 2016). Daarnaast organiseert de gemeente Rotterdam twee aanvullende workshops over mentale en seksuele gezondheid. Na afloop van het traject ondertekenen statushouders een participatieverklaring, waarmee de statushouder verklaart kennis te hebben genomen van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving en deze te respecteren (Gemeente Rotterdam, 2018). SNTR-deelnemers die vanaf de genoemde datum inburgeringsplichtig zijn geworden, zijn ook verplicht om aan het participatieverklaringstraject deel te nemen.

⁹⁰ In hoeverre in de praktijk statushouders te maken hebben met dezelfde begeleider, hebben we in het onderzoek naar de gemeentelijke aanpak niet kunnen vaststellen. Hiervoor hadden we observaties van ontmoetingen tussen statushouders en vrijwilligers moeten doen, of statushouders zelf vragen of zij begeleiding kregen van dezelfde vrijwilliger. Deze onderzoeksactiviteiten vielen echter buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Het Participatieverklaringstraject wordt uitgevoerd door trainers die in dienst zijn van VluchtelingenWerk. Zij verzorgen de workshop in één van de talen die het meest wordt gesproken door statushouders die momenteel aan het inburgeren zijn, namelijk: Arabisch, Koerdisch, Farsi, Spaans, Frans en Engels.

Inspanningen rondom hulpverlening aan statushouders

Tussen 2016 en 2018 waren er geen specifieke op statushouders gerichte maatregelen ontwikkeld om de zorg en schuldenproblematiek van statushouders aan te pakken. In de Rotterdamse Aanpak 2.0 is dit veranderd (Gemeente Rotterdam, 2018b). Er zijn preventieactiviteiten ontwikkeld en gemeentelijke consulenten hebben de taak om zorgproblematiek te signaleren om vervolgens wijkteams en specialistische hulpverlening (zoals GGZ-behandelingen) in te inschakelen. We beschrijven deze activiteiten hieronder, en bieden waar mogelijk inzichten in de uitvoering.

Statushouders kunnen een workshop Financiën volgen om informatie te krijgen over toeslagen, de belastingdienst, en het beheren van financiën. Ook kunnen statushouders gekoppeld worden aan financiële trajectbegeleiders van de gemeente voor individuele ondersteuning bij het op orde krijgen van financiën. Op het gebied van psychische problematiek heeft de gemeente een korte cursus ingekocht, geheten MindSpring om statushouders te leren omgaan met spanningen en hierdoor mentaal weerbaarder te worden (Gemeente Rotterdam, 2018a).

Signalerende functie van jongeren en werkconsulenten

Met de oprichting van het team Statushouders bij de afdeling Werk en het Jongerenloket kregen de consulenten als extra taak om de leefsituatie van statushouders te monitoren en zo eventuele psychische of schuldenproblematiek te signaleren. Om te helpen bij het identificeren van zorgproblematiek krijgen consulenten trainingen in het kader van een programma voor deskundigheidsbevordering. Binnen dit programma leren consulenten over onderwerpen zoals traumaverwerking en hoe mensen met bepaalde culturele achtergronden tegen psychologische hulp aankijken (zie paragraaf 6.3 voor meer informatie).

De ervaringen van de door ons geïnterviewde consulenten met de trainingen zijn positief, omdat ze hen handvatten bieden om problematiek te signaleren. Het merendeel van de consulenten heeft geen welzijnsachtergrond en heeft dus geen ervaring met dit onderwerp. Medewerkers geven als gevolg hiervan aan te twifelen over hun capaciteiten om zorgproblematiek te identificeren. Ook lichten consulenten toe dat gesprekken in open ruimtes op het gemeentekantoor plaatsvinden, waardoor de privacy niet altijd gegarandeerd is, wat deze taak verder bemoeilijkt. Verder geven consulenten aan dat het feit dat zij zeggenschap hebben over de uitkering van statushouders, het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de statushouder in de weg staat.

Als oplossing voor de knelpunten in het signaleren van zorgproblematiek stellen sommige medewerkers voor om team Statushouders te versterken met mensen met affiniteit met maatschappelijk werk. Zo zouden deze medewerkers huisbezoeken kunnen afleggen om een omgeving van vertrouwen te creëren en tegelijkertijd ook meer zicht krijgen op wat er achter de voordeur speelt. In de oorspronkelijke plannen van de Rotterdamse Aanpak 2.0 zouden specialisten Maatschappelijke Ondersteuning ('specialist MO') worden aangenomen om juist deze functie te vervullen. Het idee was dat deze medewerkers vanuit het IOS zouden werken om consulenten te ondersteunen bij statushouders met zorgproblematiek. Deze medewerkers zijn er echter niet gekomen.⁹¹

Ervaringen met de wijkteams

Wanneer statushouders te maken hebben met zorgproblematiek hoeven jongeren- of werkconsulenten deze problematiek niet zelf aan te pakken, maar verwijzen ze door naar de juiste hulpverlening (Gemeente Rotterdam, 2018b). Zoals hierboven al toegelicht, loopt de toegang tot de hulpverlening via de wijkteams. Net als bij SNTR, zijn de ervaringen van jongeren- en werkconsulenten met de wijkteams niet altijd positief. Zo signaleren consulenten dat hulp van wijkteams uitblijft vanwege taal- en culturele barrières. Dossiers zouden worden afgesloten wanneer een wijkteammedewerker niet met een statushouder kan communiceren, of wanneer een statushouder vanwege een gemiste oproep niet terugbelt. Een ander kritiekpunt is dat wijkteams alleen casussen oppakken waar er sprake is van multiproblematiek en dat alleen psychische problemen onvoldoende zouden zijn om voor hulp in aanmerking te komen.

Veel van deze kritiekpunten worden door de wijkteams zelf herkend. Hoewel de wijkteams officieel vertalers tot hun beschikking hebben die op ZZP-basis werken, gaat de voorkeur uit naar de inzet van iemand uit het netwerk van de cliënt. Daarnaast geeft een medewerker van de wijkteams aan dat activiteiten belemmerd kunnen worden door hoge werkdruk in combinatie met het hoge verloop binnen wijkteams. Een geïnterviewde medewerker licht toe dat in het verleden wijkteams de neiging hadden om statushouders door te verwijzen naar

⁹¹ Niet iedereen die wij hebben gesproken is overigens van mening dat dergelijke medewerkers geholpen zouden hebben, omdat ze een extra schakel zouden toevoegen in de al grote keten van partijen waarmee statushouders in contact zijn.

VluchtelingenWerk omdat deze organisatie meer expertise in huis zou hebben om met de doelgroep te werken. Omdat VluchtelingenWerk geen hulpverleningsinstelling is en de wijkteams er zouden moeten zijn voor alle Rotterdammers, is deze aanpak nu aangepast. Niettemin zijn er vraagtekens bij de specifieke deskundigheid over statushouders bij wijkteams. Geïnterviewde jongeren- en werkconsulenten geven aan dat - net als SNTR-medewerkers - zij soms de neiging hebben om de wijkteams te omzeilen en statushouders bij de hulpverlening te krijgen via een toewijzing van de huisarts of, wanneer mogelijk, rechtstreeks aan te melden bij een hulpverleningsinstantie.

Specialistische hulpverlening

Bij zwaardere problematiek kunnen wijkteams doorverwijzen naar specialistische hulpverlening. Zo kan Veilig Thuis worden ingeschakeld wanneer er sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling of helpt het Centrum voor Jeugd en Gezin bij ontwikkelingsstoornissen en/of opvoedingsproblematiek. Daarnaast kunnen statushouders worden doorverwezen naar Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Gemeentelijke consulenten, medewerkers van VluchtelingenWerk en van de wijkteams geven unaniem aan dat het aanbod van specialistische hulpverlening te verbeteren valt. Beleidsadviseurs van de Rotterdamse Aanpak wijzen op knelpunten in het gemeentelijke registratiesysteem, dat medewerkers zou verhinderen om informatie te krijgen over geregistreerde zorgproblemen. Medewerkers zouden graag informatie over zorgproblematiek tot hun beschikking hebben om in kaart te brengen waar de behoefte van de doelgroep precies ligt en de hulpverlening daar op af te stemmen. Aangegeven wordt dat hieraan wordt gewerkt.

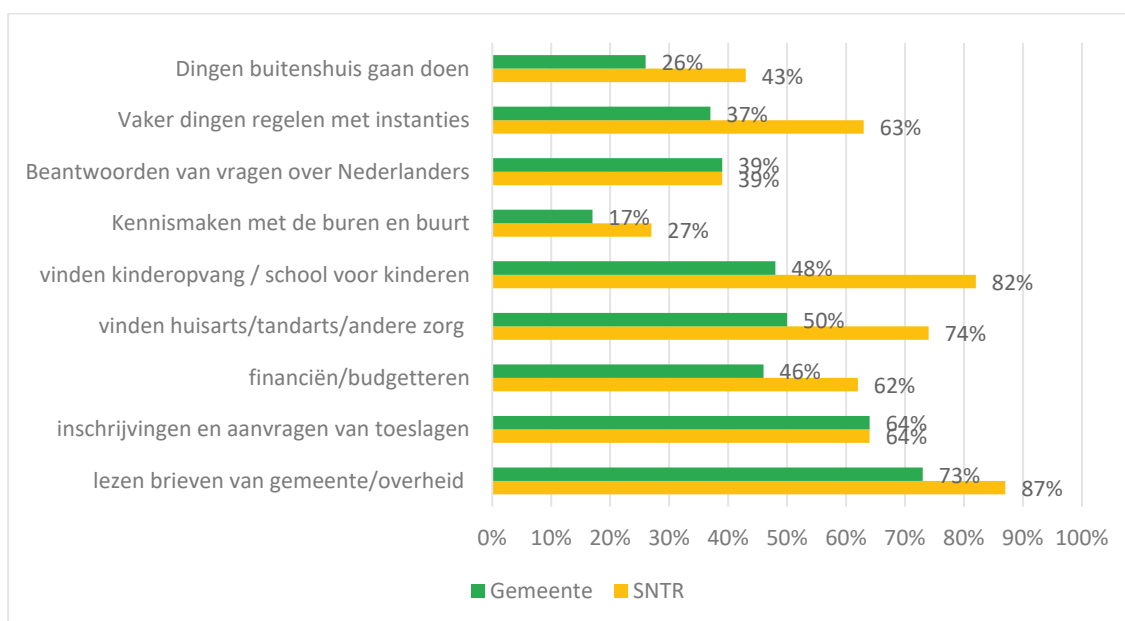
5.3.2 Maatschappelijke begeleiding bij SNTR en gemeente vergeleken

Hierboven hebben we de uitvoering van maatschappelijke begeleiding door SNTR en de gemeente beschreven. We zetten hieronder de belangrijkste verschillen en overeenkomsten op een rij.

- SNTR biedt maatschappelijke begeleiding middels huisbezoeken voor een periode van drie jaar. Gesprekken worden waar nodig vertaald door connectoren, betaalde krachten van SNTR. Bij de gemeente duurt maatschappelijke begeleiding twee jaar en wordt uitgevoerd door vrijwilligers van VluchtelingenWerk middels spreekuren. Gesprekken worden vertaald door vrijwilligers.
- Zowel SNTR als VluchtelingenWerk erkennen dat het een uitdaging kan zijn om statushouders eigen regie te laten nemen.
- Voor deelnemers die weinig sociaal participeren biedt SNTR activeringscoaching, waarvoor aparte coaches worden ingezet. Bij de gemeente bestaat een dergelijke voorziening niet.
- VluchtelingenWerk biedt juridische ondersteuning bij aanvragen voor gezinshereniging. SNTR-deelnemers kunnen ook van dit aanbod gebruik maken.
- MB-coaches van SNTR proberen culturele verschillen met deelnemers te bespreken, maar in de praktijk blijkt het lastig om deze onderwerpen aan bod te brengen. De connectoren kunnen hierbij helpen door verschillen te overbruggen. VluchtelingenWerk organiseert het Participatieverklaringstraject waarin workshops worden georganiseerd in de eigen taal. Deze gaan over normen en waarden zoals vrijheid, gelijkheid (gender, seksuele voorkeur en religie), solidariteit en participatie. Omdat deelname aan het Participatieverklaringstraject een verplicht onderdeel van de inburgering vormt, doen SNTR-deelnemers ook aan dit traject van VluchtelingenWerk mee.
- Tijdens huisbezoeken krijgen SNTR-coaches een uitgebreid beeld van de gezinssituatie en kunnen eventuele psychische problemen signaleren, alhoewel dit in de praktijk moeilijk blijkt. SNTR besteedt tevens specifieke aandacht aan het welzijn van jongeren middels jongerencoaching. Deelnemers met lichte psychische klachten kunnen gebruik maken van het PM+ programma. Gemeentelijke consulenten dienen eveneens alert te zijn op psychische problematiek. Zij ervaren dezelfde uitdagingen en voor hen geldt bovendien dat hun contact minder intensief is, zij geen huisbezoeken afleggen en het opbouwen van een vertrouwensband met statushouders wordt bemoeilijkt omdat de gemeente ook de uitkering verstrekt. De gemeente heeft ook een cursus ingekocht om statushouders te helpen met laagdrempelige psychische klachten, maar volgens medewerkers van de gemeente is deze beperkter van aard dan bij SNTR.
- De ervaringen van zowel SNTR-medewerkers als medewerkers van de gemeente zijn niet altijd positief met het reguliere hulpverleningsaanbod. Knelpunten liggen bij taalbarrières en gebrekkige interculturele vaardigheden.

5.3.3 Ervaren ondersteuning en tevredenheid van statushouders in het SNTR-programma en gemeentelijke aanpak

Hoewel het vanwege de verschillen in opzet en uitvoering (en het zicht daarop) lastig blijft om een evaluatieve vergelijking tussen de aanpak van de gemeente en SNTR te maken, is het geen gewaagde conclusie om te stellen dat het SNTR-programma intensiever is dan dat van de gemeente. Ook het feit dat SNTR de activiteiten meer in eigen hand houdt is een belangrijk verschil. Cijfers uit de Bridge panelsurvey van 2019 wijzen erop dat bijna de helft van de SNTR-deelnemers (49%) wekelijks contact had met hun MB-coach en 42% één keer in de twee weken. Statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen, hebben in het kader van hun maatschappelijke begeleiding vaak contact gehad, maar het is minder frequent dan bij de SNTR-deelnemers. Van de gemeentegroep heeft 47% wekelijks, 25% één keer in de twee weken en een kwart (23%) maandelijks contact gehad met maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk. SNTR-deelnemers zijn vaker (zeer) tevreden (88%) over de ontvangen maatschappelijke begeleiding dan gemeentedeelnemers (68% (zeer) tevreden). Verder verschillen beide groepen in de bijdrage die ze hebben ervaren vanuit maatschappelijke begeleiding. In de Bridge panelsurvey is gevraagd naar de ervaren bijdrage bij hulp bij brieven en financiën, de keuze van instanties, zoals school, kinderopvang en huisarts en de bijdrage bij het vergroten van het sociaal netwerk. Over het geheel genomen zijn voor deze thema's SNTR-deelnemers vaker van mening dat de maatschappelijke begeleiding een bijdrage heeft geleverd dan gemeentedeelnemers. Het gaat vaak om forse verschillen. Zo ervaren SNTR-deelnemers veel vaker dan gemeentedeelnemers een bijdrage van maatschappelijke begeleiding aan het vinden van kinderopvang of school voor kinderen en aan het vinden van zorg (tandarts, huisarts, andere zorg). Verder valt op dat maatschappelijke begeleiding volgens de respondenten minder heeft bijgedragen aan sociale participatie (dingen buitenshuis doen en kennismaken met burens en buurt). Dat komt overeen met hetgeen we hierboven al constateerden, namelijk dat de inzet van maatschappelijke begeleiding sterk gericht is op het oplossen van praktische en administratieve zaken. Ook bij deze onderwerpen is het overigens zo dat door de bank genomen meer SNTR-deelnemers een bijdrage hebben ervaren dan gemeentedeelnemers.



Figuur

5.4. Ervaren bijdrage van maatschappelijke begeleiding naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak.

Bron: EUR Bridge panelsurvey wave II 2019.

5.4 Uitkomstevaluatie van het SNTR-programma voor veranderingen in zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid in Nederland en mentale gezondheid

Hierboven hebben we de uitvoering van maatschappelijke begeleiding door SNTR en gemeente in samenwerking met VluchtelingenWerk toegelicht. In de rest van dit hoofdstuk richten we ons op de uitkomsten en effecten van het SNTR-programma op het gebied van de maatschappelijke begeleiding. We onderscheiden verschillende indicatoren, die nauw aansluiten op de MB-doelstellingen van het SNTR-programma met betrekking tot zelfredzaamheid, sociaal contact, het thuis voelen in Rotterdam en Nederland en de mentale gezondheid.

Zoals hierboven beschreven is de maatschappelijke begeleiding van SNTR erop gericht om via praktische ondersteuning statushouders te begeleiden naar *zelfredzaamheid* in de Nederlandse participatiemaatschappij. Definities zijn niet eenduidig, maar wij verstaan onder zelfredzaamheid “het vermogen van mensen om zichzelf te redden op alle levenssterreinen met zo min mogelijk professionele ondersteuning en zorg.” (Jansen, 2013, p. 4). Daarnaast richt de maatschappelijke begeleiding van SNTR zich op het stimuleren van *sociaal contact* met Nederlanders.

Wij menen dat het ook belangrijk is om, zeker in de beginfase van het nieuwe bestaan in Rotterdam, aandacht te besteden aan sociaal contact met personen uit de herkomstgroep. In tegenstelling tot interetnisch contact is intra-etnisch contact doorgaans meer voor de hand liggend aangezien daar geen taalbarrière bestaat en deze contacten eveneens praktische en sociaal-emotionele steun bieden (Ager & Strang, 2008; Damen et al., 2019; Sterckx & Fessehazion, 2018; Wessendorf & Phillimore, 2019). Doordat de opzet van het SNTR-programma gericht is op Syrische gezinnen kan het, weliswaar onbedoeld door SNTR, ook bijdragen aan het versterken van de intra-etnische sociale netwerken van haar deelnemers. Beide vormen van contact kunnen belangrijk zijn, want uit eerder onderzoek weten we dat *eenzaamheid* vaak voorkomt onder statushouders (Van der Linden & Dagevos, 2019). Gevoelens van eenzaamheid wijzen erop dat de intensiteit van de sociale relaties die men onderhoudt niet altijd aansluit bij de relaties zoals men die voor zichzelf zou wensen.

Een meer algemene doelstelling van maatschappelijke begeleiding is dat deelnemers zich thuis voelen in Rotterdam. Ook het bespreken van cultuurverschillen met deelnemers is hierop gericht. Door deelnemers beter te informeren over gebruiken, omgangsvormen, waarden en normen in Nederland zouden ze zich meer thuis voelen en aansluiting vinden met de nieuwe samenleving. Als indicatoren kiezen we voor de mate waarin statushouders zich *Rotterdammer voelen*, en breder: *tevredenheid met hun leven in Nederland*.

Het laatste te onderscheiden onderdeel van het MB-programma richt zich op de ondersteuning en doorverwijzing bij psychische en gezondheidsproblemen. SNTR-deelnemers konden in dit verband gebruikmaken van het PM+ programma. Om hier zicht op te krijgen, onderzoeken we de veranderingen in *mentale gezondheid*.

Het is goed om te benadrukken dat we hier een analytisch onderscheid maken naar de activiteiten en doelstellingen van het MB-programma. In de praktijk zullen deze elkaar onderling beïnvloeden: meer zelfredzaamheid zal mogelijk positief van invloed zijn op het onderhouden van sociale contacten die op hun beurt samen kunnen hangen met het thuis voelen in Rotterdam.

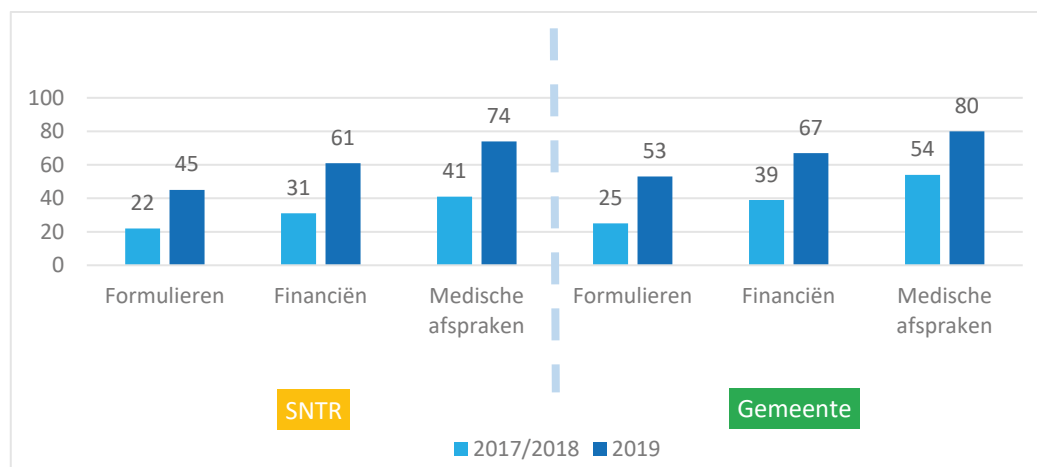
Hieronder beschrijven we in paragraaf 5.4 eerst de ontwikkeling van de SNTR-deelnemers over tijd (zoals gemeten in de EUR Bridge panelsurvey in wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019) en vergelijken deze met die van de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (overeenkomend met onderzoeksvraag 3). Het gaat hierbij dus om de ontwikkelingen op het terrein van zelfredzaamheid, sociaal contact (waaronder interetnisch contact, intra-etnisch contact en eenzaamheid), identificatie met Rotterdam, tevredenheid met het leven in Nederland, en psychische gezondheid. Het is belangrijk om op te merken dat het hierbij gaat om bevindingen op beschrijvend niveau. Dat wil zeggen dat deze nog geen uitsluitsel geven over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Vervolgens stellen we in paragraaf 5.5 de effectvraag (overeenkomend met onderzoeksvraag 4): zijn eventuele verschillen in zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid met het leven in Nederland, en psychische gezondheid van SNTR-deelnemers toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?

5.4.1 Beschrijving van zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid met het leven in Nederland en mentale gezondheid over tijd

Zelfredzaamheid

In de Bridge panelsurvey is zelfredzaamheid onderzocht voor drie thema's. Ten eerste is het kunnen afhandelen van financiële zaken gemeten aangezien statushouders worden geacht hun eigen financiën te regelen en daarvoor verantwoordelijkheid te dragen (Van der Werf, Blanken, & Schonewille, 2016). Ten tweede is zelfredzaamheid op het gebied van het invullen van formulieren van officiële instanties gemeten als indicatie voor

bureaucratische vaardigheden. Nederland is een land van regels, waarbij zowel taalproblemen als de complexiteit van de gevraagde informatie en relevante regelgeving een rol zullen spelen voor de statushouders. Ten slotte is er gevraagd naar zelfredzaamheid bij het maken van medische afspraken welke belangrijk is voor statushouders hun kwaliteit van leven. Figuur 5.5 geeft voor de drie onderwerpen het aandeel personen weer dat de genoemde onderdelen meestal of altijd zelf kan afhandelen als dat nodig is. Het blijkt dat de zelfredzaamheid van statushouders op alle drie gebieden is toegenomen, dit geldt voor zowel de SNTR- als gemeentegroep. Een andere belangrijke bevinding is dat de zelfredzaamheid bij de gemeentegroep op een hoger niveau ligt dan bij SNTR-groep, dat is in beide meetjaren het geval.

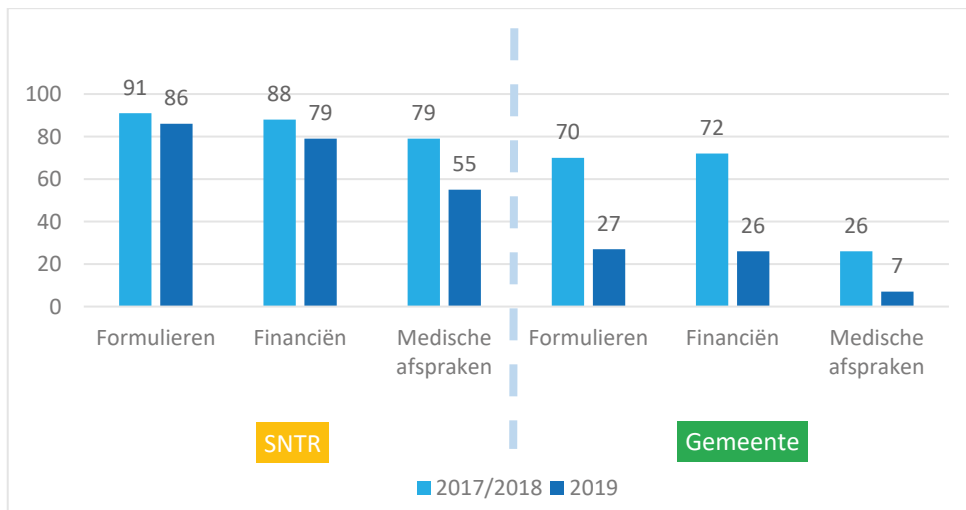


Figuur 5.5. Zelfredzaamheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Opmerking. Weergegeven in de tabel is het percentage dat meestal of altijd zelf financiële zaken kan afhandelen, formulieren kan invullen en medische afspraken kan maken als dat nodig is.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Indien statushouders niet altijd zelfredzaam waren is tevens gevraagd bij wie statushouders om hulp vroegen wanneer nodig. Antwoordopties waren de partner of andere gezinsleden; vrienden, kennissen of burens; iemand anders; of professionele organisaties als SNTR of VluchtelingenWerk. Deze laatste categorie werd veruit het meest genoemd en is weergegeven in Figuur 5.6. Hoewel SNTR en VluchtelingenWerk ook in 2019 nog steeds de voornaamste hulpbron waren, wordt er in 2019 wel minder vaak een beroep gedaan op deze organisaties ten opzichte van 2017-2018. Zo werd er vaker om hulp gevraagd bij de naaste omgeving zoals bij het gezin, vrienden of burens. Desalniettemin blijven SNTR-deelnemers veel sterker gericht op SNTR dan het geval is voor statushouders in de gemeentelijke aanpak. Dit kan te maken hebben met de intensieve MB-aanpak van SNTR en de langere begeleidingsduur die SNTR aanbiedt in vergelijking met VluchtelingenWerk.



Figuur 5.6. Aandeel dat SNTR en VluchtelingenWerk als voornaamste hulpbron noemt voor respectievelijk de SNTR- en gemeentegroep, in %.

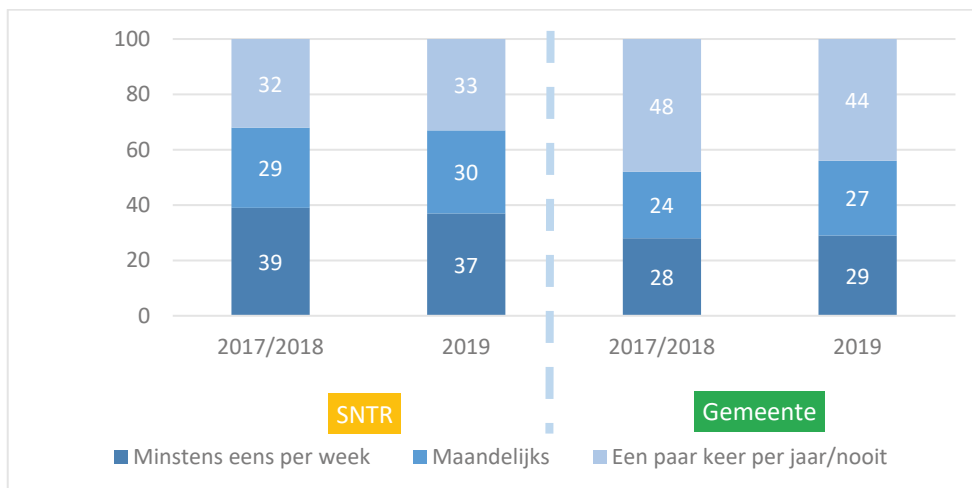
Opmerking. In de vragenlijst is gevraagd aan de statushouders die niet volledig zelfredzaam zijn en hulp hadden ontvangen: “Van wie kreeg u hulp bij het [regelen van uw financiën]/[invullen van formulieren]/[maken van een afspraak met huisarts, tandarts of ziekenhuis]?”. Weergegeven wordt het aandeel respondenten dat om hulp vraagt bij een professionele organisatie als SNTR of VluchtelingenWerk.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Sociaal contact

Hoewel de Nederlandse taalbeheersing van de statushouders is verbeterd en de wens voor meer contact met Nederlanders groot is (Van der Linden & Dagevos, 2019), is de frequentie van het contact met Nederlanders⁹² nauwelijks veranderd over tijd. Figuur 5.7 laat zien dat dit geldt voor statushouders in het SNTR-programma evenals de gemeentelijke aanpak. Wel verschillen beide groepen in de mate van contact met Nederlanders: SNTR-deelnemers hebben vaker minstens eens per week contact met Nederlanders dan deelnemers van de gemeentegroep.

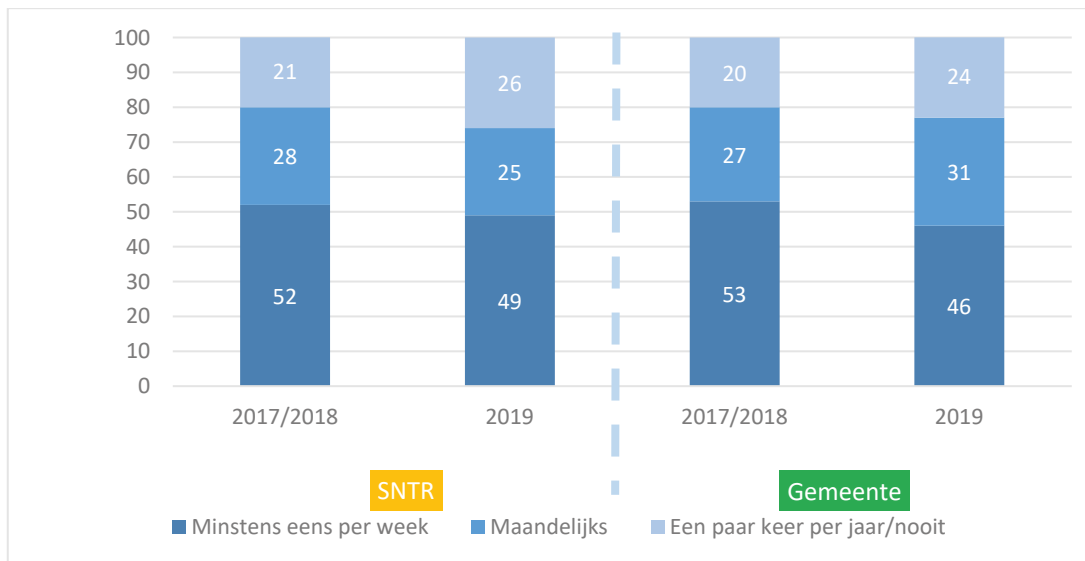
Voor contact met personen uit de herkomstgroep is eveneens weinig veranderd over tijd, zie Figuur 5.8. De mate waarin SNTR- en gemeentedeelnemers omgaan met leden van de herkomstgroep verschilt weinig van elkaar. SNTR-deelnemers onderscheiden zich van gemeentedeelnemers dus vooral doordat ze vaker contact hebben met Nederlanders.



Figuur 5.7. Contact met Nederlandse vrienden en kennissen opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

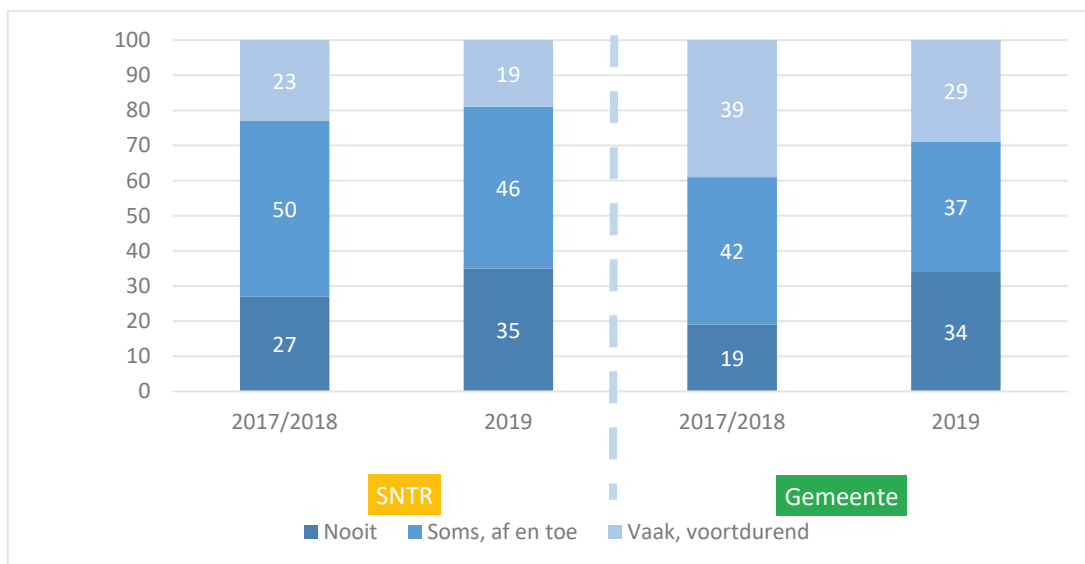
⁹² Hoewel er in 2019 wel expliciet is gevraagd naar sociale contacten met mensen met verschillende migratieachtergronden (o.a. met Marokkaanse- en Turkse Nederlanders), beschikken we niet over deze informatie in 2017/2018 waardoor we geen ontwikkelingen over tijd in kaart kunnen brengen. Dit betekent dat we geen uitspraken kunnen doen over de volledige sociale netwerken van statushouders.



Figuur 5.8. Contact met vrienden en kennissen uit de herkomstgroep opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Hoewel eenzaamheid wel is afgenomen blijft het een gekend probleem onder de Rotterdamse statushouders, met name voor de gemeentegroep, zie Figuur 5.9. Eenzaamheid neemt sneller af in de gemeentegroep dan in de SNTR-groep, maar blijft over het algemeen vaker voorkomend.

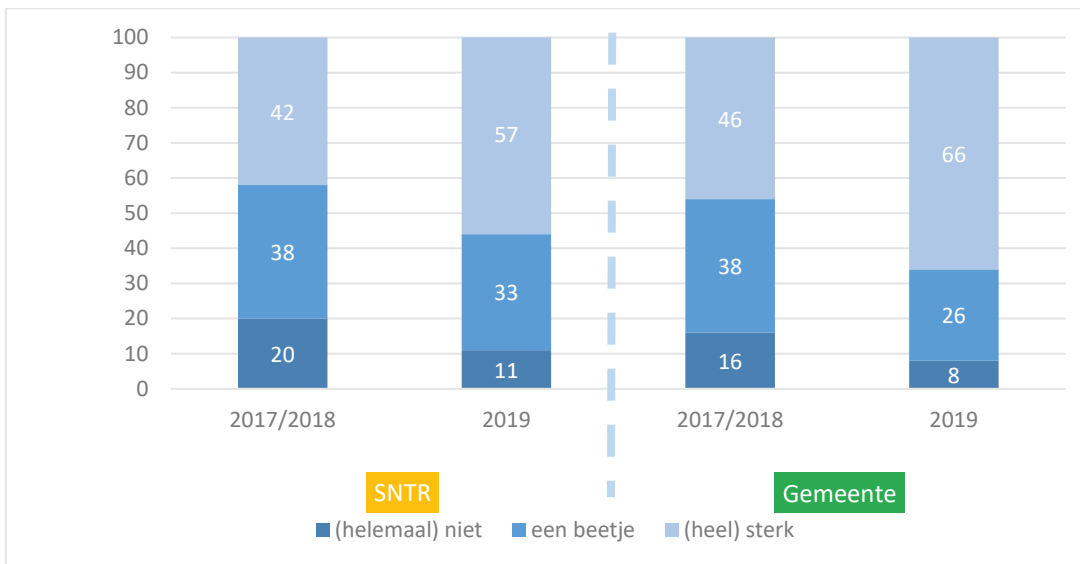


Figuur 5.9. Eenzaamheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Identificatie als Rotterdammer en tevredenheid met het leven in Nederland

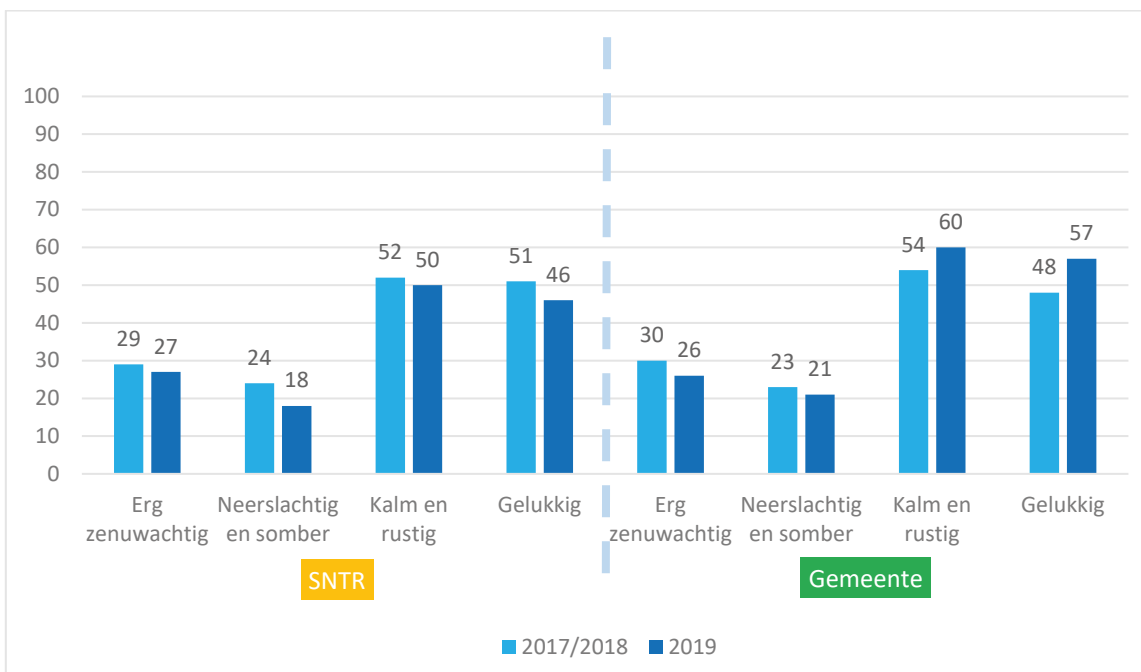
Over hun tevredenheid met hun leven in Nederland zijn de Rotterdamse statushouders eensgezind en onverminderd positief. Gemeten op een 10-puntsschaal gaf de SNTR-groep hun leven gemiddeld een 8,3 in 2017/2018 en een 8,4 in 2019. De gemeentegroep gaf hun leven gemiddeld een 8,1 in 2017/2018 en een 8,3 in 2019. De waardering voor het leven in Nederland wordt in sterke mate gekleurd doordat statushouders blij zijn dat ze hier in veiligheid kunnen wonen en het daarbij behorende contrast met de situatie in het herkomstland (Damen et al., 2019). Nog een stap verder dan tevredenheid is het identificeren met een plek, ofwel in hoeverre statushouders zich al Rotterdammer voelen. Zoals weergegeven in Figuur 5.10, zien we dat identificatie met Rotterdam gemiddeld gezien fors is toegenomen, en bij de gemeentegroep zelfs nog iets sterker dan bij de SNTR-groep.



Figuur 5.10. Identificatie met Rotterdam opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Mentale gezondheid

Ook is respondenten gevraagd naar hun psychische gezondheid, gemeten aan de hand van vier vragen over hoe vaak men erg zenuwachtig, neerslachtig en somber is of juist kalm en rustig, en gelukkig (items uit de *Mental Health Inventory 5*). In Figuur 5.11 zien we dat het aandeel dat zich vaak tot voortdurend erg zenuwachtig, neerslachtig en somber voelt langzaam lijkt af te nemen voor zowel de SNTR- als de gemeentegroep. Het aandeel dat zich vaak tot voortdurend kalm, rustig en gelukkig voelt lijkt daarentegen iets af te nemen voor de SNTR-groep, terwijl het toeneemt voor de gemeentegroep. Waar de verschillen in 2017/2018 tussen beide groepen nog klein waren, zien we dat in 2019 een groter aandeel van de gemeentegroep zich vaak tot voortdurend gelukkig, kalm en rustig voelt in vergelijking met de SNTR-groep.



Figuur 5.11. Indicatoren van mentale gezondheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

5.4.2 Kwalitatieve bevindingen over zelfredzaamheid, sociaal contact en thuis voelen

Zelfredzaamheid

De surveybevindingen wijzen op een duidelijke vooruitgang in zelfredzaamheid. Ook in het kwalitatieve materiaal zien we dit terug. In 2018 geven statushouders te kennen zelfredzaamheid als onderdeel van de integratie te zien. Dit kan volgens hen worden bereikt wanneer men voor zichzelf kan zorgen en niet langer afhankelijk is van anderen, wat op dat moment vaak nog wel zo voelt (Damen et al., 2019). In 2020 bevestigen de meeste statushouders dat ze ten opzichte van toen stappen hebben gezet:

I: *“Kun je op jezelf rekenen in Nederland?”*

R: *“Zonder hulp van organisaties en zo?”*

I: *“Ja?”*

R: *“Nu kan ik dat wel, ja. Maar vroeger, toen ik eerst naar Nederland kwam, had ik wel hulp nodig van de mensen die dingen weten. Want nieuwe mensen weten natuurlijk niet wat beter is en zo. Maar nu als ik iets nodig heb kan ik [...] op mijzelf rekenen want nu snap ik wel hoe dingen werken.”* (R19, man, 19 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Toch is volledige zelfredzaamheid voor de meesten nog ver weg. Statushouders roepen regelmatig in herinnering dat voor hen “het hele systeem” nieuw is, dat alles heel anders geregeld is in Syrië. Daarnaast valt op dat statushouders hun zelfredzaamheid keer op keer gelijkstellen aan hun taalbeheersing:

“Ik moet zelfstandiger worden. [...] De taal leren is daarvoor het belangrijkste. Taal is je wapen.” (R16, vrouw, 30 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Aangezien die taalbeheersing naar hun eigen mening nog te wensen overlaat (zie Hoofdstuk 4), is hun zelftypering als ‘half zelfredzaam’ (of nog minder), te verklaren.

I: *“In hoeverre kunt u zich zelfstandig redden in Nederland?”*

R: *“50%”*

I: *“Welke dingen vindt u nog moeilijk?”*

R: *“Ik vind telefoneren moeilijk. Soms wanneer ik telefoneer en degene aan de andere kant van de lijn praat te snel, dan heb ik moeite om het te verstaan en haar/zijn boodschap te snappen. Maar ik ga bijvoorbeeld wel met de kinderen zonder hulp van een tolk naar afspraken in het ziekenhuis. Ik red mezelf. Maar via telefoon wordt het lastig.”*

I: *“En wat valt onder de 50% waarmee u zichzelf kunt redden?”*

R: *“Met de vrijwilligers [drie stellen uit de buurt die ze kent via Samen Hier] heb ik geen tolk nodig. Ik ga zelf de woorden opzoeken die ik niet begrijp, of de vrijwilligers proberen het mij uit te leggen. Op de school van mijn kinderen red ik mezelf ook zonder hulp. Ik praat direct met de leerkrachten over mijn kinderen zonder tussenpersoon. Ik ga in mijn eentje naar de apotheek. In de tram, in de supermarkt kan ik ook vragen stellen.”* (R9, vrouw, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Respondenten die al zijn uitgestroomd uit het SNTR-programma stellen zich over het algemeen goed te kunnen redden, soms met inschakeling van hulpbronnen.

R: *“Ik doe alles zelf. Ik ga naar het ziekenhuis, naar de tandarts en naar de school van mijn kinderen. Ik ga alleen.”*

I: *“[...] als u post krijgt, kunt u de post ook zelf afhandelen?”*

R: *“Als het moeilijk is dan probeer ik het via google te vertalen en als ik het zeker wil weten maak ik er een foto van en stuur ik het naar een vriendin van mij. Dan zeg ik: alsjeblieft laat me weten wat erin staat en wat ik moet doen.”* (R6, vrouw, 48 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het zijn de bekende zaken die nog als lastig worden ervaren; telefoneren, de post verwerken. Bij administratieve handelingen die niet dagelijks gedaan hoeven te worden, beklijft het geleerde niet. Verder zijn brieven soms erg lastig geformuleerd, en is het feit dat men wel weet waar het over gaat, ondanks dat de benodigde actie niet zelfstandig ondernomen wordt, al een hele stap. Statushouders lijken zich echter wel erg gemankeerd te voelen door het ontbreken van – soms kleine stukjes – kennis en vaardigheden, resulterende in het idee dat ze nog niet zo zelfstandig zijn. De zaken op orde hebben, begrip hebben van wat er van je gevraagd wordt en daarop kunnen acteren, lijkt daarmee een belangrijk doel voor statushouders.

Sociaal contact

Net als de taalbeheersing, neemt het sociale netwerk – de wens ertoe en wat het oplevert – een dominante plaats in tijdens de interviews met SNTR-deelnemers in 2020. Bij vrijwel alle onderwerpen komt het ter sprake en statushouders kennen er een grote rol aan toe, niet in de laatste plaats voor hun integratieproces. Bijvoorbeeld met betrekking tot participatie, of het leren kennen van de Nederlandse cultuur.

“Via je netwerk kun je makkelijker een baan vinden.” (R9, vrouw, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Toen ik in Nijmegen was had ik twee burens en bijna elke dag gingen wij samen praten en onze cultuur en hun cultuur bespreken. Ik houd van dit soort gesprekken dus ik kan zulke informatie daar halen.” (R15, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Het ontwikkelen van een rijk en bevredigend sociaal leven blijkt lastig, zoals we al zagen op basis van de Bridge panelsurvey in de vorige paragraaf. De kwalitatieve bronnen schetsen eenzelfde beeld. In 2018 wordt tijdens de focusgroepen de behoefte uitgesproken aan meer vriendschappelijk contact, zowel met Nederlanders als met anderen (Damen et al., 2019). In 2020 zien we een wisselend beeld. Hoewel de meesten graag meer mensen zouden leren kennen – vanwege bovengenoemde redenen – zien we ook mensen die tevreden zijn. We horen daarbij tevens geluiden dat het sociale netwerk voor nu acceptabel is. Dat kan komen doordat men er nu (mentaal) geen ruimte voor heeft, doordat men verwacht dat het vanzelf wel beter wordt wanneer de integratie verder voortschrijdt, of omdat men druk is met andere dingen.

I: “En is uw sociale netwerk veranderd in de afgelopen jaren?”

R: “Nee, nee, ik ben ook bezig met mijn studie en eigen dingen [jong gezin], dus ik heb niet veel tijd om een groot netwerk te bouwen.”

I: “Heeft u wel die wens... zou u dat graag willen?”

R: “Nu niet nee. [...] Ik heb mijn eigen vrienden, ik heb een eigen netwerk, ik doe soms activiteiten. Ik ben tevreden hier en heb geen ruimte om met veel mensen om te gaan.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Kenmerkend is dat de ervaringen met sociale contacten sterk uiteenlopen. Dit zagen we ook al in 2018 (Damen et al., 2019). Sommigen hebben één of meerdere familieleden in Nederland, waar veel contact mee is. Van anderen woont vrijwel de gehele familie nog in Syrië. Daarnaast varieert het aantal relaties met Syriërs of anderen met een migratieachtergrond sterk. Een enkeling geeft aan dat geldende sociale verhoudingen in Syrië ook in Nederland een rol spelen, waardoor relaties niet altijd makkelijk van de grond komen. Anderen hebben wel goede contacten met Syriërs, die ze veelal uit de buurt, van taalles of via SNTR kennen. Burens met een migratieachtergrond zijn soms een aanwinst, soms niet. Het wegvallen van de taalbarrière bij mensen uit een Arabischsprekend land wordt als een groot voordeel ervaren, maar is geen voorwaarde voor een goede relatie.

Sommigen zijn blij met alle soorten contacten die ze kunnen leggen, anderen zijn meer strategisch en investeren bijvoorbeeld liever niet in leden van andere migrantengroepen maar willen juist mensen zonder migratieachtergrond leren kennen, vanwege het veronderstelde effect op de eigen integratie. Voor het contact met deze laatstgenoemden geldt ook dat er allerlei ervaringen zijn, soms zijn die hartelijk en goed, andere keren oppervlakkig of ronduit negatief. Wat betreft de kwaliteit van gelegde relaties horen we eveneens verschillende geluiden; waar de één aangeeft dat nationaliteit er niet toe doet om een diepgaande relatie te hebben, stelt de ander dat dit wel zo is.

“Met [Nederlandse vriendin] kan ik over alles praten. Ook al zie ik ze niet frequent [door corona], het blijven goede contacten. Ik kan het met ze over mijn persoonlijke problemen hebben. Als iets mij dwars zit kan ik het met ze delen en kan ik mijn hart bij ze luchten.” (R6, 48, vrouw, SNTR-deelnemer, 2020)

R: “Het probleem is dat je je bij hen [Nederlanders] niet net zo op je gemak voelt als bij mensen die wel dezelfde achtergrond hebben. De emoties komen niet op dezelfde wijze over. Net zoals ik nu met jou spreek [tegen de tolk in Arabisch].”

I: “Heeft dat met je Nederlandse taalbeheersing te maken?”

R: “Het heeft volgens mij niet zoveel te maken met de taal want soms kan ik iets heel goed vertellen in het Nederlands, maar toch voel ik de connectie niet zoals ik die heb bij iemand met dezelfde achtergrond.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Thuis voelen

Als laatste gaan we in op de vraag hoe SNTR-deelnemers het thuis voelen in Nederland in het algemeen, en in Rotterdam specifiek, beleven. Omdat thuis voelen een veelomvattend concept is – met onder andere een sociaal, cultureel, maatschappelijk en geografisch component – (Duyvendak, 2011; zie tevens Hoofdstuk 7) is het niet opmerkelijk dat de vragen die ingaan op thuisgevoel in eerste instantie verwarring oproepen bij de geïnterviewden⁹³. Velen spreken uit dat ze niet goed raad weten met het concept.

I: “In hoeverre voelt u zich thuis in Rotterdam?”

R: “Het is een moeilijke vraag! Hoe kan ik me hier thuis voelen... Misschien is het een ambitieuze vraag, het is moeilijk.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Door middel van doorvragen op het antwoord op deze eerste vraag over thuis voelen, krijgen we in vrijwel alle gevallen toch een informatief gesprek over wat thuis voelen voor statushouders betekent. Dit maakt inzichtelijk dat de term misschien niet altijd tot de verbeelding spreekt, maar dat mensen wél het gevoel van ‘zich thuis voelen’ herkennen.

Statushouders meten het thuisgevoel in hun nieuwe woonplaats sterk af tegen hoe dat was in Syrië, of in een ander land waar zij gewoond hebben alvorens naar Nederland te vertrekken. Vaak steekt hun thuisgevoel in Nederland negatief af bij hoe dat was in Syrië.

“Ik had in Syrië alles wat nodig is voor mijn situatie. Ik had familie, gezin, eigen werk, ik was zelfstandig, vrienden. Ik mis alles, ja... Hier moet ik met alles opnieuw starten. Met de taal, met werk, met... [...] Het is moeilijk om alles wat ik heb gehad in Syrië hier ook weer te hebben. Het is moeilijk om het opnieuw te proberen.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Het is een huis, maar nog geen thuis. Het is moeilijk om die vraag te beantwoorden. Ik voel me thuis maar ook weer niet. Ik begin eraan te wennen dat ik hier zit, maar mijn hart ligt nog steeds daar in Damascus, daar is thuis. Ik ben bang dat dat ook altijd zo blijft. Als ik thuis [in huis in Rotterdam] ben voel ik me thuis, maar ik heb geen sterke band met de buitenwereld. Ik heb alleen binding met de mensen die ik ken. Misschien dat als ik later een baan heb, als ik sterker in mijn schoenen sta, die binding ook wat sterker wordt.” (R6, vrouw, 48 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Deze respondent laat duidelijk zien dat de ervaring van een thuisgevoel niet zwart-wit is; het is er soms wel en soms niet, of met betrekking tot sommige aspecten wel, en andere niet, thuis voelen kun je in relatie doen tot anderen, maar ook in je privédomein, en het is een proces, zonder duidelijk eindpunt. Omdat thuis voelen uit vele verschillende aspecten bestaat, en elke respondent zijn eigen associaties heeft, wisselt het beeld als het gaat om de mate waarin men zich thuis voelt. Toch komt een gevoel van thuis zijn in Rotterdam tijdens de interviews dominantier naar voren dan een gebrek daaraan, en lijkt dit naast hun thuisgevoel in Syrië te bestaan (Krzyzanowski & Wodak, 2008).

“Rotterdam is een mooie stad en het heeft alles... Dus je voelt dat het jouw thuis is.” (R3, man, 26 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Ik was gisteren toevallig in Zwolle, en toen ik terugkwam dacht ik, Rotterdam is veel mooier, ik voel me hier meer thuis dan in Zwolle. [...] Rotterdam is groot en het heeft een mooie haven. Maar gisteren toen ik terugkwam dacht ik gelijk... hier is mijn stad!” (R13, vrouw, 54 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

5.5 Effecten van het SNTR-programma op zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid in Nederland en mentale gezondheid

De beschrijvende gegevens laten geen grote verschillen over tijd zien die suggereren dat SNTR-deelnemers zich sneller ontwikkelen over tijd dan statushouders in de gemeentelijke aanpak. Echter, zoals gezegd, geven de beschrijvende gegevens nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Verschillen in uitkomsten kunnen daarom te maken hebben met verschillen in achtergrondkenmerken in plaats van beleid. Om deze reden wordt de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers

⁹³ Thuis voelen werd vertaald als *feeling of belonging*, الشعور بالانتماء

die door middel van een statistische methode zijn gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak (met *coarsened exact matching*, zie paragraaf 2.4). Vervolgens stellen we de effectvraag (overeenkomend met onderzoeksvraag 4): zijn eventuele verschillen in zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid in Nederland en mentale gezondheid tussen SNTR-deelnemers en statushouders uit de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?

Op basis van de gematchte dataset is de ontwikkeling over tijd voor beide groepen geanalyseerd met behulp van *random effects* (RE) analyse. In de analyses is tevens gecontroleerd voor demografische eigenschappen en zijn waar relevant aangevuld met de taalvaardigheid en ervaren gezondheid⁹⁴ van de respondenten. De uitkomsten van deze controlevariabelen zijn voor de transparantie opgenomen in de tabellen in deze paragraaf, maar worden niet inhoudelijk geïnterpreteerd aangezien ze slechts dienen om het mogelijke effect van het SNTR-programma beter te isoleren. Een deel van deze controlevariabelen is in de matchingprocedure voorafgaand aan de analyses gebruikt⁹⁵ waardoor de werkelijke variatie in de data is gereduceerd.

Gezien de meer intensieve en op het individu afgestemde MB-aanpak van SNTR formuleren we de hypothese dat de SNTR-deelnemers zich sneller hebben ontwikkeld op de genoemde uitkomstindicatoren dan de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (i.e. een statistisch significant interactie-effect)⁹⁶.

Met gebruik van de kwalitatieve gegevens uit 2020, beschouwen we welke mechanismen volgens SNTR-deelnemers van invloed zijn geweest op hun ontwikkelingen in zelfredzaamheid, sociaal contact en thuis voelen. Naast een eventuele rol van SNTR, laten we zien welke andere factoren volgens de statushouders zelf bijdragen. Op deze manier kunnen we de bijdrage van SNTR in een bredere context plaatsen. Hiermee wordt de kwantitatieve effectstudie gecomplementeerd, omdat het inzicht geeft in hoe de deelnemers van het SNTR-programma de werking ervan beleven. Tot slot geven we ook kort weer of de ervaren mechanismen hetzelfde of juist heel anders zijn voor statushouders uit de gemeentelijke aanpak om een betere inzage in de werkzame mechanismen van het SNTR-programma te krijgen.

5.5.1 Effecten van het SNTR-programma voor zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam, tevredenheid met het leven in Nederland en mentale gezondheid

Zelfredzaamheid

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor zelfredzaamheid bij het regelen van financiële zaken, het invullen van formulieren van officiële instanties en het maken van een medische afspraak als dat nodig is. We vinden een significant hoofdeffect voor wave ($b = 1.02^{**}$): in het algemeen blijkt dat de zelfredzaamheid van de Rotterdamse statushouders is toegenomen over tijd. De verwachting dat de zelfredzaamheid in de SNTR-groep sneller is toegenomen dan bij de gemeentegroep komt evenwel niet uit. Deze hypothese is getest in het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019). Het interactie-effect is niet significant (n.s.): *we kunnen niet aantonen dat de zelfredzaamheid van SNTR-deelnemers sneller is toegenomen over tijd dan bij statushouders in de gemeentelijke aanpak*. We hebben dus geen verschil kunnen vinden in de ontwikkeling van de zelfredzaamheid bij SNTR-deelnemers in vergelijking met gemeentedeelnemers.

⁹⁴ Ervaren gezondheid is een subjectieve meting die allerlei aspecten van de gezondheid kan omvatten, waaronder de geestelijke en fysieke gezondheid, de manier waarop men dagelijks functioneert en hoe men zich voelt (Simon, De Boer, Joung, Bosma, & Mackenbach, 2005).

⁹⁵ Controlevariabelen die tevens zijn gebruikt in de matching procedure zijn leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en het al dan niet hebben van thuiswonende kinderen.

⁹⁶ In het geval van geen statistisch significant interactie-effect mogen we niet zonder meer concluderen dat de nulhypothese (i.e. er is geen verschil tussen de SNTR- en gemeentegroep over tijd) juist is. We kunnen enkel concluderen dat we in ons onderzoek geen bewijs hebben kunnen vinden dat de nulhypothese kan weerleggen.

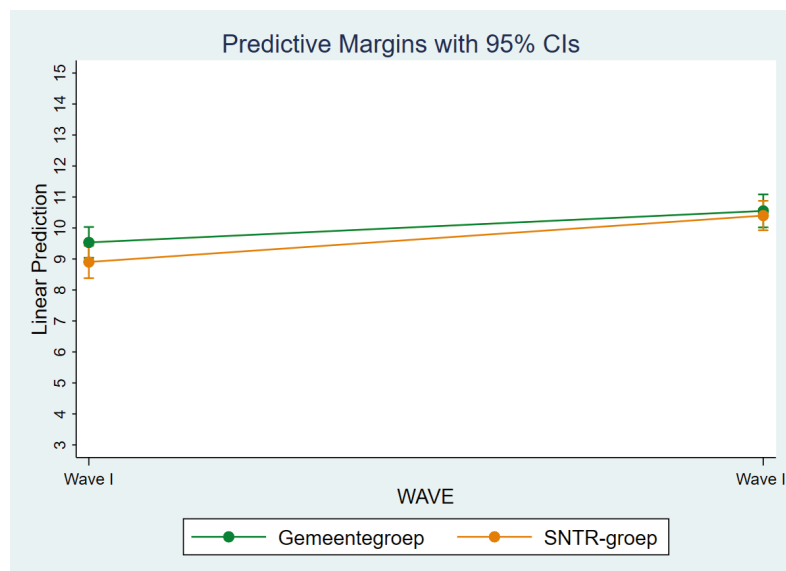
Tabel 5.1Resultaten *random effects* analyse voor zelfredzaamheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	.48 (.41)
Wave (ref. wave I)	1.02 (.35)**
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.63 (.35)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	.05 (.26)
Geslacht (ref. man)	-.71 (.30)*
Leeftijd	-.03 (.02)
Opleidingsniveau	.24 (.11)*
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.09 (.46)
Taalvaardigheid	.69 (.08)***
Intercept	7.38 (.72)***
<i>N</i> _{observaties}	484
<i>N</i> _{personen}	242

Opn. In de vragenlijst is gevraagd “Kunt u uw financiële zaken zelf afhandelen? (Bijvoorbeeld rekeningen betalen of andere bankzaken regelen)”, “Voor officiële instanties moeten er vaak formulieren worden ingevuld. Kunt u deze formulieren zelf invullen als dat nodig is? (Bijvoorbeeld: aanvraag voor uitkering, kinderopvang, gezinshereniging)” en “Voor hulp van de huisarts, tandarts of ziekenhuis moeten vaak afspraken worden gemaakt. Kunt u zelf een afspraak maken als dat nodig is?” (1 = nee, nooit, 5 = ja, altijd). De drie items zijn samengevoegd tot een somschaal (3-15) waarbij een hoge score meer zelfredzaam betekent. Verder zijn de analyses uitgevoerd voor en na inclusie van de controlevariabele ervaren gezondheid aangezien deze erg sterk samenhangt met zelfredzaamheid. Hoewel de resultaten niet wezenlijk verschillen is er gekozen voor een model zonder inclusie van ervaren gezondheid om inflatie van R^2 te reduceren. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van het niet significante interactie-effect grafisch weergegeven in Figuur 5.12. De oranje lijn geeft de ontwikkeling over tijd aan voor SNTR-deelnemers en de groene lijn voor statushouders in de gemeentelijke aanpak. Zo is goed te zien dat de zelfredzaamheid weliswaar toeneemt over tijd, maar dat beide groepen zich ook op dezelfde manier ontwikkelen over tijd.



Figuur 5.12. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor zelfredzaamheid (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Sociaal contact met Nederlandse burens, vrienden of kennissen

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor de frequentie van sociaal contact met Nederlandse burens, vrienden of kennissen. Het interactie-effect blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd meer sociaal contact hebben met Nederlandse burens, vrienden of kennissen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*, zie tevens Figuur 5.13.

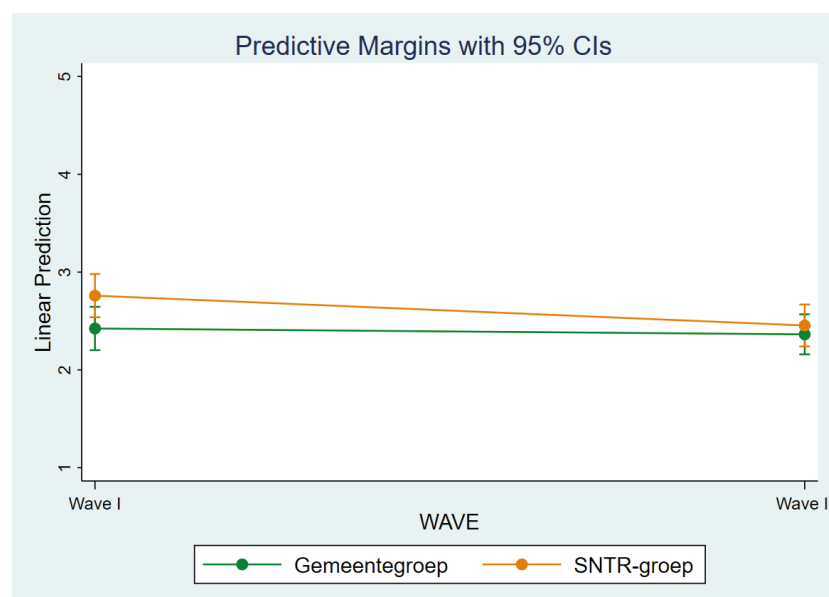
Tabel 5.2

Resultaten *random effects* analyse voor sociaal contact met Nederlandse burens, vrienden of kennissen

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.25 (.18)
Wave (ref. wave I)	-.06 (.15)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.34 (.15)*
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.57 (.11)***
Geslacht (ref. man)	-.20 (.13)
Leeftijd	-.00 (.01)
Opleidingsniveau	-.03 (.05)
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	.22 (.20)
Taalvaardigheid	.08 (.03)*
Ervaren gezondheid	.15 (.07)*
Intercept	1.89 (.41)***
<i>N</i> _{observaties}	484
<i>N</i> _{personen}	242

Opm. In de vragenlijst is gevraagd “Hoe vaak heeft u contact met Nederlandse vrienden of kennissen” en “Hoe vaak heeft u contact met Nederlandse burens of buurtgenoten?” (1 = nooit/minder dan een keer per jaar, 5 = elke dag). Beide items zijn samengevoegd tot een gemiddelde schaal. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.13. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor sociaal contact met Nederlandse burens, vrienden of kennissen (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep

Tabel 5.3 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor de frequentie van sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep. Het interactie-effect blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd meer sociaal contact hebben met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*. Visuele inspectie van het interactie-effect laat zien dat de trends over tijd van de SNTR- en gemeentegroep nauwelijks van elkaar verschillen, zie Figuur 5.14.

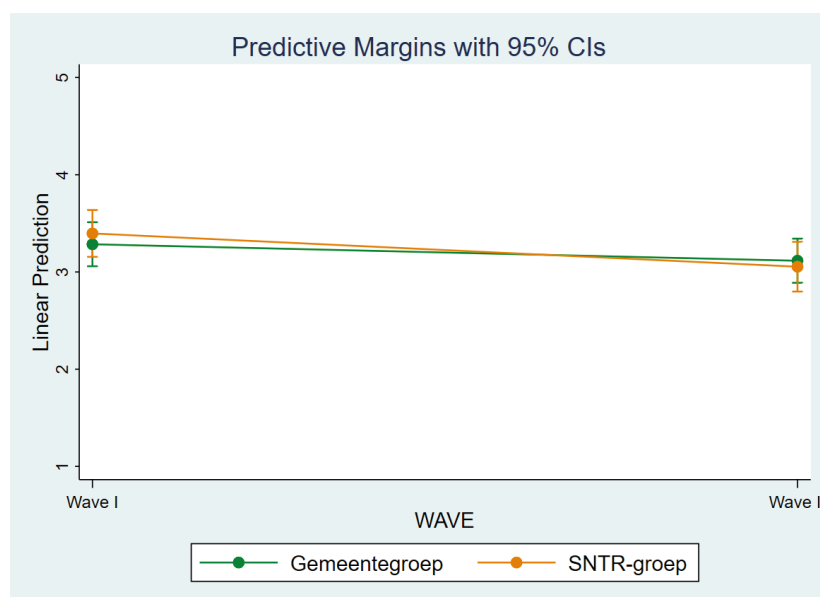
Tabel 5.3

Resultaten *random effects* analyse voor sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.17 (.21)
Wave (ref. wave I)	-.17 (.16)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.11 (.16)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.40 (.12)***
Geslacht (ref. man)	.09 (.13)
Leeftijd	-.00 (.01)
Opleidingsniveau	-.03 (.05)
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.08 (.20)
Taalvaardigheid	.01 (.04)
Ervaren gezondheid	.05 (.07)
Intercept	3.39 (.45)***
<i>N</i> _{observaties}	484
<i>N</i> _{personen}	242

Opmerking. In de vragenlijst is gevraagd "Hoe vaak heeft u contact met [herkomst] vrienden of kennissen?" (1 = nooit/minder dan een keer per jaar, 5 = elke dag). *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.14. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Eenzaamheid

Tabel 5.4 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor gevoelens van eenzaamheid. Ook wat betreft eenzaamheid blijkt het interactie-effect niet significant: *we kunnen niet aantonen dat de eenzaamheid onder SNTR-deelnemers sneller afneemt dan onder statushouders in de gemeentelijke aanpak*, zie Figuur 5.15.

Tabel 5.4

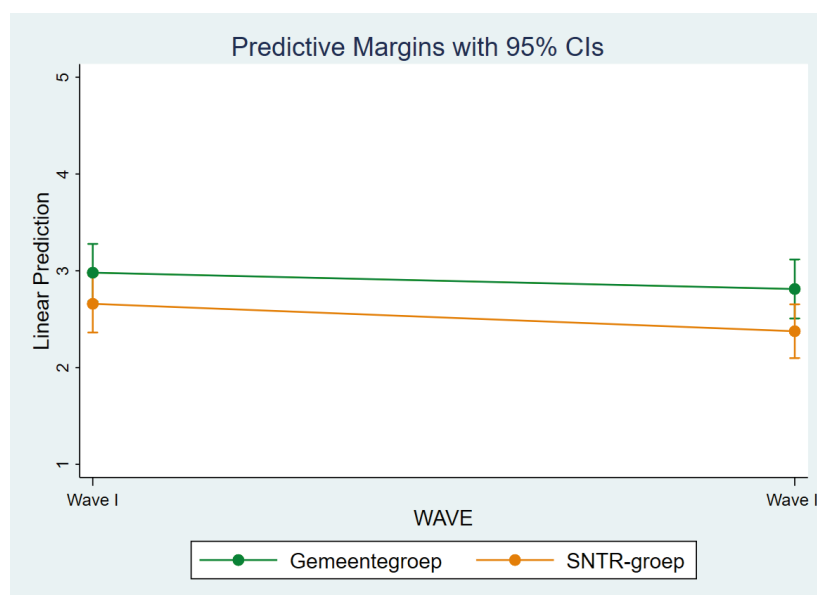
Resultaten *random effects* analyse voor eenzaamheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.11 (.24)
Wave (ref. wave I)	-.17 (.18)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.32 (.21)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAP1 (ref. CAWI)	-.22 (.15)
Geslacht (ref. man)	-.15 (.19)
Leeftijd	-.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.06 (.06)
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.47 (.30)
Taalvaardigheid	-.03 (.04)
Ervaren gezondheid	-.38 (.08)***
Intercept	5.36 (.52)
<i>N</i> _{observaties}	484
<i>N</i> _{personen}	242

Opmerking. In de vragenlijst is gevraagd "Hoe vaak voelde u zich eenzaam?" (1 = nooit – helemaal niet, 6 = voortdurend – elke dag).

*** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.15. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor eenzaamheid (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Identificatie met Rotterdam

Tabel 5.5 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor identificatie met Rotterdam, oftewel in hoeverre respondenten zich Rotterdammer voelen. We vinden een significant hoofdeffect voor wave ($b = .41^{**}$): in het algemeen blijkt dat statushouders zich over tijd sterker Rotterdammer zijn gaan voelen. Maar we zien geen sterkere toename in identificatie voor de SNTR-groep dan voor de gemeentegroep. Het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019) blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers zich over tijd sterker zijn gaan identificeren met Rotterdam dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*. Dit is tevens geïllustreerd in Figuur 5.16.

Tabel 5.5

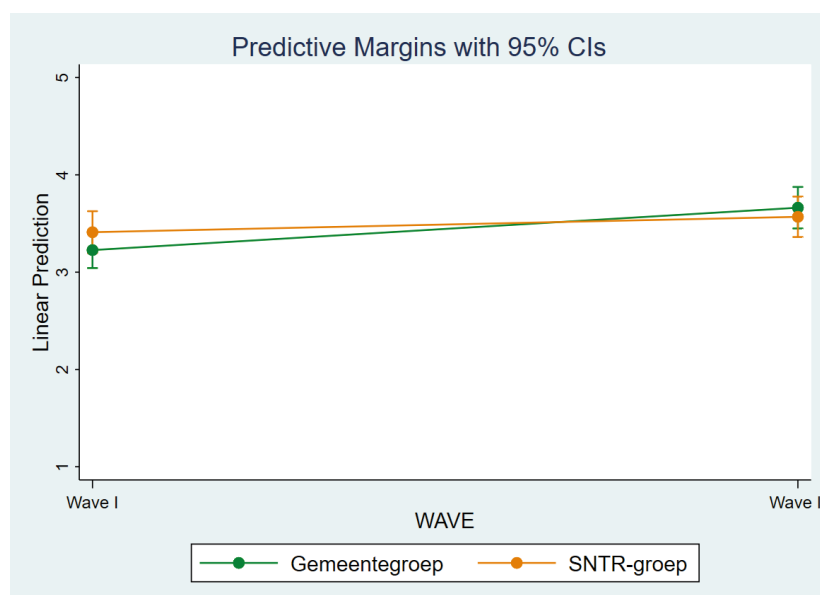
Resultaten *random effects* analyse voor identificatie met Rotterdam

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.17 (.18)
Wave (ref. wave I)	.41 (.13)**
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.17 (.15)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	.09 (.11)
Geslacht (ref. man)	-.09 (.13)
Leeftijd	.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.09 (.05)*
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	.06 (.20)
Taalvaardigheid	.05 (.03)
Ervaren gezondheid	.06 (.06)
Intercept	2.78 (.38)***
$N_{\text{observaties}}$	463
N_{personen}	242

Opm. In de vragenlijst is gevraagd "In hoeverre voelt u zich Rotterdammer?" (1 = helemaal niet, 5 = heel sterk).

*** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.16. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor identificatie met Rotterdam (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Tevredenheid met het leven in Nederland

Tabel 5.6 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor tevredenheid met het leven in Nederland. Het interactie-effect blijkt (net) niet significant ($p = .078$): *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd zich tevredener zijn gaan voelen met hun leven in Nederland dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*. Ook een grafische weergave van het interactie-effect laat zien dat de trends over tijd van de SNTR- en gemeentegroep nauwelijks van elkaar verschillen, zie Figuur 5.17.

Tabel 5.6

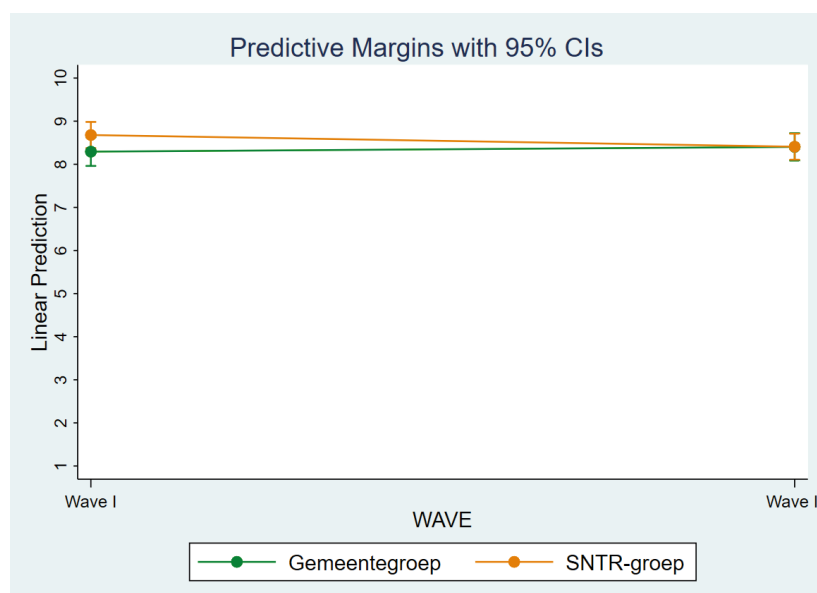
Resultaten *random effects* analyse voor tevredenheid met het leven in Nederland

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.35 (.27)
Wave (ref. wave I)	.10 (.21)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.44 (.23) ^c
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.14 (.16)
Geslacht (ref. man)	-.27 (.19)
Leeftijd	-.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.23 (.07)**
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	.54 (.28) ^a
Taalvaardigheid	.07 (.05)
Ervaren gezondheid	.19 (.10) ^b
Intercept	7.88 (.64)***
<i>N</i> _{observaties}	483
<i>N</i> _{personen}	242

Opmerking. In de vragenlijst is gevraagd “Hoe vindt u het om te leven in Nederland? U mag een cijfer geven tussen de 1 en de 10.” (1 = heel erg ontevreden, 10 = heel erg tevreden). *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

^a $p = .053$. ^b $p = .065$. ^c $p = .054$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.17. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor tevredenheid met het leven in Nederland (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Mentale gezondheid

Tabel 5.7 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor de mentale gezondheid. Het interactie-effect blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat de mentale gezondheid onder SNTR-deelnemers sneller verbetert dan onder statushouders in de gemeentelijke aanpak*. De plot van het interactie-effect laat zien dat over tijd weinig is veranderd en dat de SNTR- en de gemeentegroep hier nauwelijks van elkaar verschillen, zie Figuur 5.18.

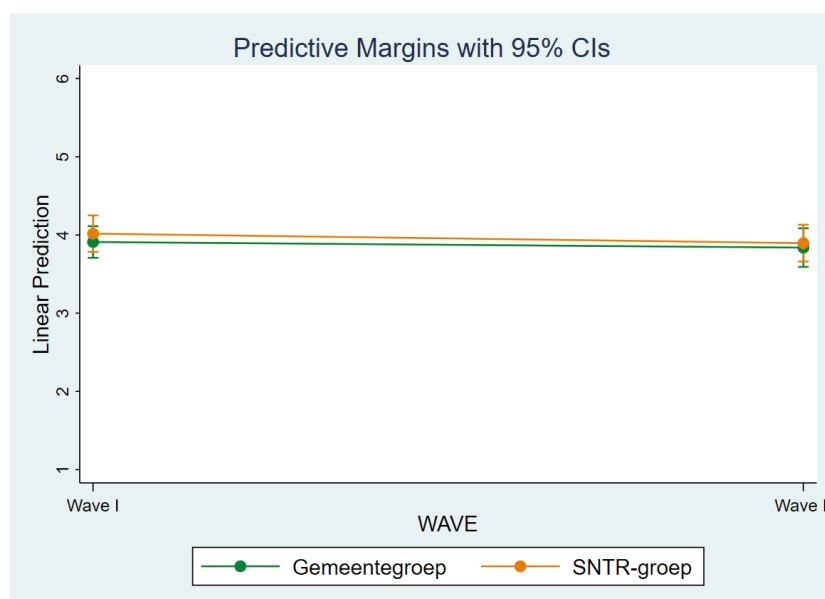
Tabel 5.7

Resultaten *random effects* analyse voor mentale gezondheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.05 (.18)
Wave (ref. wave I)	-.07 (.15)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.11 (.15)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	.29 (.11)**
Geslacht (ref. man)	.12 (.14)
Leeftijd	-.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.00 (.05)
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.24 (.21)
Taalvaardigheid	.08 (.03)*
Intercept	3.75 (.32)***
$N_{\text{observaties}}$	484
N_{personen}	242

Opmerking: Gebaseerd op de Mental Health Inventory 5 werd er in de vragenlijst gevraagd naar de frequentie van de volgende gevoelens: “Hoe vaak voelde u zich erg zenuwachtig?”, “Hoe vaak voelde u zich neerslachtig en somber?”, “Hoe vaak voelde u zich kalm en rustig?” en “Hoe vaak voelde u zich gelukkig?” (1 = voortdurend – elke dag, 6 = nooit – helemaal niet). De laatste twee items zijn omgedraaid en vervolgens zijn de vier items samengevoegd tot een gemiddelde schaal waarbij een hogere score een betere mentale gezondheid betekent. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 5.18. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor mentale gezondheid (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

5.5.2. Welke factoren zijn volgens statushouders van belang voor zelfredzaamheid, sociaal contact en thuis voelen? Het ervaren effect van het SNTR-programma in de bredere context

Zelfredzaamheid

Op basis van de Bridge panelsurvey zagen we dat de zelfredzaamheid onder statushouders sterk is toegenomen. Tijdens de individuele diepte-interviews met SNTR-deelnemers in 2020 is gevraagd te reflecteren op welke mechanismen volgens hen van invloed zijn geweest op de ontwikkelingen in zelfredzaamheid. Op basis daarvan identificeren we vijf belangrijke: de taal leren, de MB-coach van SNTR, beheersing van de Engelse taal, het sociale netwerk, en de eigen inzet. Twee mechanismen zijn dus duidelijk te koppelen aan SNTR: het leren van de taal (in vorig hoofdstuk besproken) en de inzet van de MB-coach.

Hoewel de MB-coach lang niet altijd als eerste wordt genoemd wanneer er gevraagd werd naar het pad richting zelfredzaamheid, speelt de coach voor vrijwel alle geïnterviewden een belangrijke rol in – met name – de kennismaking met de Nederlandse bureaucratie. Over het algemeen wordt de coach als “het belangrijkste” van SNTR gezien:

I: “Hoe was je ervaring met de MB-coach?”

R: “Ik denk dat dat deel van SNTR het belangrijkste was. Er kwamen meerdere coaches naar ons. [...] Maar dat was heel belangrijk en ze hebben ons enorm geholpen. Daarover ben ik het meest tevreden van SNTR.” (R2, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Statushouders – niet alleen hoger opgeleide – geven daarnaast aan dat beheersing van de Engelse taal voor hen een middel was om zelfstandig te zijn. Vooral aan het begin van hun tijd in Nederland was dit soms een uitweg om dingen te bereiken of geregeld te krijgen.

“Al vanaf het begin was ik zelfstandig. Dat kwam omdat ik de Engelse taal machtig ben. De meeste mensen spreken hier Engels. Dus afspraken bij de huisarts gingen vaak in het Engels verder.” (R14, vrouw, 55 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

In het regelen van allerhande praktische zaken is verder het eigen sociale netwerk in de ogen van statushouders evident. De familie is daarbij een belangrijke hulpbron, waaronder de kinderen. Zij vertalen voor hun ouders, helpen bij de post en wijzen, letterlijk en figuurlijk, de weg in de stad. Daarnaast spelen andere kennissen die men in Nederland heeft leren kennen een rol. Dit zijn zowel mensen met eveneens een vlucht- en/of migratie ervaring als mensen die dat niet hebben.

I: “Je hebt ons verteld dat je niet bij SNTR-taalles hebt gevolgd [...]. Heeft SNTR jou geholpen bij het vinden van een andere school?”

R: “Nee, alleen.”

I: “Heb je hulp gevraagd of niet?”

R: “Nee, dat hoefde niet. Bij de kennissen die ik ken hier kun je meer dan een school vinden. Je gaat en vraagt. De scholen hier in Rotterdam zijn bekend.”

I: “Dus door je kennissen hier kon je een school kiezen”.

R: “Ja, zeker.” (R8, man, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Bovenstaande citaat illustreert dat er in de vluchtelingengemeenschap in Rotterdam een schat aan ervaring en kennis is – over taalscholen, overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties – waar statushouders gebruik van maken in hun integratieproces. Dit wijst op het belang van sociaal kapitaal binnen de ‘eigen gemeenschap’ voor de integratie (Elliott & Yusuf, 2014).

Bij het leren van de taal bleek de eigen inzet een belangrijke factor. Ook bij zelfredzaamheid noemen geïnterviewde SNTR-deelnemers dit meermaals. Hier blijkt die eigen inzet samen te hangen met een bepaalde persoonlijkheid.

I: “Kunt u zich nu helemaal zelfstandig redden in Nederland?”

[...]

R: “Ja, ik weet precies wat ik wil, dat is ook belangrijk. Ik kan hier kiezen, ik kan zoeken. Ik ben nieuwsgierig en ik wil alles weten over de situatie hier.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Deze respondent geeft in het interview aan dat hij zijn integratie als een ‘kans’ zag. Om nieuwe dingen te leren, om zich te ontplooien, om goed na te denken over de richting van zijn leven. Een dergelijke houding, gestoeld op

een nieuwsgierig en ondernemend karakter, is een belangrijk ingrediënt op weg naar zelfredzaamheid, zo stelt hij in het gesprek. Onder de geïnterviewde deelnemers is het een breed gedeeld idee dat je het uiteindelijk zélf moet doen.

“Als je jezelf geen doelen stelt, zal het niet lukken” (R8, man, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

De factoren die statushouders zelf aanwijzen als reden voor hun veranderingen in zelfredzaamheid wijzen ons erop dat niet alleen het SNTR-programma invloed heeft. Het spreken van de Engelse taal, de beschikbaarheid van hulpbronnen in het eigen netwerk en de eigen persoonlijkheid en inzet, staan los van de inspanningen vanuit het programma, al is een dergelijk onderscheid nooit absoluut. Het gewicht van de invloed van het SNTR-programma en andere factoren is niet exact vast te stellen, maar die moet in de ogen van de geïnterviewde deelnemers altijd worden gezien naast andere factoren.

Sociaal contact

Ook voor sociaal contact brengen we in kaart wat de belangrijkste mechanismen zijn die statushouders noemen om een sociaal netwerk op te bouwen. Net als in de focusgroepgesprekken van 2018 (Damen et al. 2019) benadrukken de deelnemers het belang van relaties met personen zonder migratieachtergrond. Gezien het idee van wat dat sociale netwerk kan brengen (zie paragraaf 5.4.2), is dat misschien niet zo verwonderlijk. De belangrijkste bevorderende of juist belemmerende mechanismen die respondenten noemen, zijn: het leren van de taal, het taalmaatje, eigen inzet, maatschappelijke organisaties, culturele verschillen en participatie. In Hoofdstuk 4 beschrijven we hoe SNTR bijdraagt aan het leren van de taal, en hoe statushouders dit ervaren. De sociale functie van het taalmaatje is besproken in paragraaf 5.2, de rest bespreken we hier.

Een derde mechanisme was de eigen inzet. Sommigen verwoordden dat uitdrukkelijk:

“De eigen inzet is heel belangrijk. Het moet vanuit jezelf komen, je moet het willen. Als ik thuis was gebleven dan was het niet gelukt, maar ik wilde graag mensen leren kennen. Ik wilde uit het isolement komen. Ik wilde graag mensen ontmoeten.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Een gebrekkige Nederlandse taalbeheersing helpt niet bij het nemen van initiatief om mensen te ontmoeten. Terwijl sommigen al dan niet met gebruik van handen en voeten mensen thuis uitnodigen, blijkt dit voor anderen lastig – ze voelen zich opgelaten en sterk gemankeerd in sociaal contact, en ontwijken dit daarom liever.

“Toen ik in het kamp [AZC] was, kwamen er Nederlanders om vluchtelingen naar hun huis te brengen, een uitnodiging om te eten [...]. Ik ging dus niet. [...] Ze vroegen mij: waarom ga je niet met ons mee? Ik zei: ik kan geen Nederlands, ik kan geen Engels, waarom zou ik met je meegaan? Alleen om te eten? Of om te glimlachen als je spreekt of om “goed, goed” en een paar andere woorden te zeggen? Voor het eten hoeft het niet, want dat heb ik hier. Dat betekent niet dat ik niet van sociale relaties houd, maar ik heb geen taal om mee te communiceren.” (R11, man, 43 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Statushouders dragen als vierde mechanisme ook geregeld verschillende maatschappelijke organisaties aan via welke zij mensen hebben leren kennen. Respondenten hebben vaak al contacten opgedaan tijdens hun AZC-periode – bijvoorbeeld met vrijwilligers die bezoeken brachten of met andere vluchtelingen. Ook de kerk en welzijnsorganisaties (waar zij al dan niet via SNTR mee in aanraking komen) worden genoemd.

“[...] ik probeer via andere stichtingen [Samen Hier en Samen door Samen van Stichting Mano] ook in contact te komen en andere mensen te leren kennen. Het is niet verkeerd om via verschillende organisaties je sociale netwerk te verbreden. Dus via-via probeer ik ook mensen te leren kennen.” (R9, vrouw, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Ze [vriendin; leren kennen in de supermarkt tijdens AZC-periode] is zelfs hierheen [Rotterdam] gekomen. Ze komt maandelijks op bezoek. Ze vroeg wat ik op zondagen doe. Toen ik zei dat ik naar een Arabische kerk ga, wilde ze mee. Ik ging ook met haar mee naar een Nederlandse kerk, daar heb ik nieuwe mensen leren kennen.” (R14, vrouw, 17 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Culturele verschillen kunnen het contact met Nederlanders in de weg staan (Damen et al., 2019). Ook in 2020 zien we dit als vijfde – belemmerende – mechanisme:

“Er is een groot verschil met Syrië, hier is iedereen veel meer op zichzelf, in Syrië is iedereen veel socialer” (R16, vrouw, 30 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Statushouders hebben dus niet alleen van doen met het moeten opbouwen van een bijna geheel nieuw sociaal netwerk in Rotterdam, maar moeten ook nieuwe sociale codes leren. Respondenten komen met anekdotes over gemaakte 'culturele missers'; het in eerste instantie uit beleefdheid weigeren van voedsel bijvoorbeeld, waarna het door een Nederlander ook niet meer werd aangeboden, terwijl dat wel werd verwacht. Verder stellen statushouders desgevraagd dat er lang niet altijd behoefte is aan begeleiding bij het aangaan van sociale contacten, omdat dat minder oprecht aanvoelt, of omdat dat simpelweg niet "zo werkt".

"Ik heb liever dat ik ze zelf leer kennen. Want als het door SNTR is, dan is het een soort van vrijwilligerswerk. Maar als ik ze zelf leer kennen dan zijn ze echt vrienden." (R19, man, 19 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Hoewel statushouders verwachten dat ze via hun sociale netwerk makkelijk(ker) aan werk kunnen komen, anticiperen ze ook op een omgedraaid mechanisme: dat het sociale netwerk zich verder zal ontwikkelen wanneer zij meer participeren in de samenleving, bijvoorbeeld in (vrijwilligers)werk.

"Hoe kom je met mensen in de aanraking? Door je werk en door je studie. Dat is dus nog niet gebeurd." (R3, man, 26 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Concluderend kunnen we stellen dat er in de ogen van statushouders vele mechanismen bijdragen aan het opbouwen van een sociaal netwerk. Dat is niet verwonderlijk; er bestaat immers geen eenduidig stappenplan voor het ontwikkelen van een sociaal netwerk en er zijn vele wegen die naar Rome leiden. Hoewel statushouders een aantal mechanismen benoemen waarop SNTR tracht invloed uit te oefenen; taal leren, taalmaatje, participatie, lijken zij geen voorname *directe rol* toe te kennen aan SNTR bij de ontwikkeling van een (Nederlands) sociaal vangnet. Activiteiten die primair gericht zijn op het bevorderen van de sociale contacten, zoals het introduceren bij bureaus, doen voornamelijk een beroep op de eigen inzet van statushouders (zie paragraaf 5.3). Echter, in hoeverre die activiteiten substantieel bijdragen is maar de vraag, gezien het vormen van sociale relaties bij uitstek iets is voor de lange adem, en langdurige inzet van betrokken partijen vereist.

Thuis voelen

Vervolgens laten we zien welke factoren volgens statushouders bijdragen aan hun thuisgevoel. We bespreken de meest voorkomende: kinderen en familie, gewenning, veiligheid, participatie en sociaal netwerk. Daarna bespreken we hoe SNTR bijdraagt aan het thuisgevoel van haar deelnemers.

Allereerst wijzen statushouders op de aanwezigheid van familie en kinderen. Voornamelijk het toekomstperspectief dat zij voor hun kinderen zien in Nederland vormt een belangrijke bron van thuis voelen.

"Zolang mijn kinderen comfortabel zijn in dit land, zal ik ook comfortabel zijn. Als ik geen kinderen had gehad, zou ik niet naar Nederland komen, want ik beschouw dat de kans voorbij is voor mij. Maar de kinderen zijn de reden waarom ik hiernaartoe kwam. Zolang ze zich hier comfortabel en veilig voelen, voel ik mij ook veilig en comfortabel." (R11, man, 43 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Ondanks dat de respondenten nog maar kort in Nederland zijn, geven zij aan "gewend" te zijn in Rotterdam. Dit vormt een tweede mechanisme richting thuisgevoel. Ze kennen de weg en hun buurt, zijn aan sommige typisch Nederlandse dingen gewend. Dit draagt bij aan het gevoel hier thuis te zijn.

"Ik denk ook dat de tijd daar een factor in is. [...] Ik voel me heel erg thuis hier. Ik heb me aangepast. Hier is het anders dan in Syrië, je moet bijvoorbeeld afspraken maken en op tijd komen. Maar daar kun je aan wennen en ik ben eraan gewend." (R17, vrouw, 30 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Verder noemen statushouders veiligheid – een derde mechanisme – waar ze een brede opvatting van hebben: het is het gebrek aan levensgevaar, het is het idee dat je "geland" bent, rust hebt gevonden, een toekomst hebt kunnen veiligstellen, maar ook dat de mensen je vriendelijk bejegenen en je jezelf kan zijn. In dat kader wordt Rotterdam als multiculturele stad ook met enige regelmaat genoemd.

"Ik ben niet de enige die van het buitenland kwam maar er zijn mensen van allerlei nationaliteiten en landen dus ik voel me geaccepteerd hier." (R19, man, 19 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Hoewel er soms ervaringen waren met discriminatie, leken die, ook na doorvragen, slechts kortstondige impact te hebben op het thuisgevoel; statushouders spreken van incidentele en geïsoleerde gebeurtenissen. Dit past bij hun nog recente migratie (Hendriks, 2015).

“Ik denk dat dit [ervaring met discriminatie] representatief staat voor 1% van de mensen die ik hier in Nederland heb ontmoet. Ik ben op leeftijd en kan het in de context plaatsen.” (R14, vrouw, 55 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Een vierde belangrijke factor om je thuis te kunnen voelen is participatie in de samenleving, zo redeneren statushouders. Jezelf kunnen redden en ‘je hand niet meer op hoeven houden bij de Nederlandse staat’, is daarin belangrijk volgens hen. Rotterdam wordt gezien als een plaats waar je dat werk relatief eenvoudig zou moeten kunnen vinden, omdat het een levendige en bruisende stad is, met tal van mogelijkheden.

I: “In hoeverre voel je je hier thuis in Rotterdam?”

R: “Ja, Rotterdam is een mooie stad en het heeft alles. Dus je voelt dat het jouw thuis is.”

I: “Wat bedoel je met “het heeft alles”?”

R: “Ik bedoel werk, studies... Er zijn regio’s in Nederland die ver zijn van openbaar vervoer, ver van de supermarkt. Maar hier is dat dus niet het geval. [...] Maar het is ook een actieve stad, dus je kunt een baan vinden.” (R3, man, 26 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Bij het ontwikkelen van het gevoel thuis te zijn, zijn andere mensen in de ogen van statushouders onmisbaar. Het sociale netwerk vormt het vijfde mechanisme dat bijdraagt aan het thuis voelen.

I: “Wat maakt dat je je hier thuis voelt nu?”

R: “Omdat ik nu mensen heb in mijn omgeving met wie ik contact kan maken, ik heb burens, twee vrouwen, die een soort familie zijn geworden voor mij.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Als laatste spraken we met de statushouders over SNTR, maar vrijwel nooit brachten zij zelf SNTR te berde in dat kader. Voornamelijk vrouwen expliciteren desgevraagd dat SNTR belangrijk was in hun thuisgevoelens, met name dankzij praktische ondersteuning aan het begin van hun tijd in Nederland.

“SNTR heeft ons bij het begin enorm geholpen. Door de hulp konden we een goede start maken. Ze hebben ons de weg gewezen over hoe je dingen regelt. Dat waren kleine dingen maar later bleek dat essentieel te zijn. [...] Ik ken mensen die niet bij SNTR zitten en die hebben enorm moeten lijden om dingen voor elkaar te krijgen.” (R13, vrouw, 54 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Mannen waren doorgaans genuanceerder en wezen op andere factoren, zoals de houding van de ontvangende samenleving en de toekomst van de kinderen. Opmerkelijk genoeg bespreken zij ook de rol van de MB-coach, maar stellen zij juist dat die niet, of slechts in beperkte mate heeft kunnen bijdragen aan het thuis voelen.

“SNTR is gewoon een school en we zijn dankbaar voor hen dat ze de maatschappelijk begeleider aan ons hebben gekoppeld. Maar dat ze een rol hebben dat je je thuis voelt in dit land, nee, nee. Want ze [MB-coach] kwamen voor een uur of twee om naar de post te kijken of het inschrijven van een kind in een school... Dus nee, nee, denk ik niet. Thuis voelen gaat niet om een persoon of zo maar er zijn veel dingen en factoren.” (R2, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Middels hun programma tracht SNTR bij te dragen aan een aantal van de factoren die statushouders noemen waardoor zij zich thuis kunnen voelen, zoals het sociale netwerk en participatie. Toch wordt die indirecte rol van SNTR door statushouders maar beperkt erkend. Bovendien zijn andere factoren waarop SNTR geen invloed kan uitoefenen – gewenning en voornamelijk de toekomst van de kinderen en veiligheid – ook zeer belangrijk. Daarnaast draagt de plaats waar deze statushouders zijn gehuisvest, Rotterdam, in hun ogen positief bij. Een rol van SNTR in het thuis voelen via de “soepele start” die zij hebben ervaren, lijkt door vrouwen sterker onderschreven te worden dan door mannen. Concluderend stellen we dat, in samenspraak met de andere factoren, SNTR in de ogen van statushouders een bescheiden, indirecte rol heeft in het thuis voelen.

5.5.3. Kwalitatieve bevindingen uit de studie onder statushouders in de gemeentelijke aanpak

Ook voor statushouders onder alleen de gemeentelijke aanpak brengen we in kaart wat grofweg de ervaringen zijn met de drie uitkomsten – zelfredzaamheid, sociale contacten en thuis voelen – zodat we beter in staat zijn de bevindingen bij SNTR-deelnemers te duiden. Omdat de gemeentedeelnemers aan de focusgroepen gemiddeld wat eerder in Rotterdam zijn gehuisvest (zie Hoofdstuk 2) is de ondersteuning van VluchtelingenWerk voor alle respondenten al beëindigd – in tegenstelling tot de (langere) begeleiding van SNTR voor de SNTR-deelnemers in de interviews.

Voor zelfredzaamheid horen we veel dezelfde geluiden als bij SNTR-deelnemers. Zo is “het systeem” in Nederland heel anders dan in Syrië, en wordt zelfredzaamheid regelmatig gelijkgesteld aan Nederlandse taalbeheersing. Wat betreft dit laatste wordt veel melding gemaakt van vertaalapps; meer dan bij SNTR-deelnemers het geval lijkt.

De hulpbronnen die worden ingezet om zelfredzaam te kunnen zijn, zijn grofweg gelijk aan wat we ook bij SNTR hoorden, maar er lijkt wel een verschil te zijn in gewicht. Zo wordt het sociale netwerk meer naar voren gebracht. Verscheidene vrouwen noemen dat hun man de formele zaken oppakt, andere veelgenoemde leden van het sociale netwerk zijn kinderen, andere familieleden, vrienden, burens en collega's. Omdat de ondersteuning van VluchtelingenWerk ten tijde van de interviews al (lang) is beëindigd is het mogelijk niet zo vreemd dat hulp van het sociale netwerk een grotere rol lijkt te spelen dan bij SNTR. Toch worden ook andere organisaties vermeld (zoals Stichting Mano, Samen door Samen en Huis van de Wijk), waaruit blijkt dat men het niet *alleen* met het sociale netwerk af kan. De beheersing van het Engels blijkt, net als voor SNTR-deelnemers, eveneens een hulpbron te zijn. Een laatste belangrijke bron die statushouders uit de gemeentelijke aanpak noemen op hun pad richting zelfredzaamheid is VluchtelingenWerk. Zoals we ook al bij SNTR-deelnemers zagen, wordt de hulp bij het verwerken van de post en het regelen van allerhande zaken erg gewaardeerd en nodig geacht. In het algemeen lijken SNTR-deelnemers de belangrijke rol van de MB-coach bij praktische zaken sterker te benadrukken dan niet-deelnemers de rol van VluchtelingenWerk.

Waar we bij SNTR-deelnemers zagen dat zij veel van het sociale netwerk verwachten voor hun integratie (met name het sociale netwerk dat bestaat uit personen zonder migratieachtergrond), is dit bij statushouders onder alleen de gemeentelijke aanpak niet anders. Zij zien voordelen voor het leren van de taal, kansen op werk, hulp bij praktische zaken, het leren kennen van de Nederlandse cultuur en het thuis voelen.

Voor het opdoen van een sociaal netwerk zien we over het algemeen dezelfde mechanismen als bij SNTR, maar ook hier zijn er wat nuanceverschillen. Zo lijkt de waarde van de eigen inzet zo mogelijk nog zwaarder te wegen dan bij SNTR-deelnemers. Voornamelijk vrouwen zijn veel thuis en moeten van daaruit proberen een netwerk op te bouwen, bijvoorbeeld met burens en via de kinderen. Maar, zoals een respondent het treffend verwoordde: “Zij [niet-migranten] hebben niets te kort, ze hebben hier hun kinderen, hun families en hun contacten”. Het vergt daarom veel van het doorzettingsvermogen en het eigen initiatief om contacten te leggen. Verder ziet het er naar uit dat de verantwoordelijkheid voor sociaal contact nadrukkelijker bij de ontvangende samenleving wordt gelegd door statushouders in de gemeentelijke aanpak. Als eerste ben je zelf verantwoordelijk, maar daarna is het ook aan de ander. Hierin speelt de – in hun ogen nagenoeg absente – sociale cultuur in Nederland duidelijk een rol. Hoewel ook bij SNTR-deelnemers de sociale functie van een taalmaatje lang niet altijd tot uiting kwam, lijkt deze voor niet-deelnemers nog meer afwezig. Zoals al in Hoofdstuk 4 aan de orde kwam zijn taalmaatjes vaak al wat ouder, en lijken statushouders er niet direct ook een sociale ‘klik’ mee te hebben, terwijl ze de meerwaarde voor hun taalontwikkeling wél onderschrijven. Statushouders noemen verder nog maatschappelijke organisaties waar ze sociale contacten opdoen – bij sociale activiteiten van VluchtelingenWerk, Stichting Mano en huizen van de wijk – en ook wordt er (door vrouwen) verwacht dat ze meer sociale contacten opdoen wanneer er (nog) meer geparticipeerd wordt in (vrijwilligers)werk.

Voor thuis voelen noemen SNTR-deelnemers en statushouders uit de gemeentelijke aanpak vergelijkbare mechanismen. Ook hier wordt het thuisgevoel sterk afgezet tegen hoe dat was in Syrië, waar men warme herinneringen aan bewaard. De toekomst en aanwezigheid van kinderen is belangrijk, en ook de aanwezigheid van andere familieleden in Nederland wordt als zeer belangrijk beschouwd, met name voor vrouwen. De in Nederland genoten veiligheid passeert eveneens de revue. Ook onder gemeente-statushouders kent die veiligheid verschillende aspecten, waarbij vooral tijdens de focusgroep met uitsluitend mannen ook de kwestie van “gelijke rechten voor iedereen” werd aangekaart. Sommigen geven aan voor geen goud terug te willen naar Syrië, omdat hun rechten daar lange tijd zijn geschonden en zijn blij wat de Nederlandse staat en samenleving in die zin voor hen doet. De sociale kant van thuis voelen wordt door de respondenten benadrukt. Het is belangrijk om je “op je gemak” te voelen, en “veilig” bij de mensen om je heen. Zij die dit niet als zodanig ervaren, omdat ze bijvoorbeeld weinig contacten hebben, voelen zich minder thuis. Zij geven aan dat een gebrekkige taalbeheersing hierin ook een rol speelt: “Ik spreek de taal van deze maatschappij niet, hoe kan ik me hier thuis voelen?”. Hoewel de taalbeheersing als mechanisme in het thuis voelen bij SNTR-deelnemers af en toe werd aangestipt, kwam het niet als dominante factor naar voren, terwijl dit bij gemeente-statushouders wat sterker het geval lijkt. Het beeld van Rotterdam als bruisende en multiculturele stad waar veel mogelijkheden en faciliteiten zijn draagt bij aan het thuisgevoel – net als bij SNTR-deelnemers. Daarnaast horen we ook hier het belang van ‘tijd’: naarmate de tijd zal vorderen, zal het thuisgevoel sterker worden. Thuis voelen wordt getypeerd als een “tweede fase”, die na integratie zal optreden. Verder zien we participatie als belangrijke factor in thuis voelen bij statushouders onder

alleen de gemeentelijke aanpak minder terugkomen dan bij SNTR-deelnemers. Ondersteunende organisaties spelen in principe geen rol in het thuisgevoel⁹⁷, daarover lijkt geen verschil te bestaan tussen de beide groepen.

Gegeven de vergelijkbare ontwikkelingen die SNTR-deelnemers en niet-deelnemers doormaken in zelfredzaamheid, sociale contacten en thuis voelen, en omdat veelal dezelfde mechanismen optreden om ontwikkeling mogelijk te maken, concluderen we dat de beide groepen in algemene zin niet veel van elkaar verschillen als het gaat om hun ervaringen met het integratieproces. Toch lijkt, hoewel voorzichtigheid in interpretatie van verschillen geboden is vanwege de verschillende manieren van (kwalitatieve) dataverzameling (zie Hoofdstuk 2), de rol van SNTR wel wat pregnanter te worden ervaren door statushouders die in het programma zaten, ten opzichte van de ervaringen met (andere) ondersteunende organisaties van hen die niet in het SNTR-programma zaten. Statushouders in de gemeentelijke aanpak lijken zich wat meer op zichzelf aangewezen te voelen om hun leven in Nederland vorm te geven, ondanks de inzet van VluchtelingenWerk.

5.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering en resultaten van de maatschappelijke begeleiding van SNTR. Deze kenmerkt zich door een intensieve aanpak en een brede waaier aan doelstellingen. SNTR-deelnemers hebben een sterke behoefte aan ondersteuning bij praktische en administratieve zaken waar de intensieve maatschappelijke begeleiding goed aan tegemoet komt. Het is aannemelijk dat hiermee problemen worden voorkomen. De keerzijde is dat er door de intensieve ondersteuning een minder sterke focus ligt op het ontwikkelen van de vaardigheden en zelfredzaamheid van de deelnemer zelf. SNTR biedt haar deelnemers drie jaar maatschappelijke begeleiding, en deelnemers zijn dit min of meer als hun recht gaan zien. Dit maakt het moeilijker om de begeleiding al eerder geleidelijk af te bouwen. Wel stellen we vast dat aan het einde van de driejaarsperiode er een groter accent is komen te liggen op het bevorderen van de zelfredzaamheid.

Doordat MB-coaches tijdens huisbezoeken voornamelijk bezig waren met het oplossen van praktische zaken, kregen andere zaken minder aandacht dan gewenst. Er bleef bijvoorbeeld minder tijd over voor het vergroten van de leefwereld van deelnemers met sociale contacten en activiteiten. Voor deelnemers die niet sociaal participeerden is een intensievere activeringsaanpak gestart. Ook zorgde (onder andere) tijdgebrek ervoor dat jongeren binnen de gezinnen minder aandacht kregen. Inmiddels ontvangen bijna alle jongeren binnen het SNTR-programma individuele begeleiding van jongerencoaching. Het frequent aanpassen van het programma past bij het idee van een lerende organisatie, en sluit aan bij de werkwijze van een *living lab*.

Middels de huisbezoeken beoogt SNTR tevens culturele verschillen bespreekbaar te maken, maar MB-coaches zijn hierin enigszins terughoudend. Zij ervaren een barrière om culturele verschillen met deelnemers te bespreken omdat ze niet 'betuttelend' willen overkomen en de relatie met het gezin niet willen schaden. Het bespreken van culturele verschillen lukt het best wanneer het op een natuurlijke wijze ter sprake komt, en de inzet van de connectoren draagt hieraan bij. Psychische problemen zijn moeilijk te signaleren en lastig bespreekbaar te maken. Voor laagdrempelige psychische problemen biedt SNTR het programma 'PM+', en daarnaast is hier aandacht voor in de jongerencoaching. Deelnemers die bereid zijn deze psychische ondersteuning te ontvangen zijn hier tevreden mee. Wanneer deze hulp niet afdoende is of deelnemers ernstiger of complexer problematiek hebben, blijkt doorverwijzen naar reguliere instanties in de gemeente Rotterdam moeilijk. Zij lijken in de praktijk niet voldoende toegerust om de doelgroep te kunnen bedienen vanwege onder meer ontbrekende interculturele kennis en vaardigheden. Dit wordt door de medewerkers van de gemeentelijke wijkteams herkend. In de praktijk stopt de betrokkenheid van MB-coaches en connectoren na doorverwijzing dus niet. Ten slotte is SNTR een organisatie die snel gegroeid is, een jong personeelsbestand heeft, een tijdelijk karakter heeft en daarom na verloop van tijd in omvang afnam. Deze redenen dragen bij aan een aanzienlijk personeelsverloop, dat de uitvoering met betrekking tot maatschappelijke begeleiding voor de nodige uitdagingen heeft gesteld.

De statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma ontvangen van VluchtelingenWerk maatschappelijke begeleiding en juridische ondersteuning (bij het aanvragen van gezinshereniging). Deze begeleiding is korter (twee jaar in plaats van drie jaar bij SNTR) en wordt op locaties van VluchtelingenWerk uitgevoerd door vrijwilligers, eventueel vergezeld door tolken. Ook hier gaat veel tijd naar het helpen bij praktische en administratieve vragen van deelnemers. Uit de Bridge panelsurvey blijkt dat vergeleken met gemeentedeelnemers, SNTR-deelnemers meer tevreden zijn over de maatschappelijke begeleiding, vaker contact hebben met hun begeleider en een grotere bijdrage van de begeleiding ervaren.

Op basis van de Bridge panelsurvey stellen we vast dat het met verschillende indicatoren die maatschappelijke begeleiding beoogt te veranderen, de goede kant op gaat. Statushouders zijn de afgelopen jaren zelfredzamer geworden, ze voelen zich steeds vaker Rotterdammer en de eenzaamheid is afgenomen. Men geeft een zeer hoog cijfer voor het leven hier. Dit cijfer is in de afgelopen jaren niet veranderd, maar veel ruimte voor

⁹⁷ Bij SNTR-deelnemers is expliciet gevraagd naar de bijdrage van SNTR, waarna die soms erkend werd (zie paragraaf 5.5.2).

verbetering is er op dit punt ook niet. Met betrekking tot het vergroten van contact hebben zich geen grote ontwikkelingen voorgedaan en ook de psychische gezondheid is niet wezenlijk verbeterd. Tijdens diepte-interviews met SNTR-deelnemers horen we dat de zaken op orde hebben, begrip hebben van wat er van je gevraagd wordt en daarop kunnen acteren, een belangrijk doel lijkt voor statushouders. Met name telefoneren en de post verwerken wordt nog als lastig ervaren. Het sociale netwerk – de wens ertoe en wat het oplevert – neemt een dominante plaats in tijdens de interviews. Nog altijd is een verdere ontwikkeling van dit sociale netwerk een grote wens. We vragen eveneens of statushouders zich thuis voelen in Rotterdam. Vaak steekt hun thuisgevoel in Nederland negatief af bij hoe dat was in Syrië, maar opvallend is dat een zeker thuis gevoel voor de meeste geïnterviewden wel aan de orde is.

Een beschrijving van ontwikkelingen zegt nog weinig over de effectiviteit van het SNTR programma.⁹⁸ Toch zien we ook in de analyse van het effect dat deelnemers van SNTR- en de gemeente, over het geheel genomen hetzelfde verloop laten zien met betrekking tot de verschillende uitkomstindicatoren. Het is niet zo dat SNTR-deelnemers zich ten aanzien van de onderzochte indicatoren gunstiger hebben ontwikkeld dan de deelnemers die niet onder de SNTR-aanpak vallen, hetzelfde geldt omgekeerd.

De factoren die SNTR-deelnemers tijdens diepte-interviews zelf aanwijzen als reden voor hun veranderingen in zelfredzaamheid, sociale contacten en thuisgevoel, wijzen ons erop dat niet alleen het SNTR-programma invloed heeft. Het spreken van de (Engelse of Nederlandse) taal, de beschikbaarheid van hulpbronnen in het eigen netwerk, andere maatschappelijke organisaties, participatie, gewenning en het welzijn van kinderen zijn ook van belang. Het meeste gewicht lijkt de eigen inzet te hebben: je moet er zelf wat van maken. Niet-deelnemers lijken grofweg dezelfde mechanismen aan te kaarten om hun integratiedoelen te bereiken. Toch lijkt de rol van SNTR wel wat pregnanter te worden ervaren door statushouders die in het programma zaten, ten opzichte van de ervaringen met (andere) ondersteunende organisaties van hen die niet in het SNTR-programma zaten. Statushouders in de gemeentelijke aanpak lijken zich wat meer op zichzelf aangewezen te voelen om hun leven in Nederland vorm te geven. Dit sluit aan bij de bevindingen hierover uit de Bridge panelsurvey.

⁹⁸ Beschrijvende gegevens geven nog geen uitsluitend over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Om deze reden is de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers die door middel van een statistische methode zijn gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak. Op basis van de gematchte dataset zijn de ontwikkelingen in participatie voor beide groepen geanalyseerd.

Literatuur

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.
- Brink, M., Van der Welle, I., & Klaver, J. (2011). *Taalcoaching: Meer dan taal alleen. Een waarderingsonderzoek van het project Taalcoach voor inburgeraars*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A., & Dagevos, J. (2019). *Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dekker, F., Van Straaten, R., & El Kaddouri, I. (2013). *Maatjes gezocht: De impact van maatjeswerk en de campagne van het Oranje Fonds*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Duyvendak, J. W. (2011). *The politics of home: Belonging and nostalgia in Western Europe and the United States*. New York: Palgrave Macmillan.
- Elliott, S., & Yusuf, I. (2014). 'Yes, we can; but together': social capital and refugee resettlement. *Kotuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 9(2), 101–110.
- Fazel, M., Wheeler, J., & Danesh, J. (2005). Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: A systematic review. *The Lancet*, 365(9467), 1309–1314.
- Gemeente Rotterdam (2018a). *Monitor statushouders: Periode september 2017- december 2018*.
- Gemeente Rotterdam (2018b). *Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022*.
- Ghorashi, H. (2005). Agents of change or passive victims: the impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees. *Journal of Refugee Studies*, 18(2), 181–192.
- Hendriks, M. (2015). The happiness of international migrants: A review of research findings. *Migration Studies*, 3(3), 343–369.
- Huijnk, W., & Miltenburg, E. (2018). Sociale contacten, waardeoriëntaties en religie. In J. Dagevos, W. Huijnk, M. Maliepaard, & E. Miltenburg (Eds.), *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland* (pp. 130–155). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jansen, B. (2013). *Handreiking zelfredzaamheid voor wijkverpleegkundigen*. Utrecht: Vilans.
- Krzyzanowski, M., & Wodak, R. (2008). Multiple identities, migration and belonging: 'Voices of migrants.' In R. S. Caldas-Coulthard & R. Iedema (Eds.), *Identity trouble. Critical discourse and contested identities* (pp. 95–119). London: Palgrave Macmillan.
- Meijer, J., Van der Maas-Vos, G., Bakker, L., & Blom, M. (2020). *Hoe, wat en waarom. De maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen*. Barneveld: Significant.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Simon, J. G., De Boer, J. B., Joung, I. M. A., Bosma, H., & Mackenbach, J. P. (2005). How is your health in general? A qualitative study on self-assessed health. *European Journal of Public Health*, 15(2), 200–208.
- SNTR (2017). Handboek MB.
- Staatscourant (2016). *Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding*. Geraadpleegd van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2016-59010.html>
- Sterckx, L., & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Arum, S., Van Broekroelofs, R., & Xanten, H. (2020). *Sociale (wijk)teams: Vijf jaar later*. Utrecht: Movisie.
- Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). *Nieuw in Rotterdam: De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van der Werf, M., Blanken, I., & Schonewille, G. (2016). *Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Literatuurstudie*. Utrecht: Nibud.
- Van Liempt, I., & Staring, R. (2020). *Nederland papierenland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wessendorf, S., & Phillimore, J. (2019). New migrants' social integration, embedding and emplacement in superdiverse contexts. *Sociology*, 53(1), 123–138.

6. Participatie

Meghan Rens, Adriaan Oostveen, Jolien Klok & Meta van der Linden

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de participatie van Rotterdamse statushouders centraal. We vatten participatie hier breed op: het gaat om activiteiten die beogen bij te dragen aan het zoeken en vinden van betaald werk (denk daarbij aan trainingen, begeleiding, activiteiten gericht op werkgevers, en vormen van onbetaalde arbeid zoals vrijwilligerswerk en werkstages).

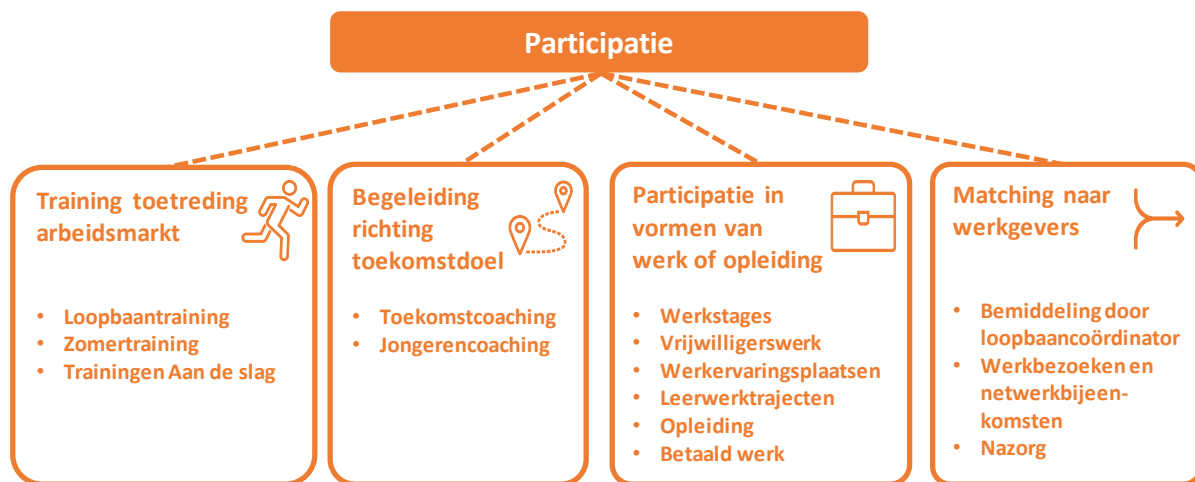
De opbouw van dit hoofdstuk sluit aan bij onderzoeksvragen 2, 3 en 4 en is gelijk aan die van Hoofdstuk 4 en 5.⁹⁹ In paragraaf 6.2 brengen we in kaart hoe SNTR de activiteiten gericht op participatie in de praktijk heeft uitgevoerd en hoe de betrokken partijen dit hebben ervaren. In paragraaf 6.3 maken we een vergelijking met het gemeentelijke beleid. Vervolgens laten we in paragraaf 6.4 zien hoe de participatie van Rotterdamse statushouders zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. In paragraaf 6.5 onderzoeken we de effectiviteit van het SNTR-programma door een vergelijking te maken tussen op kenmerken gematchte statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen en kijken we of de ontwikkeling in participatie tussen deze groepen van elkaar verschilt. Paragraaf 6.6 bevat de conclusies van dit hoofdstuk.

6.2 Uitvoering van SNTR-activiteiten gericht op participatie

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de activiteiten van SNTR gericht op participatie zijn uitgevoerd zoals beoogd. We behandelen deze activiteiten aan de hand van vier thema's: (1) training ter voorbereiding op toetreding tot de arbeidsmarkt, (2) individuele begeleiding richting toekomstdoel, (3) koppeling met werkgevers en (4) participatie in een vorm van onbetaald werk (o.a. stages, vrijwilligerswerk). Deze indeling sluit grotendeels aan bij de CMO-configuraties uit de beleidstheorie zoals toegelicht in Hoofdstuk 2 (zie eveneens Oostveen, Rens, & Klaver, 2020)¹⁰⁰. Per thema beschrijven we telkens eerst de visie van SNTR op de problematiek bij de doelgroep, en hoe het SNTR-programma dit beoogt op te lossen. Hiervoor baseren we ons op de beleidstheorie die in samenspraak met SNTR is ontwikkeld (Oostveen et al., 2020). Vervolgens beschrijven we hoe de uitvoering in de praktijk verloopt. Voor meer informatie over de activiteiten en de opzet van het SNTR-programma zie paragraaf 3.2.

⁹⁹ Dit hoofdstuk brengt de bevindingen samen die gedurende het Bridge-project zijn verzameld. Het betreft het onderzoek dat in het kader van de procesevaluatie is uitgevoerd (twee deelonderzoeken uitgevoerd tussen 2018 en 2020), het onderzoek bij de gemeente Rotterdam (uitgevoerd in 2020), kwalitatief onderzoek onder statushouders (twee deelonderzoeken uitgevoerd in 2018 en 2020) en de Bridge panelsurvey onder statushouders (wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019). In Hoofdstuk 2 zijn de gebruikte methoden uitvoerig toegelicht. Over diverse deelonderzoeken is eerder gepubliceerd (zie Hoofdstuk 1 voor overzicht publicaties). In dit hoofdstuk is uit deze onderzoeken geput. Verder is gebruik gemaakt van onderzoek waarover we nog niet hebben gepubliceerd, zoals het vervolg van de procesevaluatie, het onderzoek bij de gemeente en het kwalitatieve onderzoek onder deelnemers in 2020.

¹⁰⁰ CMO 1 sluit aan op het eerste thema, CMO 3 sluit aan op het tweede thema en CMO 2 wordt gesplitst behandeld in de derde en vierde thema's. Echter, we behandelen de uitvoering aan de hand van thema's in plaats van CMO's zodat (1) ook nieuwe activiteiten beschreven kunnen worden die nog niet bestonden toen de CMO's in 2018/19 werden opgesteld, en zodat (2) de beschrijving toegankelijker is voor een breed publiek.



Figuur 6.1. Activiteiten rondom participatie, ingedeeld langs vier thema's.

6.2.1 THEMA 1: Training ter voorbereiding op toetreding tot de arbeidsmarkt

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders zijn vaak onbekend met de Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijslandschap. Ze weten niet goed in welke sectoren ze kans maken op werk, hoe te netwerken of te zoeken naar vacatures en te solliciteren.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR biedt verschillende trainingen aan waarin deelnemers hun kennis en vaardigheden ontwikkelen. Tijdens de loopbaantraining leren deelnemers vaardigheden zoals communiceren, presenteren en solliciteren om werk te zoeken en te behouden. Ook zijn er trainingen gericht op computervaardigheden en ondernemerschap. Analfabete en laaggeschoolde deelnemers krijgen via het programma 'Aan de slag' (ADS) loopbaantraining aangeboden.

Werving SNTR-deelnemers voor loopbaanactiviteiten kwam moeilijk op gang

Om deel te kunnen nemen aan het loopbaantraject moeten deelnemers zich ongeveer op A2-taalniveau bevinden, zodat men de inhoud van de les kan volgen. Deelname aan de loopbaantraining is niet verplicht. In de praktijk is het moeilijk gebleken om deelnemers te werven voor de loopbaantraining, wat ertoe leidde dat de training slechts matig gevuld werd. Hier zijn meerdere oorzaken voor te noemen. De loopbaantrainers wijzen er onder meer op dat er onder deelnemers geruchten bestonden dat men na het loopbaantraject 'gedwongen' zou worden om te werken. Ook was de timing van de start van de loopbaantraining (in het vierde kwartaal van 2018) voor veel deelnemers te vroeg. Zij waren nog voornamelijk gericht op het leren van de taal, en werk was voor hen nog iets abstracts dat ver van hen af stond. Dit komt mede doordat deelnemers, voor de start van de teams Loopbaan (najaar 2017) en Toekomstcoaching (najaar 2018), nog beperkt gestimuleerd werden om werkervaring op te doen naast hun taalles. Verder waren deelnemers die een externe taal cursus volgden moeilijker te werven omdat ze minder goed in beeld waren bij SNTR, en kon voor sommige deelnemers de afstand tot de SNTR-locatie een belemmering vormen om deel te nemen. Tot slot zagen enkele geïnterviewde deelnemers af van deelname aan de loopbaantraining omdat ze via de gemeente al een loopbaantraining hadden gevolgd of omdat ze bezig waren met een opleiding.

Volgens de gegevens uit het registratiesysteem van SNTR hebben tot en met juni 2020 57 deelnemers deelgenomen aan het reguliere loopbaantraject, waarvan 47 het traject voltooiden en 10 voortijdig uitvielen. Uitval en absentie komen regelmatig voor, zo lichten de loopbaantrainers toe. Deelnemers mogen maximaal drie lessen missen, trainers houden de absentie bij en bellen na wanneer deelnemers onaangekondigd afwezig waren. Dit leverde meer aanwezigheid van deelnemers op, zo stellen zij. Soms missen deelnemers meer dan drie lessen, bijvoorbeeld vanwege de zorg voor kinderen of andere familieomstandigheden, of doordat voor de deelnemers niet duidelijk was of deelname verplicht was.

Loopbaantraining is in meerdere andere vormen aangeboden aan de SNTR-deelnemers

Mede naar aanleiding van de moeizame werving van deelnemers voor de reguliere loopbaantraining, is de loopbaantraining gaandeweg het SNTR-programma in meerdere andere vormen aangeboden aan de deelnemers.

- **Integratie van loopbaantraining en ONA:** In het tweede kwartaal van 2019 heeft SNTR de loopbaantraining geïntegreerd met het onderdeel Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA) uit de taalcursus tot het 'ONA.Loopbaantraject'. In de laatste vier maanden van het taaltraject verandert het weekschema van vier dagdelen taalles naar twee dagdelen taalles, één dagdeel ONA en één dagdeel Loopbaan. In de tweede en derde kwartalen van 2019 namen volgens de registraties van SNTR 20 deelnemers deel aan het ONA.Loopbaantraject. Daarna is dit aanbod afgeschaald in verband met het vertrek van de trainer bij SNTR.
- **Wijkgerichte loopbaantraining:** Om ook deelnemers te bereiken die verder van de SNTR-locatie wonen, is begin 2020 in pilotvorm een loopbaantraining aangeboden in een Huis van de wijk. Het ging om een verkort traject van in totaal zes trainingen (dus half zo lang als het normale loopbaantraject) dat werd vormgegeven op basis van de leerbehoeftes van de deelnemers. Dit leidde ertoe dat de training deels over bredere thema's ging zoals omgaan met tegenslagen, leiderschap en 'uit je hoofd' komen. De 21 deelnemers waren vrij om te kiezen bij welke trainingen ze aanwezig wilden zijn. De wijkgerichte loopbaantraining telt niet mee voor ONA. De loopbaantrainers geven aan dat de deelnemers de wijkgerichte loopbaantraining in de trainingsevaluaties positief waarden, met name omdat het bijdroeg aan hun zelfvertrouwen om meer te durven spreken.
- **Loopbaantraining als onderdeel van Aan de Slag (ADS):** Loopbaantraining is ook onderdeel van het duale programma ADS dat is ontwikkeld voor analfabete en laaggeschoolde deelnemers (zie ook Hoofdstuk 4). Gaandeweg bleek de reguliere loopbaantraining niet goed aan te sluiten bij de leefwereld van deze deelnemers. Zij zijn veelal niet goed in staat om zelfstandig te netwerken en solliciteren, zo lichten de trainers van ADS toe. De training is daarop praktischer ingestoken als 'voorbereiding op het werk', gericht op communicatie op de werkvloer. Verder zagen de trainers dat de deelnemers van het ADS programma vooral gericht waren op het leren van de taal (met name nieuwe woorden) en minder interesse leken te hebben in onderwerpen zoals de Nederlandse werkcultuur en communicatieve vaardigheden. In 2019 zijn in totaal twee groepen van 25 deelnemers gestart met het ADS-programma.
- **Zomertraining jongeren:** Jongeren binnen het SNTR programma waren vaak niet in staat om deel te nemen aan de loopbaantrainingen omdat ze naar school gingen. Daarom is in de zomervakantie van 2019 een aantal van de onderdelen van de loopbaantraining modulair aangeboden aan jongeren (doelgroep 16 tot 25 jaar). Hieraan namen volgens de registraties van SNTR 33 jongeren deel.

Loopbaantraining draagt bij aan zelfvertrouwen en vaardigheden, vertaling naar praktijk is aandachtspunt

Deelnemers zijn met name tijdens het begin van de loopbaantraining terughoudend, zo lichten de trainers toe. Er zijn bij hen bijvoorbeeld twijfels of ze wel werk kunnen vinden en vinden ze het soms spannend om in de les Nederlands te spreken. Gaandeweg de training zien de trainers de motivatie en het zelfvertrouwen van de deelnemers wel toenemen. Ook draagt de training in hun ogen bij aan het aanleren van vaardigheden, zoals het leren presenteren en onderling feedback geven.

"Je ziet het zelfvertrouwen van deelnemers groeien in de training. Deelnemers worden in het begin van de training gevraagd om hun eigen sollicitatievaardigheden te 'scoren' op een getekende thermometer. Zij geven zichzelf eerst vaak een laag cijfer, maar als ze een paar lessen dezelfde vraag krijgen, geven ze zichzelf een hoger cijfer. Het gaat dan nog niet eens zozeer om de geleerde vaardigheden, maar alleen al het zelfvertrouwen dat men in staat zal zijn om werk te vinden is heel belangrijk." (Trainer, 2019)

Van de in 2019 geïnterviewde deelnemers had ongeveer de helft deelgenomen aan de loopbaantraining. Zij zijn hier over het algemeen erg tevreden over en geven aan veel te hebben geleerd. Zo leerden ze bijvoorbeeld dat het goed is om hun rijbewijs op hun CV te vermelden, dat ze zelfverzekerd moeten overkomen en dat ze goed gekleed naar een sollicitatiegesprek moeten gaan.

Deelnemers krijgen in de loopbaantraining taken en opdrachten mee naar huis om hun vaardigheden in de praktijk te brengen. Dit huiswerk wordt later tijdens de training besproken. Ook oefenen deelnemers tijdens de training het voeren van een sollicitatiegesprek. Desondanks waren enkele deelnemers van mening dat de trainingen vrij theoretisch zijn en hen weinig mogelijkheden bieden om het geleerde in de praktijk te brengen. Mogelijk speelt de timing van de training een rol: wanneer deelnemers nog niet klaar zijn om daadwerkelijk te gaan solliciteren, kunnen zij hun vaardigheden nog niet toepassen.

Desgevraagd geven de trainers medio 2019 aan beperkt zicht te hebben op de mate waarin de deelnemers naar aanleiding van de training daadwerkelijk stappen zetten in de buitenwereld, zoals een sollicitatie versturen of een werkgever benaderen. Als hiervoor barrières bestaan, willen de trainers hier tijdens de training

op kunnen inspelen. Dit zal deels besproken worden tijdens gesprekken van de deelnemers met hun toekomstcoach, maar deze geluiden bereiken de loopbaantrainers niet altijd en bovendien hebben niet alle deelnemers actief contact met hun toekomstcoach.

Homogene doelgroep belemmert loopbaantraining

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 3, is het een bewuste keuze van SNTR geweest om alleen met Syrische statushouders te werken. Doordat deze groep grotendeels Arabisch spreekt en een gedeeld referentiekader heeft voor wat betreft instituties en wetgeving vanuit het thuisland (Dagevos, Huijnk, Maliepaard, & Miltenburg, 2018), kon SNTR de begeleiding op deze doelgroep afstemmen, bijvoorbeeld door connectoren met een Syrische achtergrond in te zetten om deelnemers een taalkundige en culturele vertaling te bieden (voor meer informatie zie paragraaf 5.2). Volgens zowel deelnemers als uitvoerders van diverse programmaonderdelen, leidde de homogene achtergrond van de doelgroep echter ook tot knelpunten in de uitvoering van activiteiten. Zo lichtten de trainers toe dat het ervoor kan zorgen dat zij zich tijdens de loopbaantraining in bepaalde opzichten collectief vasthouden aan hoe zaken werken in Syrië, in plaats van de nieuwe situatie te accepteren. De ervaring van een trainer is dat deelnemers in een groep met een gemengde achtergrond sneller de nieuwe situatie accepteren.

Opleidingsfonds is weinig gebruikt

Sommige werkgevers vragen bepaalde diploma's of certificaten waar deelnemers niet over beschikken. Deelnemers ervaren dit als struikelblok; zij hebben niet de middelen om dit te bekostigen. Soms is de gemeente bereid hierin te investeren, maar dit is niet altijd het geval. In het vierde kwartaal van 2019 heeft SNTR daarom een opleidingsfonds geïntroduceerd. Deelnemers die een opleiding willen volgen en waarvoor alle andere financieringsmogelijkheden (zoals studiefinanciering, UAF of de gemeente) uitgesloten zijn, kunnen een beroep doen op het opleidingsfonds om hun opleiding te bekostigen. Dit opleidingsfonds is in totaal vier keer ingezet. Een geïnterviewde toekomstcoach licht toe dat dit beperkte gebruik te maken heeft met de gestelde voorwaarden. Zo stelt SNTR als voorwaarde dat een werkgever vooraf toezegt een baan aan de deelnemer te bieden als SNTR de opleiding financiert. In de praktijk is dat meestal niet het geval. Voorbeelden van de inzet van het opleidingsfonds zijn het bekostigen van een VCA training (veiligheidscertificaat) en het bekostigen van aanvullende taallessen op de werkvloer.

Tussenconclusie:

De loopbaantraining is aanzienlijk later gestart dan de taallessen en maatschappelijke begeleiding, en is bovendien vrijwillig. De werving van deelnemers kwam vanwege onder andere negatieve beeldvorming onder deelnemers en de timing in hun integratieproces moeizaam op gang. Om het bereik te vergroten is de loopbaantraining in meerdere andere vormen aangeboden aan de deelnemers. Deelname aan de training lijkt volgens de trainers bij te dragen aan het vergroten van het zelfvertrouwen en de sollicitatievaardigheden. Onduidelijk is of dit zich daadwerkelijk vertaalt naar acties gericht op het vinden van werk. Deelnemers zijn overwegend positief over het loopbaan aanbod en geven aan hiervan geleerd te hebben.

6.2.2 THEMA 2: Individuele begeleiding richting toekomstdoel

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders missen vaak motivatie, veerkracht en zelfvertrouwen om actief te worden en succesvol te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien hebben ze geen duidelijk toekomstdoel en geen zicht op de te ondernemen stappen om dat te bereiken.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

De toekomstcoach van SNTR verkent samen met de deelnemer diens mogelijkheden op de arbeidsmarkt of in het onderwijs, en samen formuleren zij een stappenplan om het toekomstdoel te behalen. Dit helpt om de statushouder eigenaarschap te laten nemen over de toekomst en hierin een actieve houding aan te nemen. Indien de motivatie van de statushouder laag is zal de toekomstcoach een motiverend gesprek voeren om een positieve houding te bevorderen.

Toekomstcoaching heeft groot bereik, hoeveelheid no-show is gedaald

Naast loopbaantraining biedt SNTR haar deelnemers ook individuele begeleiding richting participatie door een toekomstcoach. Uit voorlopige gegevens van SNTR blijkt dat medio juni 2020 355 deelnemers een toekomstcoach hebben (gehad), wat neerkomt op 93 procent van de in totaal 382 ouders uit de gezinnen in het SNTR-programma. Deelname aan toekomstcoaching is vrijwillig. Alle deelnemers worden aan een toekomstcoach gekoppeld, en worden op gesprek uitgenodigd zodra zij er klaar voor zijn om zich te oriënteren op werk of opleiding. De MB-coach en de toekomstcoach bepalen in overleg wanneer dit gebeurt. Team Toekomstcoaching gaf medio 2019 aan dat deelnemers regelmatig niet verschijnen bij de eerste geplande gesprekken met hun toekomstcoach, omdat ze niet altijd wisten wat de toegevoegde waarde van toekomstcoaching was. Naarmate dit voor hen duidelijker werd en de begeleiding op gang kwam, is de hoeveelheid 'no-show' bij de gesprekken gedaald, zo lichten de toekomstcoaches medio 2020 toe. Ook vonden deelnemers het volgens de toekomstcoaches moeilijk om de uitnodiging van de toekomstcoach af te wijzen en lieten dan toch een afspraak inplannen.

Een andere belangrijke ontwikkeling in dit verband is de start van activeringscoaching. Zoals toegelicht in paragraaf 5.2 kan dit gezien worden als 'tussenstation' tussen de maatschappelijke begeleiding en toekomstcoaching. Sommige deelnemers blijken moeilijk te activeren te zijn, bijvoorbeeld omdat ze niet durven of niet willen. Dit kan zich uiten in weerstand of absentie bij de toekomstcoach, of de MB-coach kan dit opmerken tijdens huisbezoeken. De toekomstcoach of MB-coach gaat hierover het gesprek aan met de deelnemer, en kan dan voorstellen om activeringscoaching in te zetten totdat ze klaar zijn voor toekomstcoaching. Ook dit draagt mogelijk bij aan het terugdringen van de hoeveelheid no-show.

Begeleiding toekomstcoach gericht op motiveren SNTR-deelnemer om toekomstdoel te behalen

Zowel uit de interviews met de toekomstcoaches als uit de geobserveerde gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren van hun werkwijze. In de eerste gesprekken ligt de nadruk op kennismaken en het verkennen van de mogelijke toekomstdoelen. Hierbij wordt zowel gekeken naar competenties, interesses, beschikbaarheid voor werk en taalniveau, als naar mogelijke persoonlijke belemmeringen. Op basis hiervan stelt de toekomstcoach een plan van aanpak op richting werk of opleiding. Daarin staat welke stappen de deelnemer kan doorlopen om het toekomstdoel te bereiken. De in 2020 geïnterviewde deelnemers bevestigen dat de toekomstcoaches hen helpen om inzicht te bieden in welke stappen ze moeten ondernemen om hun toekomstdoel te bereiken.

"Mijn toekomstcoach heeft een plan voor mij ontworpen hoe ik na het inburgeren vrijwilligerswerk moet zoeken. Hij heeft een taalmaatje voor me geregeld. Dat maakt het overzichtelijk en helpt me enorm om stap voor stap te werken." (R13, vrouw, 54 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

De toekomstcoaches zien hun rol daarna nadrukkelijk als het coachen en motiveren van de deelnemer om zelf stappen te zetten richting werk of opleiding, onder andere via motiverende gespreksvoering. Zij benadrukken richting de deelnemers dat zij binnen het SNTR-programma de kans krijgen om te ontdekken wat voor werk ze kunnen en willen doen, en dat ze deze kans moeten grijpen. In de tien geobserveerde gesprekken zien we dit duidelijk terug. De coach biedt hulp waar nodig en adviseert de deelnemers over de acties die zij kunnen ondernemen, maar legt de verantwoordelijkheid hiervoor bij henzelf. Ze moedigen de deelnemers ook regelmatig aan om naast hun taallessen vrijwilligerswerk op te pakken. De geïnterviewde toekomstcoaches lichten wel toe dat er tussen toekomstcoaches verschillen bestaan in de vormgeving van de begeleiding. Sommigen stellen zich vooral coachend op (deelnemer helpen zelf zijn doel te behalen) en anderen zijn meer bezig met het direct bemiddelen van deelnemers naar werkgevers. Dit is een discussiepunt binnen het team, zo stellen zij.

De geïnterviewde deelnemers herkennen en waarderen de motiverende en helpende rol van de toekomstcoach. Zij voelen zich door hen geholpen en gesteund.

"Misschien had ik er zonder toekomstcoach ook achter kunnen komen waar mijn passie zit en wat ik in de toekomst wil bereiken. Maar de toekomstcoach heeft toegang tot veel instanties die je kunnen begeleiden en op weg kunnen helpen. Het gaat makkelijker wanneer je via-via van mensen hoort hoe je bepaalde dingen moet aanpakken." (R9, vrouw, 44 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Onze indruk op basis van de in 2019 geobserveerde gesprekken is echter dat de begeleiding een samenhangender pad naar het toekomstdoel zou kunnen vormen. Zo zien we dat aan het begin van het gesprek vaak niet wordt teruggekomen op acties die tijdens het vorige gesprek geformuleerd zijn. Hierdoor ontbreekt het zicht op de vraag of de deelnemers de geformuleerde acties daadwerkelijk uitvoeren. Verder valt op dat ook later in de begeleiding de deelnemers hun toekomstdoel nog regelmatig veranderen. Dit laatste kwam niet in alle in 2019 geobserveerde gesprekken even sterk tot uiting. Een toekomstcoach licht hierover toe dat het goed is om meerdere opties open te houden, maar dat het ook de taak van de toekomstcoach is om focus aan te brengen.

Tot slot geven meerdere geïnterviewde deelnemers, zowel in 2019 als 2020, aan de begeleiding van toekomstcoaches niet altijd als nuttig te ervaren: zij zien het vooral als ‘veel praten’. Dit hangt er mogelijk mee samen dat deelnemers regelmatig verwachten dat de toekomstcoach een baan voor hen vindt, in plaats van dat ze dit zelf moeten doen (hier wordt in Thema 4 nader op ingegaan).

“Af en toe belt die toekomstcoach mij en zegt: we moeten met elkaar zitten. We zitten met elkaar, en hij vraagt: wat heb je gedaan? Wat denk je ervan om over iets anders [andere werksector] na te denken? Het was alleen maar praten, praten.” (R2, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Coaching staat ten dienste van doelen deelnemers, minder focus op haalbaarheid

Op basis van het toekomstdoel en de mogelijkheden en belemmeringen, stellen toekomstcoaches een plan van aanpak op richting werk. In de gemeentelijke arbeidstoeleiding van statushouders wordt vaak gesproken over een ‘plan A’ en een ‘plan B’. Plan A verwijst naar de ‘droombaan’ (vaak het oude beroep in land van herkomst) en plan B verwijst naar een ander beroep dat ook aansluit op de interesses maar dat op kortere termijn haalbaar is. Het formuleren van twee doelen biedt de mogelijkheid om gaandeweg de begeleiding te wisselen naar een realistischer toekomstdoel, als de ‘droombaan’ niet haalbaar zou zijn. Ondanks de wens van veel vluchtelingen om het oude beroep uit het land van herkomst te willen uitoefenen, is dit in de praktijk vaak niet op korte termijn bereikbaar vanwege het taalniveau en ontbrekende diploma’s die in Nederland vereist zijn. Een andere reden kan zijn dat beroepen die in het land van herkomst werden uitgevoerd in Nederland niet (meer) bestaan, zoals tapijtmaker (Razenberg, Kahmann, & Damhuis, 2018).

Dit onderscheid tussen ‘plan A’ en ‘plan B’ zien we tijdens de in 2019 geobserveerde gesprekken niet terug in de werkwijze van de toekomstcoaches. Vaak wordt er één toekomstdoel besproken en richt de begeleiding zich volledig daarop. De toekomstcoaches bevestigen dit en zien dit als passend omdat de toekomstcoaching vrijwillig is en uitgaat van de motivatie van de deelnemer. Wel geven de toekomstcoaches aan dat zij deelnemers met onrealistische toekomstdoelen middels motiverende gespreksvoering (en af en toe confronteren) motiveren om de verwachtingen en het toekomstdoel bij te stellen. In de geobserveerde gesprekken zien we dit in beperkte mate terug, maar dit kan zijn omdat bijsturing door de toekomstcoach in deze gevallen simpelweg niet nodig was.

De focus van toekomstcoaches op de motivatie en doelen van de deelnemers kan als een kracht gezien worden, omdat ze hierdoor de gelegenheid krijgen om te zoeken naar werk op hun niveau, dat aansluit op hun interesses. Recent onderzoek wijst erop dat Syrische vluchtelingen hier vaak niet de ruimte voor krijgen van hun gemeente (Van Liempt & Staring, 2020). Tegelijkertijd benadrukt de projectcoördinator arbeidstoeleiding, die de bemiddeling naar werk uitvoert in 2019 en 2020, het belang om te toetsen of het toekomstdoel realistisch is, gezien de beroepseisen in Nederland en de competenties van de deelnemer. Zij is van mening dat de toekomstcoaches hier nadrukkelijker op zouden moeten sturen. De toekomstcoaches zelf stelden in 2019 dat zij dit al in voldoende mate doen.

Het vaststellen van een realistisch toekomstdoel en het bepalen van de stappen daarnaartoe vergt dat de toekomstcoach goede kennis heeft van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit omvat bijvoorbeeld inzicht in de typen sectoren en beroepen waar veel werk te vinden is, evenals de relevante opleidings- en ervaringseisen die deze banen stellen. Zowel verschillende medewerkers van SNTR als een geïnterviewde werkgever lichten in 2019 toe dat de kennis van de toekomstcoaches op dit vlak niet optimaal is. De toekomstcoaches geven medio 2020 aan dit te herkennen, en voegen toe dat hier vanuit de organisatie niet structureel op wordt ingezet middels kennisdeling of deskundigheidsbevordering, en dat ze hierin graag meer ondersteund zouden worden. Een senior toekomstcoach licht in 2020 toe dat overwogen is om toekomstcoaches zich te laten specialiseren op bepaalde sectoren, maar dat hier niet voor is gekozen omdat dit een verdeling van caseloads op sector vereist.

Toekomstcoach en gemeentelijke consulent hanteren verschillende uitgangspunten, en samenwerking kan beter

Naast de inzet die SNTR pleegt om deelnemers te activeren richting participatie, is het team Statushouders van de gemeente Rotterdam hiervoor verantwoordelijk vanuit de Participatiewet (zie paragraaf 3.3 voor een andere toelichting). Er bestaat een duidelijk verschil in de uitgangspunten van de begeleiding van de gemeentelijke consulent en van de toekomstcoach van SNTR, zo signaleren zowel de toekomstcoaches, consulenten van de gemeente Rotterdam als deelnemers zelf. Deelname aan toekomstcoaching is vrijwillig en gaat uit van de wensen, ambities en motivatie van de deelnemer. De gesprekken bij de consulent zijn verplicht en hierin wordt sterker de nadruk gelegd op de verplichtingen waar de deelnemer vanuit de Participatiewet aan moet voldoen, zoals het accepteren van werk op korte termijn. De deelnemers ervaren dan ook een duidelijk onderscheid tussen hun gesprekken met hun toekomstcoach en met hun consulent van de gemeente. Gesprekken met hun consulent ervaren ze als formeel, terwijl ze bij hun toekomstcoach ondersteuning en coaching ervaren.

“De gemeente wil dat Syrische mensen meteen naar werk gaan. De gemeente zoekt niet naar werk, zij dwingen je alleen om te werken en zeggen dat je een boete kunt krijgen als je na zes maanden geen werk hebt gevonden. De toekomstcoach helpt met het zoeken naar werk. Zij zijn meer flexibel en soepel dan de gemeente.” (R4, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Volgens beide partijen wordt er medio 2019 beperkt samengewerkt tussen de toekomstcoaches en de gemeentelijke consultants. Zo zijn er geen duidelijke werkafspraken gemaakt over hoe zij elkaar op de hoogte houden over het toekomstplan en de gemaakte stappen richting werk of opleiding, en is het contact vooral ad-hoc. In de praktijk is er dus sprake van twee gescheiden begeleidingstrajecten met beperkte onderlinge afstemming, en is het aan de deelnemer zelf om de consultant en de toekomstcoach op de hoogte te houden. Zowel het team Statushouders van de gemeente Rotterdam als de toekomstcoaches van SNTR stellen medio 2019 dat meer onderlinge samenwerking en afstemming wenselijk zou zijn. Als obstakel voor de onderlinge samenwerking noemen de toekomstcoaches en de consultants dat zij, zoals beschreven, opereren vanuit verschillende uitgangspunten. De consultants zijn van mening dat de begeleiding van de toekomstcoaches te ‘soft’ is, omdat ze de toekomstdoelen te weinig toetsen op haalbaarheid. De toekomstcoaches zien hun rol juist als coach en ondersteuner, en zien het niet als hun taak om de nadruk te leggen op verplichtingen vanuit de Participatiewet. In de praktijk kunnen deelnemers daardoor conflicterende adviezen krijgen van hun toekomstcoach en hun consultant.

De directeur van SNTR licht hierbij toe dat het wellicht bevorderlijk zou zijn als de toekomstcoaches in de begeleiding vaker het standpunt van de gemeente en de inhoud van de Participatiewet benoemen. Dit biedt de toekomstcoach een middel om wanneer nodig enige druk uit te oefenen om deelnemers te bewegen richting werk, zonder zelf verplichtingen op te hoeven leggen. De geïnterviewde toekomstcoaches uiten medio 2020 verschillende meningen over bovengenoemde suggestie. Waar één toekomstcoach denkt dat elke vorm van verplichting afdoet aan de intrinsieke motivatie van de deelnemer, denkt een ander dat het zou helpen om sommige minder gemotiveerde deelnemers in beweging te krijgen.

Medio 2020 lichten zowel programmaontwikkelaars en uitvoerders van SNTR als medewerkers van de gemeente Rotterdam toe dat de onderlinge samenwerking verbeterd is. Sinds eind 2019 hebben er tweemaal zogenaamde ‘caseloadgesprekken’ plaatsgevonden tussen consultants en toekomstcoaches. Daarbij worden de deelnemers uit het SNTR-programma besproken, zodat de toekomstcoach de stand van zaken warm kan overdragen naar de consultant. Verder houden de toekomstcoaches en consultants onderling contact over de bemiddeling naar (een vorm van) werk, bijvoorbeeld om toestemming te vragen voor een bepaalde werkstage of te bepalen wie een betere ingang heeft bij een bepaalde werkgever. Desondanks blijven eerdergenoemde verschillen in uitgangspunten en werkwijze tussen de twee organisaties bestaan.

Specifieke aandacht voor toekomstoriëntatie jongeren via jongerencoaching

Zoals beschreven in Hoofdstuk 3 en Hoofdstuk 5 is SNTR in het najaar van 2019 gestart met het aanbieden van jongerencoaching voor jongeren tussen de 16 en 27 jaar. Aanleiding voor deze specifieke vormen van begeleiding was het feit dat MB-coaches onvoldoende ruimte hadden om de nodige aandacht aan de jongeren in gezinnen te besteden. Dit beeld wordt bevestigd door een jongere deelnemer.

“Wij zijn met zes kinderen thuis. Onze MB coach heeft niet echt tijd voor ons allemaal en mijn ouders en alle post. Dus ik vind het fijn dat ik een [jongerencoach] heb.” (R14, vrouw, 17 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

Als gevolg hiervan werd in het najaar van 2019 het team van jongerencoaches aangesteld om taken uit te voeren gerelateerd aan zowel maatschappelijke begeleiding als aan toekomstcoaching.¹⁰¹ Hun takenpakket omvat onder andere het begeleiden van jongeren omtrent hun studiekeuze, inburgering en het zoeken van een bijbaan. Bijna alle jongeren binnen het programma (94%) worden met de jongerencoaching bereikt.

De jongerencoaches lichten toe dat hun begeleiding bijdraagt aan het vergroten van het zelfvertrouwen van de jongere. In hun optiek zijn er weinig mensen in de omgeving van de jongere die in hen geloven. Met name bij tegenslagen, zoals tegenvallende schoolresultaten of het niet voldoen aan de ingangseisen voor een opleiding is de taak van de jongerencoach om de blik vooruit te laten zien: wat kan er wel? Wat zijn alternatieven? Tegelijkertijd helpt de jongerencoach om de vaak ambitieuze toekomstdoelen van jongeren op te delen in haalbare stapjes. De motiverende rol van jongerencoaches wordt ook door de jongeren zelf erkend als belangrijk bij het doorzetten om doelen te bereiken.

¹⁰¹ Van de vier jongerencoaches werken twee tegelijkertijd als MB-coach, en de twee andere jongerencoaches hebben een verleden als toekomstcoach.

“Mijn jongerencoach heeft mij geholpen mijn motivatie hoog te houden om mijn droom te bereiken. Elke keer dat ik hoorde dat ik iets niet mocht doen, omdat ik geen diploma heb of de taal niet goed genoeg beheerste, schrok ik ervan en wilde ik helemaal niet meer studeren.” (R14, vrouw, 17 jaar, SNTR-deelnemer, 2019)

De jongerencoaches geven in 2020 aan veel tijd en energie te hebben geïnvesteerd in het leren kennen van onderwijsinstellingen en jongerenorganisaties in de stad. Zo blijven de coaches op de hoogte van het ondersteuningsaanbod en stemmen ze af met het studiekeuzepunt om jongeren te helpen met hun studiekeuze. Dit is een verbetering ten opzichte van de situatie in 2019, toen volgens deelnemers en jongerencoaches zelf onvoldoende zicht was op onderwijsinstellingen. Nadat de jongere met een studie begint, communiceren de jongerencoaches in principe niet meer met de school over die individuele jongere tenzij de jongere hier zelf om vraagt en hier toestemming voor geeft. De jongerencoaches zien grote toegevoegde waarde in het samenwerken met onderwijsinstellingen omdat dit de aansluiting en toegang tot het onderwijs versoepelt. Geïnterviewde jongeren bevestigen dit:

“Zonder haar [jongerencoach], omdat ik de organisatie niet ken, denk ik dat het moeilijker voor mij zou zijn om me bij hen in te schrijven want ik ken de directeur van het schakeljaar niet. Zonder haar zou ik niet weten hoe ik met hem in contact zou moeten komen.” (R19, man, 19 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Tegelijkertijd zien jongerencoaches dat het jongeren vaak niet lukt om hoger dan mbo-1 niveau te komen, met name vanwege een te laag taalniveau en ontbrekende studievastigheden. De scholen nemen liever geen risico met deze jongeren, mede omdat zij gefinancierd worden op basis van behaalde diploma's. Dit betekent dat de jongeren vaak niet het niveau bereiken dat zij in potentie aan zouden kunnen.

Tussenconclusie:

Het bereiken van deelnemers met toekomstcoaching was in eerste instantie een uitdaging, maar verloopt steeds beter; bijna alle deelnemers worden bereikt en sinds 2019 is er minder sprake van no-show. Voor jongeren is sinds 2019 specifieke aandacht in de vorm van jongerencoaching. De begeleiding van de toekomstcoaches is te typeren als motiverend en coachend. Deelnemers ervaren dit als positief in verhouding tot de verplichtende begeleiding vanuit de gemeente. De toekomstcoach legt het eigenaarschap bij de deelnemer en helpt hen bij het formuleren van een toekomstdoel. Wel bestaat de indruk dat de toekomstcoaches de toekomstdoelen meer kunnen toetsen op haalbaarheid en meer focus kunnen aanbrengen in de zoektocht naar werk of opleiding. Dit vergt tevens dat zij hun kennis over de arbeidsmarkt verbeteren. Tot slot is er lange tijd sprake geweest van een beperkte samenwerking tussen de toekomstcoaches en de consultants van de gemeente Rotterdam. Hoewel de samenwerking sinds 2019 is verbeterd, mist de begeleiding nog samenhang. Ook zijn er verschillen in uitgangspunten.

6.2.4 THEMA 3: Participatie in vormen van werk of opleiding

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders zijn vaak niet direct in staat om te starten met een betaalde baan bij een reguliere werkgever, vanwege onder andere hun beperkte taalbeheersing en beschikbaarheid vanwege de taal cursus. Ook na afronding van de taal cursus kunnen statushouders moeilijk concurreren met andere werkzoekenden vanwege hun gebrek aan werkervaring. Wanneer deelnemers er wel in slagen om een betaalde baan te vinden, kunnen er gaandeweg problemen ontstaan op de werkvloer die kunnen leiden tot uitval.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR biedt statushouders de kans om hun kennis en vaardigheden uit te breiden door te participeren in verschillende vormen van (on)betaald werk. Men doet zo werkervaring en vakkennis op, leert de Nederlandse werkcultuur kennen en verbetert de taalvaardigheid. Hierdoor kan men op termijn beter concurreren met Nederlandse werkzoekenden voor betaald werk, en bovendien kan dit al naast de taal cursus plaatsvinden. Na een plaatsing houdt de toekomstcoach contact met de deelnemer om te ondersteunen waar nodig. Een andere mogelijkheid is dat deelnemers eerst deelnemen aan een opleiding, alvorens zij de arbeidsmarkt opgaan.

Deelname aan verschillende vormen van werk

Wanneer deelnemers klaar zijn om actief te worden in een vorm van werk, helpt SNTR hen om dat te vinden. Dit kan gaan om vormen van onbetaald werk die te beschouwen zijn als een tussenstap richting betaald werk en moeten bijdragen aan het opdoen van onder meer werkervaring, vakkennis en Nederlandse

taalvaardigheid. Maar het kan ook gaan om betaald werk. In dit thema gaan we in op de verschillende typen werk waar deelnemers actief in kunnen worden, de werving van deelnemers hiervoor en hun ervaringen met de werkplekken. De wijze waarop deelnemers bemiddeld worden naar werkgevers wordt nader beschreven onder Thema 4.

De verschillende vormen van werk staan hieronder beschreven in termen van hun beoogde opzet en doelen. Het type werkplek waar deelnemers op worden ingezet wordt bepaald aan de hand van de competenties en beschikbaarheid van de deelnemer en de wensen en mogelijkheden van de werkgever.

- **Vrijwilligerswerk:** deelnemers verrichten onbetaald werk bij een organisatie zonder winstoogmerk, zoals bij een Huis van de wijk. Dit kan al vanaf enkele uren per week. Doel is dat de deelnemer gaat participeren, de Nederlandse taal oefent en het sociaal netwerk vergroot. Achterliggende gedachte is ook dat met deelname aan vrijwilligerswerk de kans op betaald werk toeneemt.
- **Werkstages:** deelnemers verrichten onbetaald werk met behoud van uitkering, maar in tegenstelling tot vrijwilligerswerk, vindt een werkstage plaats bij een reguliere werkgever. Werkstages hebben een lerend karakter en deelnemers worden door de werkgever begeleid tijdens hun werkzaamheden. Verder beogen werkstages bij te dragen aan de taalvaardigheid, kennismaking met de Nederlandse werkcultuur en het opbouwen van een professioneel netwerk. Werkstages duren maximaal zes maanden en beslaan minimaal vier en maximaal 24 uur per week. Doorstroming naar betaald werk is nog niet het doel. SNTR vergt van de faciliterende organisatie geen toezeggingen over uitzicht op betaald werk.
- **Werkervaringsplek:** deelnemers doen maximaal drie maanden met behoud van uitkering werkervaring op bij een reguliere werkgever. Doel is om hen te helpen om werknemersvaardigheden op te doen en een werkritme op te bouwen, en te laten ervaren of het type werk voor hen passend is. Dit in tegenstelling tot werkstages, die een werkinhoudelijke leercomponent bevatten. Ook biedt een werkervaringsplaats de kans aan de werkgever om de doelgroep te leren kennen. SNTR vergt van de faciliterende organisatie geen toezeggingen over uitzicht op betaald werk.
- **Leerwerktraject:** deelnemers werken drie tot vier dagen per week, en worden daarnaast een dag per week opgeleid om een bepaald vak te leren (bijvoorbeeld tegelzetter). Het gaat hier om een kort praktijkgericht opleidingstraject (geen volwaardige mbo of hbo opleiding). Deelnemers ontvangen geen formeel geaccrediteerd diploma, maar soms wel een certificaat. Een leerwerktraject wordt in overleg met een werkgever vormgegeven. Een leerwerktraject kan betaald zijn of plaatsvinden met behoud van uitkering. De werkgever dient perspectief te bieden op betaald werk. De lengte van een leerwerktraject varieert.
- **Betaald werk:** SNTR onderhoudt contact met werkgevers en andere organisaties om reguliere vacatures in beeld te krijgen, brengt deze onder de aandacht bij deelnemers en ondersteunt waar nodig om hen te bemiddelen naar werkgevers.

Onderscheid tussen vormen van onbetaald werk loopt in de praktijk door elkaar

In de praktijk lopen de vormen van onbetaald werk regelmatig door elkaar. Zo vertelt de projectcoördinator arbeidstoeleiding dat vergelijkbare plaatsingen van deelnemers soms als werkstages en soms als vrijwilligerswerk worden gerapporteerd. Ook de deelnemers die wij in 2020 interviewden maakten geen duidelijk onderscheid tussen de verschillende vormen van werk, zij spraken in algemene zin over onbetaalde vormen van werk. Hiervoor zijn verschillende oorzaken te noemen:

- Werkstages vinden in de praktijk vooral plaats bij maatschappelijke organisaties waar mensen ook vrijwilligerswerk doen, en in mindere mate bij reguliere (commerciële) bedrijven. Dit komt doordat het team Statushouders van de gemeente werkstages bij commerciële bedrijven niet toestaat, omdat zij hier risico zien op misbruik van onbetaalde krachten en zwart werken.
- Ondanks het streven om de werkstages een lerend karakter te geven, is dit in de praktijk vaak niet het geval, geven zowel toekomstcoaches als de projectcoördinator arbeidstoeleiding aan. Zo worden er niet altijd duidelijke leerdoelen gesteld en gecommuniceerd met de werkgever, en bieden de werkgevers niet altijd voldoende begeleiding aan de deelnemers. De geïnterviewde toekomstcoaches lichten toe dat SNTR niet altijd controle heeft over de totstandkoming van de werkstages: zo komen deelnemers soms zelf met werkstages bij Syrische bedrijven in hun netwerk. SNTR is niet in de positie om te bepalen of een deelnemer wel of niet aan de slag mag in een werkstage, noch om eisen te stellen aan de desbetreffende werkgevers. Het is aan de gemeente om dit te beoordelen en om toezicht te houden op het lerende karakter van de werkstages.¹⁰²

¹⁰² De wet vereist dat stages een lerend karakter hebben. Onbetaald stagelopen bij een reguliere werkgever kan volgens de Inspectie SZW wettelijk gezien alleen als dit in het kader van een opleiding is of op een andere manier een leerdoel centraal staat (en dus geen productiedoel). Dit hanteert de gemeente Rotterdam dan ook als eis aan werkstages. Voor een nadere toelichting over het concept van een stage, zie www.inspectieszw.nl/onderwerpen/stage.

Het bovenstaande maakt dat het onderscheid tussen werkstages en vrijwilligerswerk enigszins is vervaagd. Daarom gaan we hieronder als geheel nader in op de ervaringen van betrokkenen met de diverse onbetaalde vormen van werk. Waar mogelijk specificeren we bevindingen per vorm van participatie.

Werving van SNTR-deelnemers voor een vorm van werk kwam moeizaam op gang

De projectcoördinator arbeidstoeleiding en toekomstcoaches constateerden medio 2019 dat deelnemers terughoudend zijn met het beginnen aan (een vorm van) werk. Zo liep het aantal aanmeldingen voor de werkstages achter bij de verwachtingen en bij de aantallen geworven stageplaatsen. De uitvoerders geven hier meerdere redenen voor:

- Deelnemers zijn bang om hun uitkering kwijt te raken en er gaan geruchten rond dat men na deelname aan een werkstage ‘gedwongen’ zou worden om te werken. Eerder onderzoek bevestigt het bestaan van dergelijke geruchten en negatieve beeldvorming over vrijwilligerswerk (Bakker et al., 2018).
- Statushouders zijn vanuit het land van herkomst vaak niet bekend met het concept ‘vrijwilligerswerk’ en zien dit eerder als verplichting dan als een investering in hun vaardigheden. Dit komt ook naar voren uit eerder onderzoek (Bakker et al., 2018).
- Het SNTR-programma was vanaf de start sterk gefocust op een intensief taalprogramma naar een zo hoog mogelijk taalniveau. Loopbaanactiviteiten en toekomstcoaching zijn pas later toegevoegd. Dit betekent dat de deelnemers die vroeg zijn ingestroomd zich pas later in hun traject zijn gaan oriënteren op de arbeidsmarkt, waardoor hun trajecten een volgtijdelijk karakter kregen (‘eerst taal, dan werk’). Deze volgtijdelijkheid wordt versterkt doordat werkgevers vaak een hoger Nederlands taalniveau vereisen dan de deelnemers beheersen.
- De huidige vacatures en werkstages liggen vooral in ‘mannelijke’ sectoren, zoals chauffeurswerk of de bouw. De ervaring van de toekomstcoaches is dat vrouwelijke SNTR-deelnemers vaak in de uiterlijke verzorging willen werken. Zij pleiten daarom voor meer diversiteit in het aanbod van vacatures en werkstages.
- Door het intensieve karakter van het SNTR-programma en de zorg voor kinderen zijn deelnemers vaak beperkt beschikbaar voor werk. Niet alle werkgevers willen mensen parttime inhuren, en het organiseren van kinderopvang blijkt vaak een issue.
- Deelnemers hebben vaak moeite om van en naar het werk te reizen, omdat ze bijvoorbeeld niet over een auto en/of rijbewijs beschikken.

Sinds de start van toekomstcoaching (najaar 2018) wordt een toename in het aantal aanmeldingen voor de werkstages geobserveerd door de projectcoördinator arbeidstoeleiding. Ook ander onderzoek in de gemeente Amsterdam liet zien dat statushouders met de juiste begeleiding wel het belang zien van (vrijwilligers)werk of stages naast hun taallessen en hier ook vaker aan deelnemen (Oostveen, Klaver, & Born, 2019).

Ervaringen van SNTR-deelnemers met vormen van onbetaald werk

De ervaringen van de geïnterviewde deelnemers met de werkstages zijn wisselend. Een deel zat er goed op hun plek en geeft aan dat de werkstage hen geholpen heeft om contact te maken met andere Nederlanders en om de taal te leren. Het kan echter voorkomen dat de werkomgeving weinig mogelijkheden biedt om te oefenen met de Nederlandse taal. Sommige werkstages zijn ‘taliger’ dan anderen, afhankelijk van het bedrijf (achtergrond van de collega’s) en het type werkzaamheden dat de deelnemers uitvoerden (denk aan sloopwerk in de bouw). Hierover was een deel van de deelnemers van het ADS-programma niet tevreden, zo hoorden we van henzelf en werd ook bevestigd door ADS-trainers. Binnen ADS wordt de werkstage immers ingezet als middel om bij te dragen aan de taalverwerving in de praktijk.

“Iedereen spreekt Arabisch op mijn stageplek. Zelfs de chef is Marokkaans en spreekt dus ook Arabisch.” (R10, vrouw, 56 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Sommige deelnemers hadden moeite om hun draai te vinden bij de werkstage, omdat ze geen klik hadden met de collega’s of hun werkgever of zelfs buitengesloten werden. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het van belang is om te zorgen voor wederzijds begrip tussen collega’s en statushouders en om de inclusie te bevorderen middels bijvoorbeeld een mentor of maatje op de werkvloer (Oostveen, Odé, & Mack, 2018). In 2020 stelt ook een deelnemer het belang hiervan aan de kaak:

“De opdrachtgever moet een beeld hebben over de situatie van nieuwkomers en van wat hij ze kan bieden. Ook de collega’s binnen een bedrijf moeten een idee krijgen van hoe ze met deze mensen kunnen omgaan en met hun gebrekkige taalbeheersing. Hebben ze zin om iets nieuws te leren aan deze nieuwkomers of niet? Mijn vrouw heeft stagegelopen bij een bouwbedrijf hier. Ze heeft goede collega’s die haar altijd helpen met de taal, met

uitdrukkingen, met opdrachten, dus ze hebben een goed beeld. Ze zijn zich bewust van onze situatie, dus ze krijgt de juiste steun.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Zoals bovenstaande quote illustreert, zorgt een goede inclusie op de werkvloer ook voor meer bereidheid bij collega's om de deelnemer te helpen met het leren van de taal en de werkinhoud. Dit versterkt dus ook het 'leerelement' in de werkstage. Enkele deelnemers binnen het ADS-programma geven aan dat hun werkgever onvoldoende tijd vrijmaakte om hen te begeleiden op de werkvloer, waardoor ze in hun werkstage minder konden leren dan gewenst.

Drie geïnterviewde ADS-deelnemers gaven allen aan dat hun werkstage lag in een sector die niet in lijn was met hun achtergrond en toekomstige baanwensen. Ondanks inspanningen hiertoe van SNTR bleek het in de praktijk lastig te zijn om werkstages te vinden die aansloten bij de (soms vrij specifieke) werkervaring van de deelnemers. Met name in de bouwsector waren ADS-deelnemers vaak niet tevreden met het feit dat ze meer 'algemeen' bouwwerk moesten doen, waardoor meer dan de helft van deze deelnemers uitvielen uit de werkstage.

Betaald werk start vooral na de afronding van de taalcursus

Vrijwel alle betrokken uitvoerders van SNTR (te weten de programma-ontwikkelaars van teams Toekomstcoaching en Taal, de projectcoördinator arbeidstoeleiding en de toekomstcoaches) bevestigen dat deelnemers in de praktijk voornamelijk de stap naar betaald werk maken wanneer zij klaar zijn met hun taalcursus. De meeste deelnemers zijn niet in staat om naast de taalcursus te werken, vanwege een te laag taalniveau en beperkte beschikbaarheid, zo stelt de projectcoördinator arbeidstoeleiding in 2019. Daardoor blijft de participatie naast de taalcursus veelal beperkt tot vrijwilligerswerk. In de uitvoering wordt niet nadrukkelijk gestuurd op eerdere bemiddeling naar betaald werk. Zo stellen de toekomstcoaches in 2020 dat zij op het moment dat een deelnemer de inburgering heeft afgerond een seintje geven aan de projectcoördinator arbeidstoeleiding dat de deelnemer klaar is om bemiddeld te worden naar werk. Diverse medewerkers noemen praktijkvoorbeelden waarin deelnemers een kans kregen op betaald werk die niet te combineren was met hun taalcursus. In de praktijk adviseert SNTR de deelnemer om de prioriteit bij de taal te leggen ('taal eerst'). Reden hiervoor is voornamelijk de inburgeringstermijn en de hoge boetes die kunnen volgen als de statushouder niet op tijd aan de inburgeringsplicht voldoet. Ook de werkconsulenten van de gemeente Rotterdam zetten over het algemeen pas in op bemiddeling naar betaald werk als de inburgering is afgerond, zo licht de ontwikkelaar van team Toekomstcoaching toe (zie ook paragraaf 6.3). Deze keuze staat in contrast met bijvoorbeeld de Amsterdamse aanpak, waar men zich actief inzet om statushouders naast de inburgering ook parttime betaald werk te laten verrichten (Oostveen et al., 2019).

Werkstages en vrijwilligerswerk daarentegen kunnen al vanaf enkele uren per week plaatsvinden en bieden daarmee meer flexibiliteit. Vrijwilligerswerk hoeft bovendien niet structureel te zijn, zo licht de programmacoördinator loopbaan toe, waardoor het gemakkelijk op- en afgeschaald kan worden afhankelijk van de belastbaarheid van de deelnemer.

Deelname aan een opleiding

Naast deelname aan (een vorm van) werk, kunnen deelnemers er ook voor kiezen om een opleiding te gaan volgen. Een belangrijke randvoorwaarde om dit te kunnen doen is dat er financiering voor moet zijn. Studiefinanciering wordt door gemeenten gezien als 'voorliggende voorziening' boven bijstand, en deelnemers kunnen alleen een beroep doen op studiefinanciering als zij onder de dertig jaar oud zijn. Als dit geen mogelijkheid is, kan de gemeente deelnemers in staat stellen om te studeren met behoud van uitkering. Een belangrijke voorwaarde voor de gemeente is dat de studie perspectief moet bieden op werk, zo lichten de geïnterviewde toekomstcoaches toe. De gemeente stuurt volgens de toekomstcoaches vaak op deelname aan een BBL-opleiding waarbij werken en leren gecombineerd worden. In veel gevallen betekent dit namelijk directe uitstroom uit de uitkering omdat de deelnemer een aantal dagen per week betaald werk verricht. Dit beperkt echter de mogelijkheden omdat niet in elk beroepsveld BBL-opleidingen bestaan. Het voordeel van een BBL-opleiding is wel dat de werkgever de opleiding betaalt, waardoor leeftijd geen beperkende factor kan zijn bij het volgen van een opleiding. Ook vanuit het Universitair Asiel Fonds (UAF) bestaan er soms financieringsmogelijkheden voor opleidingen.

Wanneer een deelnemer geen financieringsbron kan vinden voor een opleidingswens, kunnen zij een beroep doen op een opleidingsfonds vanuit SNTR. Voorwaarde hiervoor is dat een werkgever toezegt de deelnemer na afronding van de opleiding een baan aan te bieden, en dat alle andere financieringsmogelijkheden (zoals studiefinanciering, UAF of de gemeente) uitgesloten zijn. Vanwege de eis om een opleiding te koppelen aan een toekomstige werkgever, is het opleidingsfonds vooral gericht op het behalen van kortere diploma's of certificaten en minder op het financieren van meerjarige voltijdsopleidingen. Een voorbeeld van een dergelijk

certificaat is het VCA (veiligheidscertificaat) of een cursus tot UX-designer. Dit soort certificaten worden regelmatig door werkgevers gevraagd, en deelnemers ervaren dit als struikelblok omdat zij niet de middelen hebben om dit te bekostigen. Dit opleidingsfonds is in totaal vier keer gebruikt. Een geïnterviewde toekomstcoach licht toe dat het beperkte gebruik van het opleidingsfonds te maken heeft met de gestelde voorwaarden. Zo zijn er niet vaak werkgevers die vooraf een baan toezeggen op voorwaarde van het volgen van een opleiding.

Tussenconclusie:

SNTR-deelnemers kunnen actief worden in meerdere vormen van werk, zoals vrijwilligerswerk, werkstages, leertrajecten en betaald werk. Het onderscheid tussen de verschillende vormen van onbetaald werk is in de praktijk niet altijd duidelijk te maken, zowel voor uitvoerders als voor deelnemers. De ervaringen van deelnemers met vormen van onbetaald werk zijn wisselend, omdat deze niet altijd bijdragen aan de taalverwerving en het leren van de vakinhoud. Inclusie op de werkvloer en voldoende tijd en aandacht voor begeleiding vanuit de werkgever zijn hierbij succesfactoren. De stap naar betaald werk wordt voornamelijk gemaakt na het afronden van de taalcursus, waardoor trajecten een volgtijdelijk karakter krijgen ('eerst taal, dan werk'). Eerdere bemiddeling naar betaald werk is vaak niet haalbaar wegens een beperkte taalbeheersing en beschikbaarheid.

6.2.3 THEMA 4: Matching van deelnemers naar werkgevers

Visie SNTR op de problematiek van de doelgroep (zie ook Oostveen et al., 2020)

Statushouders hebben in Nederland een beperkt netwerk, waardoor ze minder snel op informele wijze baankansen tegenkomen. Daarnaast wordt hun opleiding en werkervaring vaak niet herkend door Nederlandse werkgevers en opleidingsinstituten, waardoor ze niet goed kunnen concurreren met andere werkzoekenden.

Hoe beoogt SNTR dit probleem op te lossen? (zie ook Oostveen et al., 2020)

SNTR onderhoudt contacten met werkgevers in de regio Rotterdam om baankansen voor de doelgroep in kaart te brengen. Deelnemers worden geholpen met het opbouwen van een netwerk door hen via werkbezoeken en netwerkbijeenkomsten in contact te brengen met werkgevers. Mede geholpen door de loopbaantraining zijn deelnemers zelf in staat om te solliciteren bij deze werkgevers. Waar nodig probeert SNTR statushouders met vacatures te matchen naar een vorm van werk (zoals werkstage, werkervaringsplaats of betaalde baan).

Intensievere ondersteuning bij bemiddeling, niet alle deelnemers pakken eigen rol

Zoals toegelicht onder Thema 3 vinden werkervaringsplaatsen, werkstages, leerwerktrajecten en betaalde banen plaats bij reguliere werkgevers. In dit vierde thema gaan we in op alles wat SNTR doet om deelnemers te koppelen aan werkgevers, zodat zij kunnen deelnemen aan deze vormen van werk. Deelnemers kunnen de door SNTR geworven werkstages en vacatures bekijken via de website en via een fysiek prikbord op de locatie. In eerste instantie was het hun eigen verantwoordelijkheid om contact op te nemen met de werkgever en hierop te solliciteren. Zij zouden hiervoor de juiste vaardigheden leren via de loopbaantraining en hiertoe gemotiveerd worden door de toekomstcoach. Later werd duidelijk dat dit voor veel deelnemers niet realistisch was omdat de doelgroep meer dan verwacht bestaat uit laagopgeleiden die minder zelfredzaam zijn, zo lichtte de projectcoördinator arbeidstoeleiding in 2019 toe. Bovendien had de gemeente Rotterdam voor 2019 nog geen specifieke aanpak voor arbeidstoeleiding van statushouders. Daarom heeft SNTR besloten de matching van deelnemers aan vacatures en werkstages actiever te faciliteren. De projectcoördinator arbeidstoeleiding bespreekt met de toekomstcoaches welke kandidaten potentieel geschikt zouden zijn voor de vacatures, waarna de toekomstcoaches hierover met hun deelnemers in gesprek gaan. Waar nodig spant de projectcoördinator zich in bij contact met de werkgever om de matching face-to-face plaats te laten vinden in plaats van via een sollicitatiebrief, zodat ook minder geletterde deelnemers een kans maken.

Medio 2020 lichten zowel de projectcoördinator arbeidstoeleiding als de toekomstcoaches toe dat deelnemers zich regelmatig enigszins afhankelijk opstellen waar het gaat om de bemiddeling naar werk. Hoewel SNTR deelnemers soms direct matcht, is dat niet het uitgangspunt en proberen de toekomstcoaches de deelnemers hierin zelf een actieve houding aan te laten nemen. Tijdens interviews met deelnemers in 2020 wordt deze houding gedeeltelijk bevestigd. Hoewel verreweg de meesten expliciteren dat het de taak is van de toekomstcoach om te *helpen* bij het realiseren van een arbeidsplaats, lijken de onderliggende verwachtingen soms toch hoger te liggen.

“Deelnemers denken vaak ‘De toekomstcoaching is voor werk, dus ik ga hier zitten en de toekomstcoach regelt dan werk voor mij’. Ze vragen dan ‘Heb je al werk voor me gevonden?’. Wij leggen vervolgens uit dat SNTR geen uitzendbureau is, maar dat we deelnemers helpen om zelf werk te vinden.” (Toekomstcoach, 2020)

“Ik heb SNTR gevraagd om voor mij een baan te vinden.” (R11, man, 43 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

In Hoofdstuk 5 bespraken we al het spanningsveld tussen enerzijds ondersteuning en anderzijds het eigenaarschap en *agency* van de deelnemer inzake zelfredzaamheid (zie ook Ghorashi (2005) die stelt dat integratiebeleid in Nederland vaak gestoeld is op een vermeende ‘achterstand’ van statushouders, die dienovereenkomstig ‘geholpen’ moeten worden). Het is denkbaar dat ook hier een dergelijk mechanisme speelt: intensieve begeleiding van de deelnemer draagt voor sommigen mogelijk bij aan de impliciete veronderstelling dat een concreet baanaanbod er onderdeel van uitmaakt. Als gevolg ontstaat een afwachtende en afhankelijke houding.

Werkgevers zijn bereid plaatsen te realiseren voor de doelgroep, maar dit vergt verwachtingsmanagement

De projectcoördinator arbeidstoeleiding onderhoudt contact met werkgevers en probeert vacatures en werkstages binnen te halen waarop deelnemers mogelijk kunnen instromen. Daarnaast kan de toekomstcoach in zijn of haar eigen netwerk of via sociale media voor de deelnemer op zoek gaan naar een passende baan. Sommige werkgevers zijn intrinsiek gemotiveerd om een plek te bieden aan werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. In 2019 stelde het team dat het over het algemeen geen probleem was om werkgevers te vinden die openstaan voor de doelgroep, mede vanwege de grote krapte op de arbeidsmarkt. In 2020 licht de projectcoördinator arbeidstoeleiding toe dat dit vanwege de coronacrisis lastiger is geworden. Bedrijven zijn terughoudender bij het aannemen van nieuw personeel, en een grote groep Nederlanders is recent hun baan kwijtgeraakt en op zoek naar ander werk. Zij concurreren met statushouders om dezelfde banen, maar hebben veelal minder begeleiding nodig. Met name de beperkte taalvaardigheid van de doelgroep belemmert volgens de projectcoördinator werkgevers om statushouders in dienst te nemen.

Afhankelijk van de eisen die de werkgever stelt, is er vaak verwachtingsmanagement nodig, zo licht de projectcoördinator arbeidstoeleiding toe. Deelnemers zijn bijvoorbeeld vaak beperkt beschikbaar in verband met hun deelname aan het intensieve SNTR-programma, en hun taalniveau is vaak lager dan de werkgever vereist. De projectcoördinator probeert in gesprek met de werkgever de verschillen tussen diens wensen en de mogelijkheden vanuit de deelnemers te overbruggen. Dit zou voor deelnemers op eigen kracht in een reguliere sollicitatieprocedure zeer moeilijk zijn, zo licht de projectcoördinator toe.

“Werkgevers komen regelmatig naar mij toe met acht eisen waaraan een nieuwe medewerker moet voldoen. Ik zeg dan ‘Wat moet je nou écht kunnen als je bij jullie wil werken?’. Dan blijken maar een paar eisen écht belangrijk te zijn. Ik beloof de werkgevers vervolgens dat we voor 70 procent kunnen voldoen aan hun wensen, en vraag hen vervolgens of ze bereid zijn om samen te investeren in de deelnemer om hen 100 procent geschikt te maken.” (Projectcoördinator arbeidstoeleiding, 2019)

SNTR bouwt succesvol relaties op met werkgevers, maar betere borging is gewenst

Twee werkgevers die met SNTR in contact staan zijn geïnterviewd over hun ervaringen. Beiden zijn positief over het contact met SNTR. Zij omschrijven SNTR als een professionele en zakelijke organisatie die goed zicht heeft op de doelgroep. Als aandachtspunt noemt een werkgever dat SNTR (met name de toekomstcoaching) soms kennis mist over de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Dit is van belang om ervoor te zorgen dat aangeboden kandidaten goed matchen met de vraag van werkgevers.

Het feit dat de werkgeversbenadering primair via de projectcoördinator arbeidsmarkttoeleiding geschiedt is kwetsbaar te noemen. In geval van langdurige ziekte of een wisseling van baan van deze medewerker kan een deel van het netwerk van SNTR onder werkgevers wegvallen en daarmee ook het vermogen om deelnemers toegang te bieden tot kansen op de arbeidsmarkt¹⁰³. Bovendien is het de vraag of het met één medewerker mogelijk is om de kansen vanuit de arbeidsmarkt voor de doelgroep optimaal te benutten. Extra formatie op deze functie, of een rol voor de toekomstcoaches in de werkgeversbenadering, had hier overwogen kunnen worden.

Dit wordt overigens niet herkend door de projectcoördinator arbeidstoeleiding in 2019, die stelt dat een uitbreiding van de personele inzet op de bemiddeling van deelnemers naar werkgevers niet had geleid tot meer plaatsingen op een vorm van werk. De ‘bottleneck’ in dit verband was volgens deze projectcoördinator niet dat er onvoldoende werkplekken beschikbaar waren, maar dat deelnemers nog niet klaar waren om aan het werk te gaan.

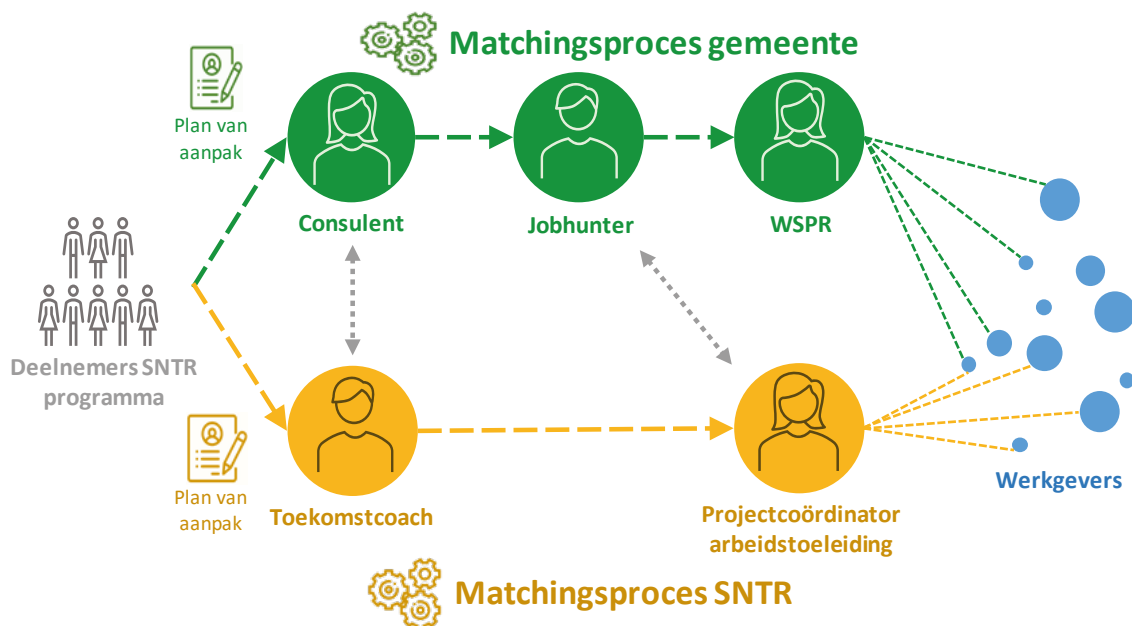
¹⁰³ Dit is al eens gebeurd: eind 2019 vertrok de projectcoördinator Arbeidsmarkttoeleiding en moest hiervoor iemand anders geworven worden.

Samenwerking met de gemeente Rotterdam omtrent werkgeversbenadering was minimaal, maar is gegroeid

De gemeenten in de arbeidsmarktregio Rijnmond plegen zelf ook inspanningen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (waaronder statushouders) naar werk te bemiddelen. Hiervoor werken zij samen in het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR). Het WSPR onderhoudt contact met werkgevers, vergaart vacatures en probeert deze te koppelen aan personen met een bijstandsuitkering (waaronder SNTR-deelnemers). Een samenwerking tussen het WSPR en SNTR, middels het uitwisselen van kandidaten en vacatures, zou in theorie kunnen bijdragen aan meer baankansen voor SNTR-deelnemers. In de praktijk lichten echter zowel de toekomstcoaches, de projectcoördinator arbeidstoeleiding als het WSPR zelf medio 2019 toe dat SNTR en het WSPR niet of nauwelijks samenwerken.

Hiervoor noemen zij meerdere redenen. Zo werken de werkgeversadviseurs van het WSPR primair in opdracht van de gemeenten in de regio, en hier is hun werkproces dan ook op gericht. Ze zijn terughoudend met het delen van vacatures met andere organisaties zoals SNTR, omdat zij zelf het centrale aanspreekpunt willen blijven voor de werkgever.¹⁰⁴ Hoewel SNTR en het WSPR zich dus op dezelfde deelnemers richten, werken ze op dit moment langs elkaar heen. Verder geldt dat het WSPR alle werkzoekenden in de regio bedient, en niet alleen statushouders. Ze werken daarbij niet doelgroepgericht maar vraaggericht: ze zoeken voor de werkgever de beste kandidaat voor de vacature, onafhankelijk van de doelgroep. Hierdoor stellen de vacatures en trajecten die het WSPR binnenhaalt vaak eisen waar de SNTR-doelgroep niet aan kan voldoen, zo stelt de projectcoördinator arbeidstoeleiding. Bovendien maakt de brede scope van het WSPR het lastiger voor SNTR om projectmatig met hen samen te werken; aldaar is niemand specifiek verantwoordelijk voor het bemiddelen van statushouders.

Als gevolg delen SNTR en het WSPR in 2019 onderling geen vacatures of CV's, delen geen werkgeverscontacten met elkaar en werken zelden samen in het organiseren van matchingsbijeenkomsten of het opzetten van leer-werktrajecten. In de praktijk is dus sprake van gescheiden matchingsprocessen, zoals schematisch weergegeven in Figuur 6.2. Eerder concludeerden we al dat dit ook geldt voor de begeleiding van de deelnemers door enerzijds de toekomstcoaches van SNTR en anderzijds de consulenten van het team Statushouders van de gemeente (zie Thema 2).



Figuur 6.2. Gescheiden matchingsprocessen SNTR en gemeente Rotterdam.

De huidige projectcoördinator arbeidstoeleiding, die eind 2019 in deze functie is gestart, had medio 2020 geen directe contactpersoon bij het WSPR. Echter, sinds maart 2020 is er bij team Statushouders van de gemeente een jobhunter gestart, die zich specifiek richt op het koppelen van statushouders aan werkgevers. Deze jobhunter vormt zodoende een verbindende schakel tussen de gemeentelijke werkconsulenten en het WSPR, en benadert ook zelf werkgevers voor baankansen voor statushouders. De projectcoördinator arbeidstoeleiding van SNTR werkt nu samen met deze jobhunter, zo lichten ze beiden tijdens interviews toe. Zo is afgesproken dat de jobhunter de projectcoördinator op de hoogte houdt over nieuwe vacatures die door het WSPR zijn opgehaald bij werkgevers, zodat laatstgenoemde kan verkennen of hier mogelijk SNTR-deelnemers geschikt voor zijn. Ook

¹⁰⁴ Dit is in lijn met de Wet SUWI, op basis waarvan gemeenten en UWV binnen de arbeidsmarktregio zoveel mogelijk één vast aanspreekpunt voor werkgevers dienen te bieden.

houden ze elkaar op de hoogte van hun inspanningen omtrent bemiddeling van individuele statushouders, om te voorkomen dat ze dubbel werk doen. Op deze manier heeft SNTR via de jobhunter van team Statushouders alsnog de mogelijkheid om kandidaten aan te leveren voor de vacatures die het WSPR ophaalt. Team Statushouders meldt verder dat ze met het WSPR in gesprek zijn om hen meer doelgroepgericht te laten werken en statushouders specifiek onder de aandacht te brengen van werkgevers.

De werkconsulenten van team Statushouders van de gemeente moeten formeel goedkeuring geven voor de inzet van werkstages. Zij benoemen als verbeterpunt dat zij graag beter op de hoogte gehouden worden over de inzet van werkstages, omdat zij hier nu soms pas laat achter komen. Daarnaast merkt zowel de projectcoördinator arbeidstoeleiding als team Statushouders op dat ze elkaar nog niet optimaal op de hoogte houden over samenwerkingen met werkgevers. Zo zijn er werkgevers met wie beide partijen bezig zijn een samenwerking op te bouwen. Hoewel er de bereidheid is om onderling werkgeverscontacten uit te wisselen, is de taak om hierover structureel af te stemmen binnen beide organisaties niet bij een duidelijke functionaris belegd.

SNTR-deelnemers ontmoeten werkgevers, werkbezoeken lijken geschikter dan netwerkbijeenkomsten

SNTR organiseerde in 2019 middels netwerkbijeenkomsten ook op grotere schaal ontmoetingen tussen deelnemers en bedrijven. Doel hiervan is dat deelnemers oefenen met netwerken en zichzelf presenteren aan werkgevers en dat werkgevers de doelgroep statushouders beter leert kennen. Het doel is niet om direct matches te realiseren. Veel van de aanwezige SNTR-deelnemers waren destijds dan ook nog niet klaar om naar werk bemiddeld te worden. Meerdere geïnterviewde deelnemers bevestigen dat de netwerkbijeenkomst voor hen niet heeft geleid tot concrete baankansen, bij enkelen leidde het tot een werkstage of leerwerktraject. Eén van de geïnterviewde werkgevers vindt netwerkbijeenkomsten vaak te oppervlakkig, en heeft een voorkeur voor kortere, gerichte bijeenkomsten met een kleinere groep deelnemers.

Een andere vorm van ontmoeting vindt sinds 2019 plaats tijdens werkbezoeken. Dit houdt in dat SNTR met een aantal deelnemers langsgaat bij een bepaalde werkgever en daar een rondleiding krijgt. De veronderstelling is dat deelnemers zo een beter beeld krijgen van de inhoud van het werk en dat het bedrijf de persoon achter het CV leert kennen. Een geïnterviewde werkgever was positief over een georganiseerd werkbezoek. De bijeenkomst was goed bezocht, de deelnemers kwamen enthousiast over en één van hen solliciteerde vervolgens. Als alternatief voor een werkbezoek nodigt SNTR soms ook een werkgever uit om hun werk en openstaande vacatures te presenteren voor een groep deelnemers. In 2020 vertelde één deelnemer dat hij via een dergelijke bijeenkomst uiteindelijk, via een leerwerktraject, een betaalde baan heeft gekregen.

“Ik kreeg mijn contract door SNTR, zij hebben een paar bedrijven uitgenodigd en de deelnemers konden in gesprek met die bedrijven en ik had een gesprek met [...]. En die meneer zei: stuur maar jouw CV, en laten we elkaar nog eens ontmoeten, als het goed gaat kun je misschien bij ons een stage lopen. Ik heb het gesprek gehad en het was goed. Maar ja, dat komt door SNTR. Dus ik ben heel tevreden.” (R15, man, 36 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Nazorg na de plaatsing

Een geïnterviewde werkgever licht toe dat na plaatsing in (een vorm van) werk diverse knelpunten kunnen optreden, bijvoorbeeld naar aanleiding van culturele verschillen of als gevolg van persoonlijke problemen in de privésfeer bij de deelnemer (zie eveneens Oostveen et al., 2018). Ook kan de inclusie van de deelnemer onder de collega's stroef verlopen, zoals eerder beschreven. Dit maakt het van belang dat begeleidende organisaties zoals SNTR contact houden met zowel de deelnemer als de werkgever om te monitoren of alles goed blijft gaan en waar nodig ondersteuning te bieden. Onderstaande quote van een geïnterviewde werkgever laat de meerwaarde hiervan zien.

“Ik vind het prettig dat deelnemers een toekomstcoach hebben vanuit SNTR. De bij ons geplaatste medewerker heeft wat problemen in de privésfeer; vanwege een geplande operatie moet hij zijn eigen risico van €385 betalen. Dat is veel geld gelet op zijn inkomen dat op bijstandsniveau ligt, dus daar zit hij heel erg mee. Al snel waren meerdere collega's bezig om dat probleem op te lossen. Daar is wat mij betreft de coach van SNTR voor, en dat pakken zij gelukkig ook op.” (Werkgever, 2019)

Binnen SNTR ligt de taak om contact te onderhouden met de werkgever na de plaatsing zowel bij de projectcoördinator arbeidstoeleiding (waar het gaat om groepsgewijze trajecten bij een bepaalde werkgever, zoals de RET) als bij de toekomstcoaches (bij individuele plaatsingen door de toekomstcoach en wanneer er specifieke problemen spelen bij één van de deelnemers). Hoewel hierover op papier afspraken zijn gemaakt, lichten medewerkers zowel in 2019 als in 2020 toe dat het in de praktijk zoeken is naar de precieze afbakening van taken.

De toekomstcoach bespreekt tijdens diens gesprekken met de deelnemer hoe de zaken op het werk verlopen. De projectcoördinator arbeidstoeleiding stelt dat soms pas laat duidelijk wordt dat de deelnemer

onvoldoende leert tijdens de werkstage, hetgeen ook door enkele ADS-deelnemers wordt genoemd tijdens interviews. Dit wijst erop dat de monitoring en nazorg vanuit de toekomstcoaches wellicht intensiever kan. Ook een senior toekomstcoach licht toe dat de frequentie waarmee toekomstcoaches contact houden met werkgever en deelnemer beperkt is. Een geïnterviewde werkgever geeft verder aan dat SNTR een actievere houding zou kunnen aannemen door periodiek uit eigen initiatief te bellen met de werkgever om te vragen of de plaatsing naar tevredenheid verloopt.

Zowel de projectcoördinator arbeidstoeleiding als toekomstcoaches bevestigen medio 2020 dat er meer en structurelere aandacht zou moeten zijn voor nazorg. Als suggestie noemt men dat een jobcoach aangesteld zou kunnen worden die regelmatig contact onderhoudt met deelnemers en hun werkgever, af en toe de werkplek bezoekt en waar nodig gesprekken voert met werkgever en deelnemer. In de zomer van 2020 meldde men dat dit idee nog verdere uitwerking behoeft.

Tussenconclusie:

Via meerdere wegen worden ontmoetingen tussen SNTR-deelnemers en werkgevers georganiseerd, met name zodat zij elkaar beter leren kennen. Dit leidt echter niet direct tot baankansen, deels vanwege de eisen van werkgevers en deels omdat deelnemers minder actief zijn met het ondernemen van sollicitatieactiviteiten dan verwacht. Daarom is SNTR gaandeweg het programma meer gaan inzetten op 'direct matching'. SNTR zet zich in om een netwerk onder werkgevers op te bouwen en zo baankansen te creëren voor de deelnemers. De coronacrisis heeft hier een negatieve impact op gehad. De werkgeversbenadering van SNTR is verder primair bij één medewerker belegd en daardoor kwetsbaar voor personele wisselingen. Hoewel de samenwerking met het WSPR beperkt is, wordt er op dit vlak sinds 2020 wel met team Statushouders van de gemeente samengewerkt. Op dit moment is er tot slot weinig structureel en proactief aandacht voor het bieden van nazorg na de plaatsing.

6.3 Uitvoering van gemeenteactiviteiten gericht op participatie

Zoals gezegd willen we in dit onderzoek een vergelijking maken tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en die ondersteuning van de gemeente Rotterdam ontvangen. In deze paragraaf beschrijven we de activiteiten van de gemeente Rotterdam op het gebied van participatie en proberen we zicht te krijgen op de uitvoering. Dit laatste is gebaseerd op interviews met medewerkers van organisaties betrokken bij de Rotterdamse Aanpak Statushouders (zie Hoofdstuk 2 voor opzet en aantallen). Zoals al toegelicht in Hoofdstuk 2 is het onderzoek bij de gemeente veel minder uitgebreid dan bij SNTR. Er zijn minder interviews met beleidsmakers en -uitvoerders gehouden en er zijn geen observaties uitgevoerd. Het onderzoek onder de gemeente is dus geen zelfstandige procesevaluatie, maar is vooral bedoeld om een globale vergelijking te kunnen maken met de opzet en uitvoering van SNTR.

6.3.1 Participatieactiviteiten bij de gemeente

Zoals toegelicht in Hoofdstuk 3, zijn activiteiten voor de begeleiding van statushouders op het gebied van participatie in het verleden verdeeld geweest tussen VluchtelingenWerk en gemeentelijke afdelingen, namelijk het Jongerenloket en de afdeling Werk. In de Rotterdamse Aanpak 2.0 is de rol van VluchtelingenWerk bij participatiezaken afgeschaft. We beginnen met een beschrijving van de uitvoering onder de Rotterdamse Aanpak 2016-2018, daarna richten we ons op het beleid zoals dat sinds 2019 uitgevoerd wordt.

Arbeidsmarkttoeleiding tussen 2016 en 2018

Onder de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2018 hadden het Jongerenloket en de afdeling Werk van de gemeente geen specifieke aanpak voor de begeleiding van statushouders. Statushouders vielen onder het reguliere beleid van arbeidsmarkttoeleiding dat als doel had om bijstandsgerechtigden zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. In beginsel betekende dit dat werkzoekenden elke baan moesten aanvaarden die hen werd aangeboden, ongeacht of deze bij hun ambities of interesses pasten. Ook was er weinig aandacht voor de duurzaamheid van de baan. Zo werd door een consultant het voorbeeld gegeven van de plaatsing van een Syrische tandarts bij een tomatenkwekerij. Niet alleen sloot het werk niet aan op zijn capaciteiten en interesses, maar hij had ook weinig interactie met collega's om de Nederlandse taal en (werk)cultuur te leren. Als gevolg van deze plaatsing hielden werkzoekenden het niet lang vol en vielen ze terug in de uitkering. Onder de Rotterdamse Aanpak Statushouders 2016-2018 droegen korte plaatsingen echter wel bij aan het halen van de gestelde targets.

Aangezien statushouders meer belemmeringen hadden om actief te worden op de arbeidsmarkt dan andere bijstandsgerechtigden (omdat ze de taal niet spreken, geen professioneel netwerk hebben, en mogelijk

last kunnen hebben van trauma's) gaven geïnterviewde medewerkers aan dat ze zich vaak richtten op de makkelijkere klanten ('laaghangend fruit'). Consulenten moesten een hoog aantal klanten begeleiden (hoge caseload) waardoor het moeilijk was om al hun klanten met enige regelmaat te spreken. Als gevolg hiervan kregen statushouders in de praktijk weinig begeleiding van hun consulent. Een ander argument waarom er minder aandacht aan de arbeidsmarkttoeleiding van statushouders werd besteed, was dat zij zich eerst op het leren van de Nederlandse taal moesten richten voordat ze richting de arbeidsmarkt zouden worden begeleid. Alle aandacht voor taal werd verder ingegeven om de doelstelling te halen om de inburgering binnen twee jaar af te ronden; een doelstelling die Rotterdam zich toen stelde (zie paragraaf 4.3 voor meer informatie).

Trajectbegeleiding van VluchtelingenWerk

Als gevolg van de beperkte aandacht die gemeentelijke consulenten voor statushouders had, werd VluchtelingenWerk gevraagd om aanvullende begeleiding te bieden in het kader van trajectbegeleiding. Waar gemeentelijke consulenten hun begeleiding richten op een vorm van werk, zouden trajectbegeleiders zich richten op de begeleiding naar andere vormen van participatie. Zo was het doel van trajectbegeleiding om statushouders vier dagen per week bezig te laten zijn met vrijwilligerswerk, taallessen en/of een opleiding (Gemeente Rotterdam, 2017). Hiervoor ondersteunden betaalde krachten van VluchtelingenWerk statushouders bij het opstellen van een participatieplan en hielpen vrijwilligers bij het vinden van concrete activiteiten tijdens participatiesprekken. Daarnaast moesten de trajectbegeleiders de participatie van statushouders monitoren middels driemaandelijke gesprekken en via vrijwilligers die de statushouders vaker spraken. Inzichten hieruit werden teruggekoppeld aan de gemeentelijke consulent.

Volgens zowel geïnterviewde medewerkers van de gemeente als VluchtelingenWerk is de samenwerking tussen de uitvoerders niet altijd soepel verlopen. Beide uitvoerders hanteerden een verschillende aanpak voor de begeleiding van statushouders en men was het soms met elkaar oneens over de inrichting van begeleiding. Discussies hadden vooral betrekking op de timing en nut van het inzetten van de Rotterdamse Taalstart of een re-integratietraject. De consulent had in dezen een doorslaggevende stem, wat door trajectbegeleiders wel eens als frustrerend werd ervaren. Daarnaast vonden gemeentelijke consulenten de terugkoppeling van trajectbegeleiders soms te summier, waardoor deze onvoldoende zicht kreeg op de situatie.

Arbeidsmarkttoeleiding onder de Rotterdamse Aanpak 2.0

In 2019 is de Rotterdamse Aanpak Statushouders herzien en dit markeert een keerpunt in de begeleiding van statushouders richting participatie. De aanleiding voor de herziening van de aanpak lag onder andere in de achterblijvende arbeidsmarktparticipatie van statushouders. Om de arbeidsmarkttoeleiding te intensiveren werd een apart 'team Statushouders' opgericht bij zowel het Jongerenloket als bij de afdeling Werk. Hier gingen medewerkers aan de slag met een specifieke aanpak voor de doelgroep, wat tot een reeks veranderingen leidde.

Begeleiding richting duurzame uitstroom

Ten eerste is de focus van de arbeidsmarkttoeleiding meer komen te liggen op duurzame uitstroom, die vorm krijgt door uitstroom pas mee te tellen in de targets als een statushouder zes maanden uit de uitkering is gebleven. Verder worden statushouders in de nieuwe aanpak niet meer aangemoedigd om elke baan aan te nemen, maar wordt de tijd gegeven om werk te vinden dat bij hun wensen en ambities aansluit. Uiteraard kent deze aanpak grenzen, lichten consulenten toe. Zij proberen ruimte te maken voor de droombaan van statushouders, maar als deze niet realistisch blijkt te zijn stellen consulenten een plan B op. In de praktijk wordt statushouders tijd gegund om hun inburgering af te ronden voordat zij met betaald werk beginnen, zo geven medewerkers aan. Dit is volgens hen nodig omdat werkgevers vaak een minimum A2-taalniveau eisen en omdat inburgeringslessen vaak niet met betaald werk te combineren zijn.

Met het oog op duurzame uitstroom krijgen statushouders meer mogelijkheden om een opleiding te volgen. Geïnterviewde jongerenconsulenten lichten toe dat ze jonge statushouders zo veel mogelijk naar een opleiding proberen te begeleiden, omdat een Nederlands diploma zou helpen om duurzaam aan het werk te komen. Zoals eerder vermeld in paragraaf 6.2 hebben statushouders boven de dertig jaar minder opleidingsmogelijkheden omdat ze niet in aanmerking komen voor studiefinanciering. Vanwege het belang van een opleiding voor duurzame inzet op de arbeidsmarkt staat de gemeente in bepaalde gevallen toe een opleiding te volgen met behoud van bijstandsuitkering. Voorwaarde hiervoor is dat de opleiding maximaal twee jaar duurt en perspectief op werk moet bieden. Statushouders volgen vaak een opleiding op mbo 1 of 2-niveau, omdat andere opleidingsniveaus een hogere taalbeheersing vereisen. Hoogopgeleide statushouders kunnen financiering krijgen van het UAF.

Verlaagde caseload

Een tweede ontwikkeling in de Rotterdamse Aanpak 2.0 is het terugbrengen van de caseload tot 80 statushouders per consulent. Dit is volgens beleidsmedewerkers de belangrijkste ontwikkeling ten opzichte van de begeleiding in 2016-2018. De verlaagde caseloads geeft consulenten meer tijd om met statushouders af te spreken en maatwerk te leveren. In de praktijk lijkt deze ambitie echter niet geheel gerealiseerd bij de afdeling Werk, waar ten tijde van dit onderzoek de caseload rond de 90-95 statushouders per werkconsulent lag. Bij het Jongerenloket lagen de caseloads lager (65-70 statushouders) omdat jongeren meer opleidingsmogelijkheden hebben en op die manier uit de uitkering stromen. Werkconsulenten lichten toe dat ze proberen maandelijks telefonisch contact te hebben en één keer in de drie maanden met klanten af te spreken, maar dit onvoldoende vinden om te kunnen coachen en een echte vertrouwensband op te bouwen. Problemen rondom de hoge caseload worden ook door beleidsmedewerkers herkend; zij vinden dat er hierdoor minder wordt bereikt dan beoogd.

Consulenten hebben ook in de nieuwe aanpak te maken met targets. Zo wordt naast ambities voor duurzame uitstroom uit de uitkering ook als doel gesteld om het aantal statushouders in de bijstand met 20% te verminderen¹⁰⁵ (Gemeente Rotterdam, 2018). Geïnterviewde beleidsmedewerkers zagen geen probleem in enerzijds het uitgangspunt van kwalitatieve begeleiding en anderzijds het meten van prestaties aan de hand van cijfermatige resultaten. Sommige consulenten ervaren druk van de targets, omdat deze meegenomen worden in de beoordeling van hun prestaties. Hierdoor, zo geven ze aan, bestaat de neiging om een selectie van statushouders te ondersteunen die de meeste kansen hebben om uit de uitkering te stromen. Het vraagstuk van 'afoming' zagen we ook in de beschrijving van de aanpak van 2016-2018.

Re-integratietrajecten

Ook werd er in de nieuwe aanpak geïnvesteerd in de ontwikkeling van een breed scala aan re-integratietrajecten voor statushouders. Trajecten kunnen verschillende doelen hebben, zoals 'empowerment', uitstroom richting werk/opleiding, of aanvullende taalverwerving (zoals toegelicht in paragraaf 4.3). Daarnaast worden trajecten toegespitst op verschillende subgroepen van statushouders naar leeftijd en land van herkomst. Onder deze trajecten zijn ook 'Geïntegreerde duale inburgeringstrajecten' (GIT-trajecten) ontwikkeld waar statushouders zowel een mbo-opleiding als taallessen volgen in combinatie met een betaalde werkplek. Toelatingseis voor deze opleiding is een taalbeheersing op A2-niveau (zie ook paragraaf 4.3).

De re-integratietrajecten worden positief ervaren door medewerkers van team Statushouders omdat zij hun klanten vaak kunnen helpen duurzaam uit de uitkering te stromen. Ze missen echter nog trajecten om tegemoet te komen aan specifieke behoeftes binnen de doelgroep. Vakgerichte trajecten voor statushouders die nog geen A2-taalniveau beheersen of trajecten specifiek voor vrouwen, bijvoorbeeld.

Bemiddeling naar werk

Verder beoogde de Rotterdamse Aanpak 2.0 om het team Statushouders te versterken met andere medewerkers, zoals jobhunters en jobcoaches (Gemeente Rotterdam, 2018). Waar gemeentelijke consulenten zorgen voor de begeleiding van statushouders richting werk, zou de werving van vacatures geregeld moeten worden door een aparte jobhunter, wiens rol het is om werkgevers te vinden die geïnteresseerd zijn in het werken met de doelgroep. De jobhunter deelt het werkaanbod dan met de consulent, die vervolgens vacatures met de statushouder bespreekt. Daarnaast kan de jobhunter statushouders voorbereiden op sollicitatiegesprekken en ook meegaan om de kennismaking te faciliteren.¹⁰⁶ Bij de afdeling Werk werd vanaf maart 2020 daadwerkelijk een jobhunter aangesteld. Voor die tijd waren werkconsulenten aangewezen op het generieke aanbod. Anders dan de bedoeling was is er bij het Jongerenloket geen jobhunter specifiek gericht op statushouders aan de slag gegaan. In plaats daarvan werken jongerenconsulenten met jobhunters die vacatures werven voor alle Rotterdamse jongeren.

Wanneer statushouders in betaald werk geplaatst worden, kan een jobcoach worden ingezet om nazorg te leveren. De taak van de jobcoach is om ervoor te zorgen dat na plaatsing zowel statushouder als werkgever tevreden zijn. Zowel bij de afdeling Werk als het Jongerenloket is het niet gelukt om een jobcoach aan te nemen die gericht met de doelgroep statushouders zou werken, waardoor consulenten gebruik moeten maken van het reguliere aanbod. Aangezien deze jobcoaches het vaak al druk hebben en geen specifieke aanpak voor statushouders hanteren, vertellen consulenten dat zij amper gebruik maken van jobcoaches. Zij proberen in plaats daarvan deze taak zelf op te pakken, maar geven toe onvoldoende tijd te hebben om dit goed te doen, door bijvoorbeeld de werkvloer te bezoeken en contact met statushouder en werkgever op te nemen.

¹⁰⁵ Het beleid van Werk en Inkomen streeft naar een bijstandsdaling van 20% en de Rotterdamse Aanpak 2.0 houdt zich aan deze richtlijnen door in het beleid als doel te stellen het aantal statushouders in de bijstand terug te brengen van 1950 naar 1540 statushouders (Gemeente Rotterdam, 2018).

¹⁰⁶ Zoals in paragraaf 6.2 beschreven is sinds maart 2020 een jobhunter actief bij de afdeling Werk. Omdat deze ten tijde van de dataverzameling (april 2020) pas recent aangenomen was, was het niet mogelijk om inzicht te krijgen in de uitvoering.

Onbetaald werk

Met de intensivering van de Rotterdamse Aanpak 2.0 voor de participatie van statushouders, is besloten om de trajectbegeleiding van VluchtelingenWerk af te schaffen en is ondersteuning bij het vinden van vrijwilligerswerk aan de gemeentelijke consulent overgedragen. In de praktijk vertellen geïnterviewde consulenten echter dat zij onvoldoende toegerust zijn om klanten hierbij te helpen. Consulenten worden ondersteund door jobhunters voor het vinden van betaalde werkplekken, maar jobhunters helpen niet mee bij het vinden van vrijwilligerswerk. Als gevolg hiervan lijkt de mate waarin statushouders ondersteund worden bij het vinden van vrijwilligerswerk grotendeels af te hangen van de individuele inzet van de consulent. Sommigen geven aan actief mee te helpen door zelf contact met Huizen van de wijk op te nemen en de statushouder voor te stellen. Anderen verwijzen naar websites waar statushouders zelf naar vrijwilligerswerk kunnen zoeken. Ook kunnen consulenten terugvallen op enkele re-integratietrajecten waar vrijwilligerswerk aan gekoppeld is, maar vinden het aanbod te beperkt voor alle statushouders. Het uitbreiden van het vrijwilligerswerkeraanbod wordt door meerdere beleidsmedewerkers als ontwikkelpunt genoemd.

6.3.2 Participatieactiviteiten bij SNTR en gemeente vergeleken

SNTR en de gemeente proberen allebei de participatie van statushouders op de arbeidsmarkt te bevorderen, maar doen dit op verschillende manieren. Hieronder zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij.

- SNTR zet zich met haar motiverende en coachende aanpak in om deelnemers te helpen te ontdekken in welke vorm zij willen participeren in de Nederlandse samenleving. Tot 2018 lag de nadruk van de gemeente op de uitstroom van statushouders uit de uitkering. Hoewel er vanaf 2019 meer ruimte is voor ambities en duurzame arbeidsmarktparticipatie, wordt evenveel aandacht gelegd op uitstroom uit de uitkering.
- Hoewel bij de gemeente al eerder in het integratieproces de nadruk lag op het vinden van betaald werk, lopen gemeente en SNTR beide aan tegen beperkte taalbeheersing, wat de participatie van statushouders bemoeilijkt.
- In de praktijk vindt bemiddeling naar betaald werk bij zowel de gemeente als bij SNTR doorgaans pas plaats nadat de inburgering is afgerond ('taal eerst').
- In haar zoektocht naar werkplekken heeft SNTR veel aandacht voor de specifieke kenmerken van de doelgroep statushouders. De gemeente heeft, in ieder geval tot 2018 maar door belemmeringen in uitvoering ook in RAS 2.0, een meer generieke aanpak om bijstandsgebruikers naar werk te bemiddelen.
- Door een breder instrumentarium aan re-integratietrajecten, lijkt de gemeente meer statushouders naar werk te kunnen begeleiden dan SNTR.
- Zowel SNTR als de gemeente trachten deelnemers in te laten stromen op allerlei onbetaalde vormen van werk om taalverwerving, vakkennis en werkervaring op te kunnen doen.
- SNTR spant zich structureel in om deelnemers naar vrijwilligerswerk te begeleiden, terwijl de gemeente hier in de praktijk weinig aandacht voor heeft.
- Er is een groot verschil in caseload tussen SNTR en de gemeente, wat maakt dat SNTR individuele statushouders beter in het vizier heeft dan de gemeente.
- Terwijl samenwerking met relevante andere partijen zoals de gemeente of het WSPR bij SNTR nog moeizaam verloopt, is de interne gemeentelijke samenwerking tussen team Statushouders en het WSPR beter, waardoor de gemeente over een groter netwerk van werkgevers beschikt.
- De nazorg na plaatsing om problemen en uitval te voorkomen verloopt stroef voor zowel SNTR als de gemeente en direct matching tussen werkzoekende en werkgever blijft lastig.

6.3.3 Ervaren ondersteuning van statushouders in het SNTR-programma en gemeentelijke aanpak

In de in 2019 gehouden wave II van de Bridge survey hebben we aan statushouders uit het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak gevraagd hoe vaak degenen die naar werk zoeken hulp hebben ontvangen. Het blijkt dat werkzoekende SNTR-deelnemers vaker hulp hebben ontvangen dan gemeentedeelnemers. Binnen de groep van werkzoekenden gaf 31% van de gemeentedeelnemers aan dat zij hierbij hulp hebben ontvangen, bij SNTR-deelnemers is dit 48%. Van de statushouders die aangaven hulp te hebben ontvangen is gevraagd van welke partij dit was. Van de gemeentedeelnemers had 48% hulp van de gemeente ontvangen, bij SNTR-deelnemers had 84% hulp ontvangen van SNTR. Hoewel de dienstverlening van de gemeente ook (deels) openstaat voor SNTR-deelnemers, blijkt slechts 14% daar gebruik van te maken. Op de vraag over de ervaren bijdrage van hulp in het algemeen bij het vinden van werk, vond 46% van gemeentedeelnemers en 47% van de SNTR-deelnemers de hulp (ruim) voldoende. Daar verschillen beide groepen dus niet van elkaar.

Zoals eerder toegelicht hebben de surveygegevens betrekking op 2019, waardoor de werking van de Aanpak 2.0 waarschijnlijk nog niet of in geringe mate zichtbaar is in deze cijfers.

6.4 Uitkomstenevaluatie van het SNTR-programma voor de arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie

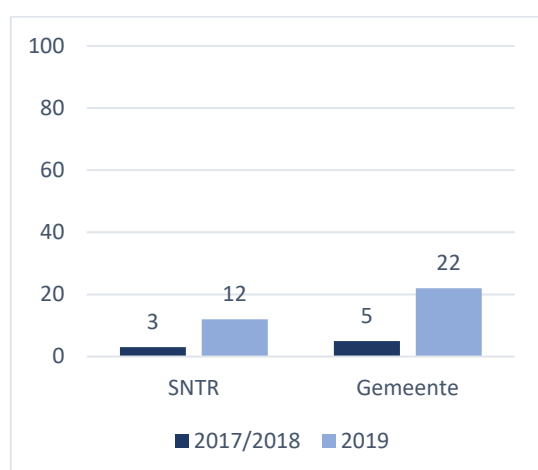
Hierboven hebben we uitgebreid de uitvoering van het SNTR-programma en gemeentelijk beleid besproken dat erop is gericht de participatie van statushouders te bevorderen. Daarbij ging het om activiteiten die gericht waren op nadere toerusting (training, zelfvertrouwen bevorderen), om bemiddeling en netwerkvorming en om de toepassing van onbetaalde vormen van participatie. In de uitkomsten- en effectevaluatie richten we ons op participatie in den brede, dat wil zeggen dat we niet alleen kijken of statushouders betaald werk hebben, maar ook of ze zich actief oriënteren op de arbeidsmarkt en of men vrijwilligerswerk doet. Daarnaast onderzoeken we de veranderingen in financiële positie, afgemeten aan het aandeel bijstandsuitkeringen en de tevredenheid over de eigen financiële situatie.

Op basis van kwantitatieve methoden beschrijven we in paragraaf 6.4 de ontwikkeling van de SNTR-deelnemers over tijd (zoals gemeten in wave I uit 2017/2018 en wave II uit 2019) en vergelijken we deze met die van de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (overeenkomend met onderzoeksvraag 3). Het is belangrijk om op te merken dat het hierbij gaat om bevindingen op beschrijvend niveau. Dat wil zeggen dat deze nog geen uitsluitsel geven over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Met de kwalitatieve gegevens uit 2020 geven we verdere duiding aan deze cijfers door in kaart te brengen hoe SNTR-deelnemers hun arbeidsmarktpositie ervaren.

6.4.1 Beschrijving van arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie over tijd

Arbeidspositie

Terwijl in het herkomstland meer dan de helft (52%) van de Rotterdamse statushouders betaald werk had, zien we dat dit in Nederland nog slechts 18% betreft met grotendeels tijdelijke contracten. Desalniettemin is het aandeel statushouders met een tijdelijk contract met perspectief op een vast dienstverband wel sterk toegenomen. De lage arbeidsparticipatie is op zichzelf genomen reden tot zorg, maar past tegelijkertijd bij de arbeidsparticipatiecijfers van eerdere vluchtelingengroepen aan het begin van hun (arbeids)integratie (Bakker, Dagevos, & Engbersen, 2017; Dourleijn & Dagevos, 2011; Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker, & Leerkes, 2015). Dit zijn daarmee geen bevindingen die onverwacht of uniek zijn voor Rotterdam, ook landelijk is sprake van een stroeve start op de arbeidsmarkt (Dagevos et al., 2018). Als we uitsplitsen naar programmadeelname blijkt wel dat SNTR-deelnemers kleinere stappen zetten op de arbeidsmarkt dan gemeentedeelnemers. Tussen 2017/2018 en 2019 is het aandeel werkenden bij SNTR met 9 procentpunten gestegen, bij de gemeentelijke aanpak is dit 17 procentpunten (zie Figuur 6.3).



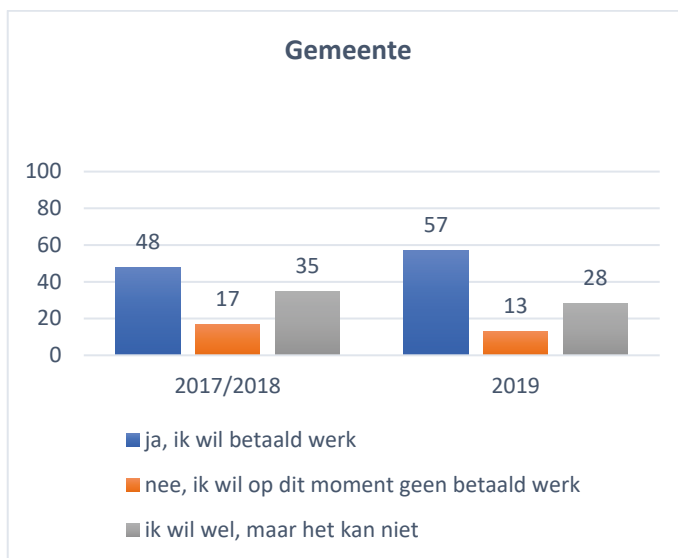
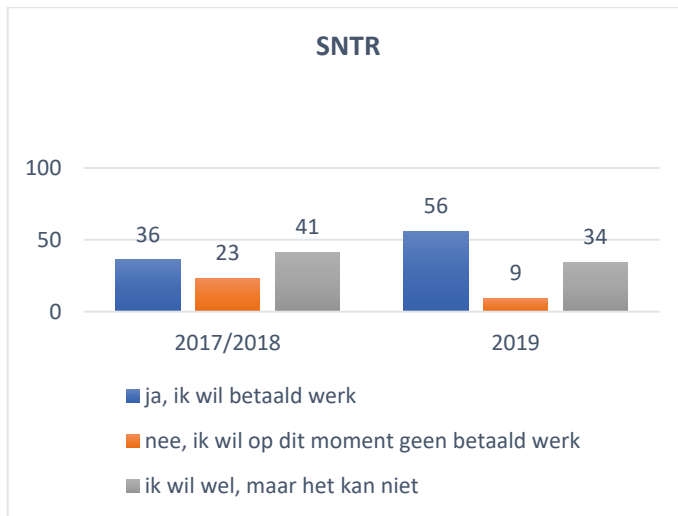
Figuur 6.3. Betaald werk opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Aan degenen zonder betaald werk is gevraagd om aan te geven welke sociaaleconomische positie het meest op hem of haar van toepassing is (niet weergegeven in een figuur). Het gaat dus om een subjectieve

positiebepaling door de persoon zelf, die kan afwijken van formele indelingen van de (werkzame en werkloze) beroepsbevolking. Rotterdamse statushouders zonder betaald werk omschreven zichzelf het vaakst als student of scholier. In veel gevallen betekent de aanduiding scholier/student bij deze groep statushouders dat men taalonderwijs volgt. Dit aandeel neemt af over tijd (in 2017/2018 47% bij SNTR en 52% bij de gemeente en in 2019 37% bij SNTR en 35% bij de gemeente); steeds meer statushouders ronden in de loop van de tijd hun taalonderwijs af. Andere veelgenoemde sociaaleconomische posities zijn werkzoekende (15% bij SNTR en 18% bij de gemeente) of huisvrouw/huisman (19% bij SNTR en 15% bij de gemeente).

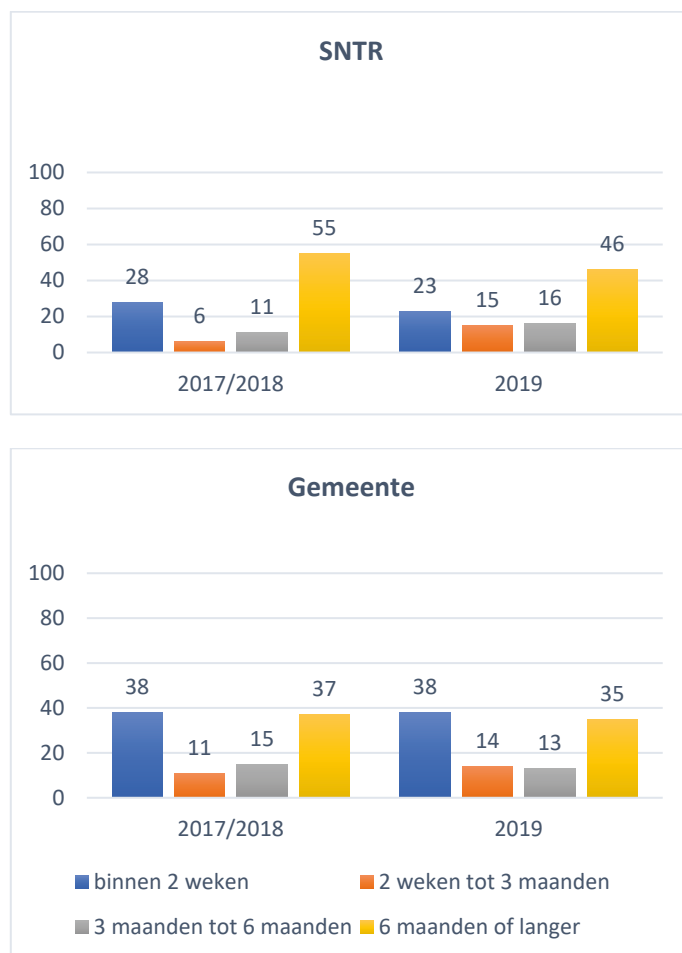
Met het afronden van het taalonderwijs neemt de oriëntatie op de arbeidsmarkt toe (Damen, Van der Linden, Van Dam, & Dagevos, 2019). Steeds meer statushouders geven aan dat ze betaald werk willen hebben. Dat aandeel is bij de SNTR-groep sterk toegenomen en verschilt in 2019 vrijwel niet meer van de gemeentegroep (zie Figuur 6.4). Meer dan de helft van de Rotterdamse statushouders wil betaald werk, maar ongeveer een derde zegt dat dat nu niet mogelijk is.



Figuur 6.4. Motivatie voor betaald werk naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Figuur 6.5 illustreert dat onmiddellijke beschikbaarheid voor betaald werk in deze fase van het integratieproces niet evident is voor statushouders. Voor statushouders die hebben aangegeven betaald werk te willen, zien we op welke termijn zij beschikbaar kunnen zijn voor het starten van een nieuwe baan. Van de SNTR-groep is ongeveer een kwart binnen twee weken beschikbaar, terwijl ongeveer de helft pas beschikbaar zegt te zijn na zes maanden of langer. Van de gemeentegroep is ruim een derde binnen twee weken beschikbaar tegenover ruim een derde na zes maanden of langer. De verschillen tussen beide groepen kunnen meerdere redenen hebben, zoals bijvoorbeeld het (intensief) volgen van (taal)onderwijs, gezondheidsproblemen of zorg voor de kinderen.

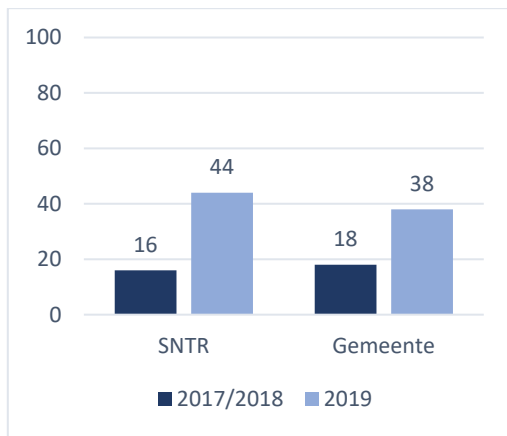
We zien tevens dat ondanks de wens om betaald werk te hebben, niet alle statushouders actief op zoek zijn naar werk (waaronder het bekijken van vacatures). Echter, actief zoekgedrag neemt wel toe: van de statushouders die betaald werk willen was in 2017/2018 30% actief op zoek naar werk en in 2019 bedroeg dit 45% (vrijwel geen verschil tussen SNTR-groep en gemeentegroep, niet weergegeven in een figuur).



Figuur 6.5. Beschikbaarheid voor betaald werk naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Vrijwilligerswerk

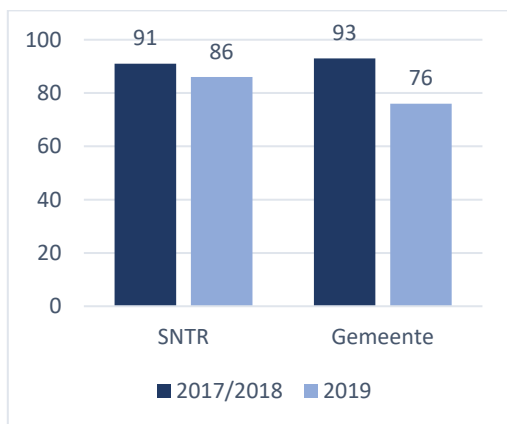
Naast (het oriënteren op) betaald werk, is deelname aan vrijwilligerswerk een vorm van participatie. Er wordt bovendien verondersteld dat vrijwilligerswerk op positieve wijze bijdraagt aan de oriëntatie op de arbeidsmarkt (Bakker et al., 2018), al zijn er ook aanwijzingen dat vrijwilligerswerk niet altijd een tussenstap is richting betaald werk (zie paragraaf 6.2). Tussen 2017/2018 en 2019 is deelname aan vrijwilligerswerk meer dan verdubbeld (zie Figuur 6.6). In 2019 is bij de SNTR-groep 44% doorgaans eens per week actief als vrijwilliger en bij de gemeentegroep is dit 38%. In de meeste gevallen ging dit om vrijwilligerswerk bij respectievelijk een zorg- of welzijnsinstelling, de organisatie van buurtactiviteiten of een school. Ook hier blijkt dus een toename in participatie.



Figuur 6.6. Aandeel actief als vrijwilliger naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

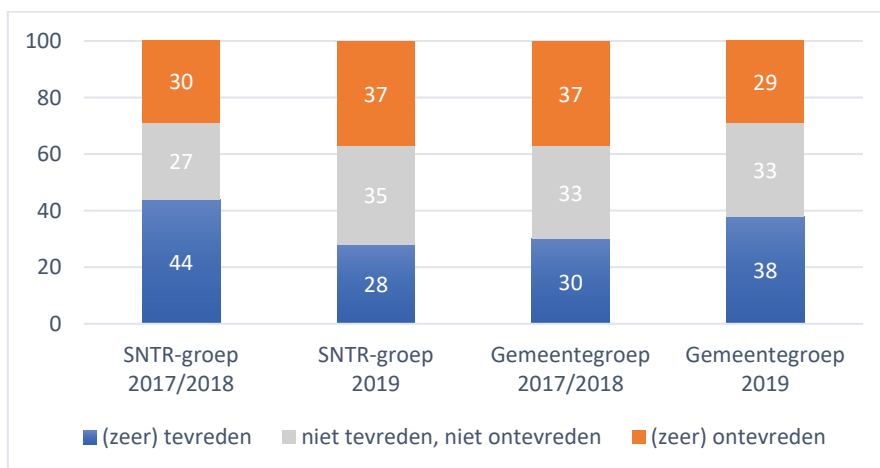
Financiële positie

Het nog beperkte aandeel betaald werkenden wordt gereflecteerd in het aandeel uitkeringsafhankelijken dat in 2019 bij de gemeentegroep tien procentpunten lager ligt dan bij de SNTR-groep (zie Figuur 6.7).



Figuur 6.7. Aandeel met een bijstandsuitkering naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

We zien tevens dat de waardering van de financiële situatie bij de SNTR-groep is afgenomen, terwijl deze aanzienlijk is verbeterd bij de gemeentegroep (Figuur 6.8). In de SNTR-groep zei in 2017/2018 44% van de statushouders (zeer) tevreden te zijn met hun financiële situatie, in 2019 is dat gedaald naar 28%. In de gemeentegroep is het aandeel (zeer) tevredenen juist gestegen van 30% in 2017/2018 naar 38% in 2019.



Figuur 6.8. Tevredenheid met financiële situatie naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.
Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

6.4.2 Kwalitatieve bevindingen over de arbeidspositie en vrijwilligerswerk

Arbeidspositie

De uitkomsten van de Bridge panelsurvey lieten al zien dat er in 2019 nog niet zoveel statushouders betaald werk verrichtten. In de kwalitatieve data van 2020 over SNTR-deelnemers, is dit niet anders. Nog maar weinigen hebben een betaalde functie. Over het algemeen wordt het vinden van werk op de Nederlandse arbeidsmarkt als lastig ervaren. Statushouders stellen dat de arbeidsmarkt in Nederland anders werkt dan in Syrië, en dat het moeilijk is dat baankansen in Nederland sterk samenhangen met opleiding en ervaring.

“Rotterdam is een moderne stad dus ik dacht dat het makkelijk zou zijn om werk te vinden. Maar nee, het is niet makkelijk dus heb ik geprobeerd om hier een eigen bedrijf te starten maar ook dat lukte niet. Dus ben ik gaan studeren, dat geeft hier baangarantie.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Statushouders willen wel graag aan het werk. Evenals in 2018 (zie Damen et al., 2019), geven sommigen aan, met name mannen, dat zij zich schamen om ‘met hulp’ (i.e. een uitkering) te leven. Gezien de veelal traditionele rolpatronen in deze groep is dat niet verwonderlijk (Van der Linden & Dagevos, 2019). De meeste deelnemers zijn bezig zich te bewegen naar de arbeidsmarkt, maar het varieert hoe concreet dit wordt. De deelnemers zijn wat betreft arbeidspositie onder te verdelen in vier verschillende categorieën:

- De eerste zijn zij met betaald werk, in ruime zin. Dus een oproepcontract of een betaalde functie gecombineerd met een opleiding vallen hieronder.
- De tweede bestaat uit hen die een opleiding doen, al dan niet gecombineerd met stages. Deze categorie betreft onder andere zij die nog geen, of slechts deels, een vervolgopleiding hebben genoten in Syrië. Ook kan het om een duaal traject gaan waarin zowel aandacht is voor de taal als voor het opdoen van relevante werkervaring; in deze gevallen gaat het om de voorbereiding op een specifiek beroep.
- Een derde categorie bestaat uit hen die nog zoekende zijn: vaak hebben zij wel ideeën over wat ze in de toekomst willen doen (kapper, advocaat, elektricien, kinderopvang, etc.) maar is de weg ernaartoe lastig. Dit kan zijn vanwege een gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal, de focus op inburgering, het niet bezitten van de juiste ervaring of diploma's, of het er simpelweg nog niet aan toe zijn om de arbeidsmarkt te betreden (zie ook Van Liempt & Staring, 2020). Een voorbeeld is R5: zij heeft economie gestudeerd in Syrië, maar ziet het niet zitten nog twee extra jaren in Nederland te studeren om ook hier met haar economiediploma uit de voeten te kunnen. Wanneer haar gevraagd wordt hoe ze de toekomst verder ziet, ontstaat het volgende gesprek waaruit blijkt dat er nog verschillende opties open staan:

“R: Ik wil een parttimebaan vinden voor twee of drie dagen per week. Werken met kinderen vind ik leuk. [...] Ik wil werken met het programma Excel. Ik kan niet werken met Excel, maar ik heb gemerkt dat Excel een vereiste is bij veel vacatures hier.”

[...]

I: “En sta je ervoor open om ergens een opleiding in te volgen? Als je bijvoorbeeld in de kinderopvang zou willen werken?”

R: “Ja, zeker.”

I: “En ben je dat ook van plan?”

R: “Nee.”

I: “Je had het over Excel. Voor welke banen had je gezien dat dat nodig was?”

R: “Nee, het ging niet om een specifieke baan. Maar je ziet heel vaak dat Excel gebruikt wordt door mensen die achter de computer zitten. En dat kan ik nog niet.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

- Een laatste categorie betreft mensen voor wie betaald werk ver weg of zelfs onhaalbaar is, omdat zij bijvoorbeeld te kampen hebben met gezondheidsbeperkingen.

De categorie met betaald werk is erg klein, evenals de categorie zonder werk en weinig mogelijkheden. De andere twee categorieën – zij die een opleiding doen en zij die nog zoekende zijn – zijn wat groter, waarvan laatstgenoemde de grootste. In deze categorie bevinden zich voornamelijk vrouwen, die vaker prioriteit lijken te leggen bij het gezinsleven, en onder andere daarom in arbeidsmarktparticipatie achterblijven op mannen (Damen et al., 2019).

Vrijwilligerswerk

Tijdens de interviews in 2020 waren er velen die al ervaring hadden met vrijwilligerswerk, sommigen met iets eenmaligs, maar vaker werd melding gemaakt van meer structureel vrijwilligerswerk. Dit liep

uiteen van ergens in de keuken – wat vrij veel voorkwam –, tot overblijfmoeder, tot medewerker in een tweedehands-winkel.

“Ik deed vrijwilligerswerk op de school van mijn kinderen als overblijfmoeder en daarnaast werkte ik elke woensdag in het kinderspeelcafé van de kerk [...] en ik heb ook bij VluchtelingenWerk [...] als tolk gewerkt voor nieuwe Syrische mensen.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

De reacties daarop zijn overwegend positief, hoewel er ook wel eens een negatieve ervaring bij zit. Vaak heeft dit te maken met het doel *waarom* statushouders graag vrijwilligerswerk doen.

“Ik heb acht maanden in de keuken gewerkt en dat vond ik niet heel fijn. Als het ander werk was, dat past bij mijn karakter en zo, was ik misschien langere tijd gebleven. Maar ik heb het wel gedaan om me even te vermaken en om met mensen te communiceren. Maar ik bleef acht maanden en ik had er niks aan, alleen “koffie”, “thee” en zo. En er waren drie Surinaamse vrouwen die snel spreken als een Russisch wapen. Dus ik kon niet meer integreren en ik ben daarmee gestopt.” (R11, man, 43 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

R11 maakt hier inzichtelijk waar vrijwilligerswerk idealiter aan moet voldoen. Ten eerste is het belangrijk dat het vrijwilligerswerk bij je past, als persoon. Het maken van keuzes die goed bij je passen horen we vaker terug in de interviews. Ten tweede geeft hij aan dat het vrijwilligerswerk dient “ter vermaak”. Statushouders geven regelmatig aan dat de verveling soms toeslaat en dat het voor hun mentale gesteldheid goed is om er op uit te zijn. Een laatste reden is een veelgehoorde: zoals ook al aan de orde kwam bij taal (Hoofdstuk 4), is het leren van de taal in de praktijk voor de meesten een belangrijk doel van vrijwilligerswerk. Een enkeling noemt verder nog dat het doen van vrijwilligerswerk ook bijdraagt aan het ontwikkelen van een sociaal netwerk.

“Ja, ik raad ze [hypothetische nieuwe vluchtelingen] aan om vrijwilligerswerk te zoeken of wat dan ook om meer in contact met Nederlanders te komen en hun sociaal netwerk op te bouwen, maar ook voor de taal.” (R3, man, 26 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Redenen om niet actief te zijn in vrijwilligerswerk zijn het uitstellen ervan tot na de inburgering (en dus tot de taal beter beheerst wordt) of een gebrek aan tijd door andere bezigheden.

“Ik heb geen tijd gehad om stage te lopen of om vrijwilligerswerk te doen. De operatie en zorg voor mijn man heeft veel van mijn tijd geëist.” (R14, vrouw, 55 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

We krijgen de indruk dat door sommige vrouwen met jonge kinderen en anderen die bijvoorbeeld te kampen hebben met chronische aandoeningen binnen het gezin (zoals R14), het doen van vrijwilligerswerk gezien wordt als een soort ‘bonus’. Het wordt wel als nuttig en nastrevenswaardig beschouwd, maar er is onmogelijk tijd voor te vinden naast een veeleisend inburgeringstraject en zorgtaken. De kansonmogelijkheid binnen de vluchtelingenpopulatie, en met name voor vrouwen is al eerder aangekaart met betrekking tot arbeidsmarktparticipatie (De Gruijter & Razenberg, 2019), maar lijkt dus ook te gelden voor dergelijke activiteiten.

6.5 Effect van het SNTR-programma op arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie

Op basis van de beschrijvende kwantitatieve gegevens kunnen we nog geen uitsluitsel geven over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Om deze reden wordt de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers die door middel van een statistische methode zijn gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak (met *coarsened exact matching*, zie paragraaf 2.4). Vervolgens stellen we de effectvraag (overeenkomend met onderzoeksvraag 4): zijn eventuele verschillen in arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie tussen SNTR-deelnemers en statushouders uit de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?

De voortgang op meerdere uitkomstvariabelen is voor beide groepen geanalyseerd met behulp van *random effects* (RE) regressie. In de analyses zijn meerdere controlevariabele opgenomen, waaronder socio-demografische eigenschappen¹⁰⁷ welke, waar relevant, zijn aangevuld met de variabelen betaald werk,

¹⁰⁷ Zoals tevens gebruikt in de matching procedure: herkomstland, leeftijd, geslacht, opleidingsniveau, thuiswonende kinderen en aantal maanden woonachtig in Rotterdam.

taalbeheersing en ervaren gezondheid¹⁰⁸ van de respondenten. De uitkomsten van deze controlevariabelen zijn voor de transparantie opgenomen in de tabellen, maar worden niet inhoudelijk geïnterpreteerd aangezien ze slechts dienen om het mogelijke effect van het SNTR-programma beter te isoleren. Tevens is een deel van deze controlevariabelen gebruikt in de matchingprocedure voorafgaand aan de analyses, waardoor de werkelijke variatie in de data is gereduceerd.

Voor het centrale thema van dit hoofdstuk; participatie, kunnen we de aanpakken van SNTR en de gemeente niet zonder meer tegenover elkaar zetten bij het formuleren van een hypothese over de te verwachten effecten. SNTR-deelnemers vallen namelijk ook onder de Participatiewet die de gemeente uitvoert en ontvangt dus voor een deel hetzelfde beleid als de statushouders in de gemeentelijke aanpak. Desalniettemin is het wel aannemelijk dat de kansen op participatie samenhangen met andere factoren waar het SNTR-programma zich op richt, zoals taal en zelfredzaamheid. Op basis van deze factoren kunnen we eveneens een sterkere toename verwachten onder SNTR-deelnemers op het gebied van arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie. Met andere woorden, we testen de hypothese dat de SNTR-deelnemers zich sneller hebben ontwikkeld op de genoemde uitkomstvariabelen dan de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (i.e. een statistisch significant interactie-effect).¹⁰⁹

Op basis van de kwalitatieve gegevens over SNTR-deelnemers uit 2020, laten we verder voor arbeidspositie en vrijwilligerswerk zien hoe SNTR-deelnemers het pad richting vrijwilligerswerk en/of arbeidsmarkt bewandelen. Naast een eventuele rol van SNTR, laten we zien welke andere factoren volgens statushouders bijdragen aan participatie. Op deze manier kunnen we de bijdrage van SNTR in een bredere context plaatsen. Hiermee wordt de kwantitatieve effectstudie gecomplementeerd, omdat het inzicht geeft in hoe de ontvangers van het SNTR-programma de werking ervan beleven. Tot slot geven we ook kort weer of (arbeidsmarkt)participatie grofweg hetzelfde of juist heel anders ervaren wordt door statushouders uit de gemeentelijke aanpak voor een betere inzage in de werkzame mechanismen van het SNTR-programma.

6.5.1 Effectevaluatie voor arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie

Arbeidspositie

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de resultaten van de logistische RE-analyse¹¹⁰ voor betaald werk. Er is een significant hoofdeffect voor wave met een *odds ratio* van 6.99**. Dit betekent dat voor de Rotterdamse statushouders de odds op het hebben van betaald werk in 2019 zeven keer zo hoog was als de odds op het hebben van betaald werk in 2017/2018. Echter, dit effect is van toepassing op de gehele doelgroep en vertelt ons niet of het aandeel werkenden in de SNTR-groep sneller toeneemt dan in de gemeentegroep. Deze centrale hypothese is getest in het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019). Het interactie-effect is niet significant (n.s.): *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd vaker betaald werk hebben dan statushouders in de gemeentelijke aanpak* (zie tevens Figuur 6.9). We hebben dus geen verschil kunnen vinden in de ontwikkeling van het hebben van betaald werk bij SNTR-deelnemers in vergelijking met gemeentedeelnemers.

¹⁰⁸ Ervaren gezondheid is een subjectieve meting die allerlei aspecten van de gezondheid kan omvatten, waaronder de geestelijke en fysieke gezondheid, de mate waarop men dagelijks functioneert en de manier waarop men zich voelt (Simon, De Boer, Joung, Bosma, & Mackenbach, 2005).

¹⁰⁹ In het geval van geen statistisch significant interactie-effect mogen we niet zonder meer concluderen dat de nulhypothese (i.e. er is geen verschil tussen de SNTR- en gemeentegroep over tijd) juist is. We kunnen enkel concluderen dat we in ons onderzoek geen bewijs hebben kunnen vinden dat de nulhypothese kan weerleggen.

¹¹⁰ Doordat het een logistische RE regressie betreft is de interpretatie van de resultaten anders dan bij de eerder gerapporteerde RE regressies en worden tevens de *odds ratios* weergegeven in de tabel.

Tabel 6.1

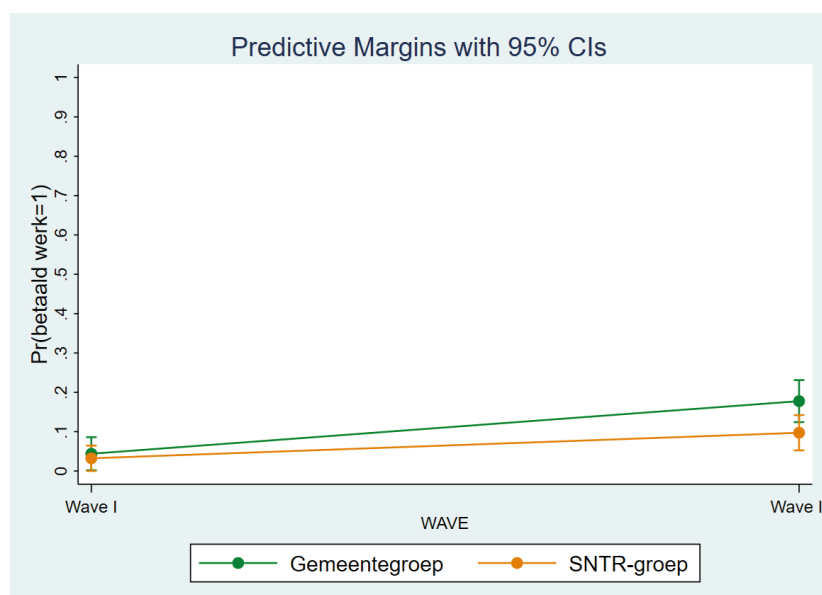
Resultaten logistische random effects analyse voor het hebben van betaald werk

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect programma * wave	-.59 (.84)	.56
Wave (ref. wave I)	1.94 (.58)**	6.99
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.35 (.77)	.70
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	.28 (.39)	1.33
Geslacht (ref. man)	-3.74 (.87)***	.02
Leeftijd	-.06 (.03)	.94
Opleidingsniveau	-.20 (.17)	.82
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	1.43 (.56)*	4.16
Taalvaardigheid	.39 (.12)**	1.48
Ervaren gezondheid	-.03 (.24)	.97
Intercept	-2.89 (1.65)	.06
<i>N</i> _{observaties}	482	
<i>N</i> _{personen}	242	

Opn.: In de vragenlijst is gevraagd “Heeft u nu betaald werk? Ook 1 uur per week of tijdelijk werk telt mee. Evenals freelancewerk, een eigen bedrijf of meewerken in het bedrijf van partner of ouders. Een stage telt niet mee.” (0 = nee, 1 = ja).
 *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van het niet significante interactie-effect grafisch weergegeven in Figuur 6.9. De oranje lijn geeft de ontwikkeling over tijd aan voor SNTR-deelnemers en de groene lijn voor statushouders in de gemeentelijke aanpak. Zo is goed te zien dat de verschillen over tijd tussen de beide groep erg klein zijn.



Figuur 6.9. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor het hebben van betaald werk (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Bij meer gevestigde vluchtelingengroepen is het gangbaar om bij het thema participatie naar betaald werk te kijken, zoals we hierboven hebben getest. Echter, onze doelgroep is nog maar kort in Nederland en zet voorzichtig de eerste stappen op de arbeidsmarkt. In dit hoofdstuk hebben we verder gezien dat er verschillende posities zijn tussen werk en niet-werken, het is daarom ook informatief om de gerichtheid op betaald werk en actief zoekgedrag mee te nemen. Dit heeft geresulteerd in de volgende binaire uitkomstvariabele, overeenkomend met de operationalisatie van de beroepsbevolking volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek: respondenten met betaald werk of die actief op zoek zijn naar werk (wil werk en is binnen twee weken beschikbaar en heeft werk gezocht) versus respondenten die niet actief gericht zijn op werk (wil geen werk of wil wel werk, maar kan nu niet en/of is niet binnen twee weken beschikbaar en/of heeft geen werk gezocht).

Tabel 6.2 geeft een overzicht van de resultaten van de logistische RE-analyse voor het aandeel actieve beroepsbevolking. Er is een significant hoofdeffect voor wave met een *odds ratio* van 1.17*. Dit betekent dat voor de Rotterdamse statushouders de odds om te behoren tot de beroepsbevolking in 2019 iets hoger was dan de odds om te behoren tot de beroepsbevolking in 2017/2018. Echter, de centrale hypothese is getest in het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019). Het interactie-effect is niet significant (n.s.): *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd vaker tot de beroepsbevolking zijn gaan horen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak* (zie tevens Figuur 6.10).

Tabel 6.2

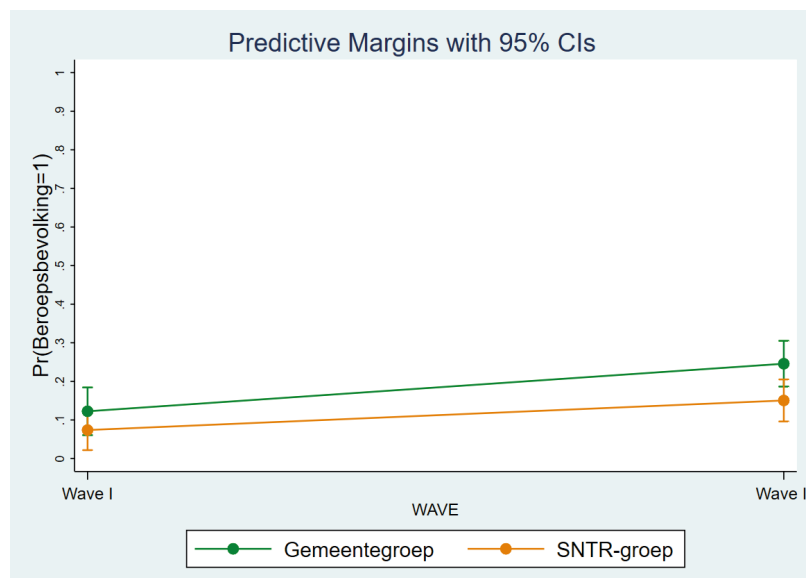
Resultaten logistische random effects analyse voor het behoren tot de beroepsbevolking

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect programma * wave	-.18 (.67)	.83
Wave (ref. wave I)	1.17 (.50)*	3.21
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.68 (.57)	.51
<i>Controlevariabelen</i>		
CAP1 (ref. CAWI)	.24 (.32)	1.27
Geslacht (ref. man)	-3.05 (.60)***	.05
Leeftijd	-.03 (.03)	.97
Opleidingsniveau	-.27 (.14) ^a	.78
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	.81 (.55)	2.24
Taalvaardigheid	.35 (.10)**	1.41
Ervaren gezondheid	.17 (.19)	1.18
Intercept	-2.53 (1.14)*	.08
<i>N</i> _{observaties}		477
<i>N</i> _{personen}		242

Opm. De actieve beroepsbevolking is gemeten als een combinatie van meerdere items. In de vragenlijst is eerst gevraagd: “Heeft u nu betaald werk? Ook 1 uur per week of tijdelijk werk telt mee. Evenals freelancewerk, een eigen bedrijf of meewerken in het bedrijf van partner of ouders. Een stage telt niet mee.” Aan de mensen die geen betaald werk hadden is gevraagd: “Zou u op dit moment betaald werk willen hebben?”, indien bevestigend beantwoord werden de volgende vragen gesteld: “Wanneer zou u kunnen beginnen?” en “Heeft u de afgelopen vier weken iets gedaan om aan werk te komen? Vacatures bekijken om werk te vinden telt al mee.” Op basis van deze items is een schaal samengesteld, namelijk 1 = heeft betaald werk of wil betaald werk, is binnen 2 weken beschikbaar en heeft werk gezocht; 0 = wil geen werk of wil werk, maar kan niet of wil werk, maar is niet binnen 2 weken beschikbaar en/of heeft geen werk gezocht. *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

^a $p = .052$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 6.10. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor het behoren tot de beroepsbevolking (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Vrijwilligerswerk

Tabel 6.3 geeft een overzicht van de resultaten van de logistische RE regressie voor deelname aan vrijwilligerswerk. Er is een significant hoofdeffect voor wave met een *odds ratio* van 2.58**. Dit betekent dat voor de Rotterdamse statushouders de odds op het doen van vrijwilligerswerk in 2019 bijna drie keer zo hoog was als de odds op het doen van vrijwilligerswerk in 2017/2018. Echter, dit effect is van toepassing op de gehele doelgroep en vertelt ons niet of deelname aan vrijwilligerswerk in de SNTR-groep sneller toeneemt dan bij de gemeentegroep. Deze hypothese is getest in het interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2019). Het interactie-effect is niet significant (n.s.): *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd vaker vrijwilligerswerk zijn gaan doen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak* (zie tevens Figuur 6.11).

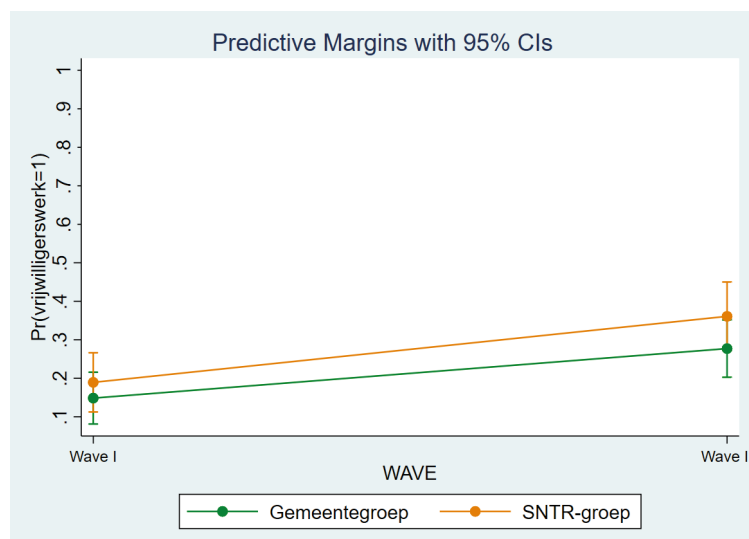
Resultaten logistische random effects analyse voor deelname aan vrijwilligerswerk

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect programma * wave	.14 (.51)	1.15
Wave (ref. wave I)	.95 (.36)**	2.58
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.35 (.42)	1.42
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	-.23 (.29)	0.80
Geslacht (ref. man)	-.33 (.29)	0.72
Leeftijd	.06 (.02)**	1.06
Opleidingsniveau	-.04 (.10)	0.97
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	-.02 (.47)	0.98
Taalvaardigheid	.22 (.08)**	1.25
Ervaren gezondheid	.16 (.15)	1.18
Intercept	-5.08 (1.07)***	.01
<i>N</i> _{observaties}		483
<i>N</i> _{personen}		242

Opmerking: In de vragenlijst is gevraagd "Heeft u in de afgelopen 12 maanden vrijwilligerswerk gedaan?" (0 = nee, 1 = ja).

*** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 6.11. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor deelname aan vrijwilligerswerk (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Financiële positie

Indien men geen betaalde baan heeft ontvangt men doorgaans een bijstandsuitkering. Het is dan ook niet verwonderlijk dat bovenstaande resultaten voor betaald werk in grote lijnen worden weerspiegeld wanneer we kijken naar bijstandsafhankelijkheid (Tabel 6.4 en Figuur 6.12). Echter, waar we voor betaald werk wel zagen dat het aandeel werkenden toeneemt over tijd (i.e. een significant hoofdeffect voor wave), blijft dat hier uit. Dit komt mogelijk doordat een bijstandsuitkering is gekoppeld aan het gezin terwijl hier op individueel niveau wordt gekeken naar bijstandsafhankelijkheid.

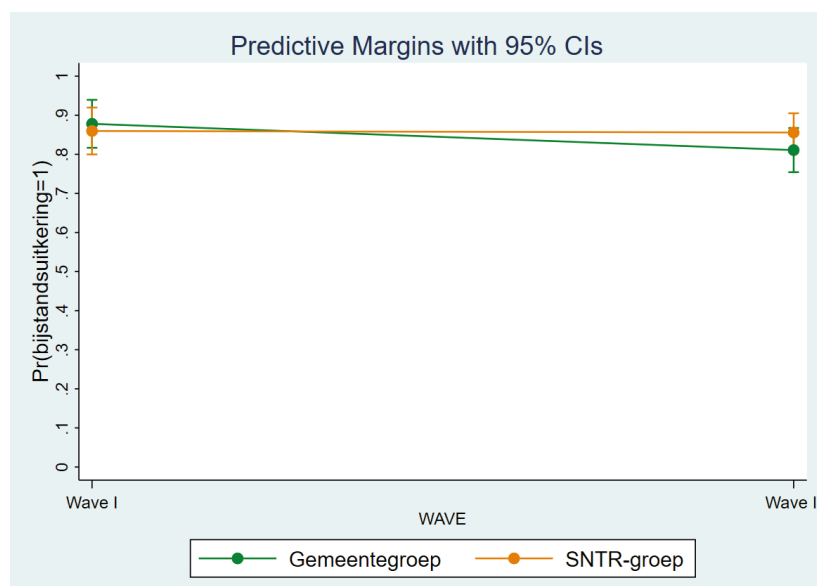
Tabel 6.4

Resultaten logistische random effects analyse voor het ontvangen van een bijstandsuitkering

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect programma * wave	.86 (.68)	2.35
Wave (ref. wave I)	-.91 (.58)	.40
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.27 (.58)	.76
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	.08 (.40)	1.08
Geslacht (ref. man)	.52 (.45)	1.69
Leeftijd	.06 (.05)	1.06
Opleidingsniveau	.13 (.17)	1.14
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	1.34 (.69)*	3.82
Taalvaardigheid	-.50 (.13)***	.61
Ervaren gezondheid	-.19 (.24)	.83
Intercept	2.96 (1.84)	19.24
<i>N</i> _{observaties}	480	
<i>N</i> _{personen}	242	

Opm.: In de vragenlijst is gevraagd "Heeft u een bijstandsuitkering?" (0 = nee, 1 = ja). *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 6.12. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor het ontvangen van een bijstandsuitkering (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Tabel 6.5 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor financiële tevredenheid. Het interactie-effect is significant, maar druist in tegen de centraal geformuleerde hypothese ($b = -.51^{**}$): *SNTR-deelnemers zijn zich over tijd minder tevreden gaan voelen met hun financiële situatie dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*. Dit zagen we ook al in de beschrijvende gegevens. Figuur 6.13 laat zien dat de trends voor beide groepen elkaar over tijd kruisen, namelijk dat de financiële tevredenheid van SNTR-deelnemers afneemt, terwijl de financiële tevredenheid van statushouders in de gemeentelijke aanpak juist toeneemt.

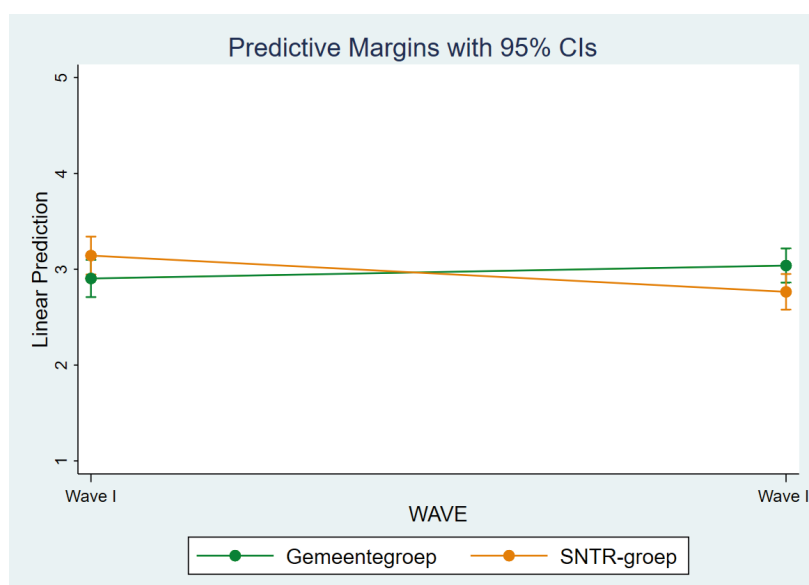
Tabel 6.5

Resultaten random effects analyse voor tevredenheid met de financiële situatie

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect programma * wave	-.51 (.17)**
Wave (ref. wave I)	.14 (.12)
Programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.24 (.14)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.09 (.10)
Geslacht (ref. man)	.14 (.12)
Leeftijd	-.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.06 (.04)
Thuiswonend(e) kind(eren) (ref. geen thuiswonend kind)	.39 (.16)*
Taalvaardigheid	.04 (.03)
Ervaren gezondheid	.17 (.06)**
Betaald werk (ref. geen betaald werk)	.15 (.18)
Intercept	2.29 (.38)***
<i>N</i> observaties	466
<i>N</i> personen	241

Opn.: In de vragenlijst is gevraagd "Hoe tevreden bent u op dit moment met uw financiële situatie?" (1 = zeer ontevreden, 5 = zeer tevreden). *** $p < .001$; ** $p < .01$; * $p \leq .05$.

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.



Figuur 6.13. Marginsplot van interactie-effect programma*wave voor tevredenheid met de financiële situatie ($b = -.51^{**}$).

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

6.5.2 Welke factoren zijn volgens statushouders van belang voor het vinden van betaald werk en vrijwilligerswerk? Het ervaren effect van het SNTR-programma in de bredere context

Betaald werk

Net als voor de andere uitkomstindicatoren (zie Hoofdstuk 4 en 5) hebben we in de kwalitatieve studie van 2020 SNTR-deelnemers gevraagd om zelf mechanismen te noemen die volgens hen van invloed zijn op het vinden van werk. Zij noemen de rol van het SNTR-programma met voornamelijk de toekomstcoach, maar ook: het leren van de taal, het sociale netwerk, de eigen inzet en het krijgen van kansen en mogelijkheden.

Niet verrassend in deze vroege fase van het integratieproces is dat voor veel statushouders een gebrekkige taalbeheersing nog steeds een groot obstakel is voor het participeren op de arbeidsmarkt.

"Maar de taal is de basis en ook de sleutel. Als ik de taal goed spreek kan ik staatsexamen halen en gaan werken." (R7, vrouw, 31 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Daarbij wijzen deelnemers op de wederzijdse relatie tussen taal en participatie: de taal goed spreken is een voorwaarde om deel te nemen aan de arbeidsmarkt, maar participatie wordt ook als voorwaarde gezien om de taal goed te leren.

Zoals deelnemers al aangaven toen het over hun sociale contacten ging (Hoofdstuk 5), is het sociale netwerk ook een mechanisme waarlangs statushouders zich richting participatie bewegen. Dit gaat niet alleen over het daadwerkelijk bereiken van een bepaalde positie, maar ook over het proces daarvóór: kennis opdoen over waar mogelijkheden liggen en hoe de arbeidsmarkt tegemoet te treden.

“Toen mijn man ging werken heeft hij van de burens en van zijn vrienden veel geleerd [over sollicitatieprocedures]. Dus eigenlijk kun je via je eigen omgeving ook veel leren.” (R5, vrouw, 33 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Ook bij participatie stippen respondenten het belang van de eigen inzet aan. Het gaat hier om het maken van strategische keuzes en de motivatie behouden om je doel te bereiken. Statushouders zijn zich bewust van korte en lange termijn, waardoor de één ervoor kiest om een opleiding te doen om daarmee de kans op een bevredigende toekomst te verhogen, terwijl anderen nu genoegen nemen met iets wat minder goed past, maar wel met een helder doel voor ogen.

“Ik wil graag een bedrijf openen en in de bouw werken. Maar dit werk wat ik doe... Wat ik verdien met mijn werk wordt ingehouden. [...] Maar ik leer de taal en ik leer ook mensen kennen. Maar mijn echte project is in de bouw. Laminaat leggen, vloertegels, daar wil ik naar terug. Ik zit al dertig jaar daarin.” (R20, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Menigeen onderstreept dat het daar echter niet stopt: je moet ook een kans krijgen. Statushouders realiseren zich dat zij in veel gevallen niet even aantrekkelijk zijn voor een werkgever – door gebrekkige taalbeheersing, weinig werkervaring (door de oorlog) of anderszins – dan mensen zonder vluchtervaring. Volgens de deelnemers zal het hen niet lukken de arbeidsmarkt succesvol te betreden als werkgevers geen begrip opbrengen voor deze situatie en geen extra moeite nemen om de statushouder te laten floreren (zie ook paragraaf 6.2). Statushouders leggen daarmee de verantwoordelijkheid voor hun arbeidsmarktintegratie eveneens nadrukkelijk bij de ontvangende samenleving (cf. Berry, 1997, zie ook Van Liempt & Staring, 2020). Over ervaringen met de ontvangende samenleving – discriminatie – lezen we al in Hoofdstuk 5.

“Er moet iemand zijn die in je gelooft, vertrouwen heeft in je kwaliteiten en bereid is om je een echte kans te bieden.” (R6, vrouw, 48 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Daarnaast komt SNTR in het algemeen en de toekomstcoach in het bijzonder aan de orde bij het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt. Er zijn positieve ervaringen van mensen die via SNTR of de toekomstcoach daadwerkelijk aan een opleiding of een baan zijn gekomen, en in algemene zin stellen diverse statushouders dat zij vaardigheden hebben ontwikkeld die hen helpen bij verdere integratie op de arbeidsmarkt. Verder wordt het inzicht dat de toekomstcoach heeft in de Nederlandse arbeidsmarkt en de contacten die hij of zij heeft als positief ervaren. Toch is er niet alleen maar lof; soms wordt de toekomstcoaching als ‘nutteloos’ gezien omdat er alleen maar gepraat wordt en er weinig concrete acties uit voortkomen. Dit lijkt verband te houden met de soms hoge verwachtingen die er van SNTR en de toekomstcoach bestaan rondom het toeleiden naar werk (zie ook paragraaf 6.2). Ook horen we dat de toekomstcoaching niet altijd op het goede moment komt, of anderszins niet goed aansluit bij de respondent.

“Ik had mijn eigen visie voor mijn toekomst dus ik kon zelf bepalen wat ik zou doen.” (R1, man, 38 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

In combinatie met andere factoren – taalbeheersing, sociaal netwerk, eigen inzet en kansen krijgen – lijkt SNTR in de ogen van statushouders bij te dragen aan de arbeidsmarktpositie, maar zeker niet als enige.

Vrijwilligerswerk

De mechanismen die deelnemers benoemen om aan vrijwilligerswerk te komen zijn SNTR, het eigen sociale netwerk en initiatief nemen, waarvan SNTR het meest dominant is. We werken deze mechanismen hier uit.

Statushouders identificeren SNTR dikwijls als de bron van hun vrijwilligerswerk. Niet altijd gaat het om structureel vrijwilligerswerk, en een aantal respondenten stelt dat het vrijwilligerswerk zich afspeelt bij SNTR, bijvoorbeeld in de kantine, of bij door SNTR georganiseerde activiteiten. Dergelijke plekken zorgen soms voor

teleurstelling, bijvoorbeeld omdat de voertaal er Arabisch is, of omdat men het jammer vindt dat het om iets eenmaligs gaat.

Bij het verkrijgen van vrijwilligerswerk blijkt het sociale netwerk ook een belangrijke hulpbron. Er is geen duidelijk patroon te herkennen in welk type sociaal netwerk hiervoor wordt gebruikt. We horen Nederlanders met- en zonder migratieachtergrond de revue passeren, maar ook Syriërs. Dit ondersteunt onderzoek dat uitwijst dat niet alleen contacten met niet-migranten belangrijk zijn, maar dat contacten binnen de 'eigen' groep ook bijdragen aan verdere integratie (Cheung & Phillimore, 2014).

“Er is een plek die volgens mij bij de gemeente hoort. Ze organiseren daar een kunstavondje elke maand en ze bieden ook wat eten. Ik heb een vriend die de mensen daar kent, dus hij vroeg mijn vrouw om een keer te koken want ze is daar goed in. Ik heb haar geholpen en dat vond ik leuk. Omdat ik veel van eten hou. We gingen [vóór Corona] ongeveer elke twee weken of elke maand.” (R2, man, 52 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

R2 heeft het geluk dat iemand hem – zijn vrouw – gevraagd heeft voor het vrijwilligerswerk in kwestie. Vaker is het zo dat het sociale netwerk eerst geactiveerd moet worden. Dat brengt ons bij een derde mechanisme: de eigen inzet. Met enige regelmaat wordt aangegeven dat het eigen initiatief een belangrijke voorwaarde is voor het verkrijgen van vrijwilligerswerk – ook via SNTR:

“Ze [SNTR] helpen jou wel als je wil werken, aan vrijwilligerswerk bijvoorbeeld, maar je moet zelf initiatief nemen. Dan zullen ze je helpen.” (R3, man, 26 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

“Mijn natuur is dat ik het leuk vind om met mensen in aanraking te komen. Als ik mensen op straat zie probeer ik ze aan te spreken en met hen te praten. Ik heb daardoor vrijwilligerswerk kunnen vinden als loodgieter, twee dagen in de week, al bijna acht maanden lang.” (R18, man, 40 jaar, SNTR-deelnemer, 2020)

Zoals aan bod gekomen bij eerdere thema's, leidt de voorwaarde van het nemen van initiatief soms tot passiviteit. Op de vraag of R5 graag al eerder aan vrijwilligerswerk was begonnen, antwoordt zij van niet, omdat zij “er nog niet klaar voor” was. Deze 'opstartproblemen' kunnen te maken hebben met een vaak slechte psychische gezondheid van statushouders (Miltenburg, Dagevos, & Huijnk, 2019).

In de beleving van statushouders zet SNTR zich sterk in om hen aan vrijwilligerswerk te helpen. Het belangrijkste doel dat statushouders daarmee hebben is het leren van de Nederlandse taal (zie paragraaf 6.4). Niet altijd beantwoordt het vrijwilligerswerk aan dat doel, zowel bij door eigen inzet verkregen vrijwilligerswerk, als door SNTR gefaciliteerde mogelijkheden.

6.5.3 Kwalitatieve bevindingen uit de studie onder statushouders in de gemeentelijke aanpak

Deze paragraaf beschrijft de bevindingen van de in 2020 gehouden focusgroepen onder statushouders binnen de gemeentelijke aanpak (zie paragraaf 2.4). Voordat we hun ervaringen kort beschrijven is het goed om kort de context te schetsen waarin integratie op de arbeidsmarkt heeft plaatsgevonden. In tegenstelling tot SNTR-deelnemers, waarvan de meerderheid in 2017 in Rotterdam aankwam, zijn de gemeentedeelnemers aan de focusgroepen een jaar eerder in Rotterdam aangekomen (zie Hoofdstuk 2). Hoewel voor beide groepen geldt dat we hen bevestigd hebben over hun vroege integratie, is op het moment van interview de meerderheid van de gemeentegroep dus een jaar langer in meer of mindere mate aan het participeren dan de SNTR-groep. Een ander aandachtspunt vormt de beleidsmatige context. In paragraaf 6.3 staat beschreven hoe het beleid van de gemeente Rotterdam pas vanaf 2019 een geïntensiverde nadruk op de specifieke groep van statushouders doorvoerde. De ervaringen hier toegelicht moeten dus in dat licht worden gezien.

Terwijl vrouwen voornamelijk melding maken van vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld bij kinderdagverblijven en bejaardenhuizen, hebben de meeste mannelijke respondenten een betaalde baan. De groep ziet participatie als een belangrijke manier om te integreren in de samenleving. Niet alleen om de taal te leren, maar ook om via collega's te begrijpen wat er in het land gebeurt, naar welke tv-programma's er gekeken wordt, en wat voor humor gangbaar is.

Grofweg zien we vergelijkbare mechanismen voorbijkomen als bij SNTR-deelnemers (m.u.v. het SNTR-programma zelf, uiteraard). Ook statushouders onder alleen de gemeentelijke aanpak komen vooral door de eigen inzet en via het sociale netwerk aan vrijwilligerswerk, stages en werk. Die eigen inzet vertaalt zich onder andere door het initiatief nemen en mensen of organisaties aan te spreken. Het sociale netwerk dat bijdraagt aan vrijwilligers- of betaald werk, bestaat uit burens, kennissen en medestudenten van de taalschool. Een belangrijke tussenvorm van eigen inzet en sociaal netwerk lijkt voor de gemeentedeelnemers sterker terug te komen dan bij SNTR-deelnemers: dit betreft het zoeken van participatiemogelijkheden via het internet, waaronder Facebook en

LinkedIn. Uit eigen beweging zoeken statushouders naar mogelijkheden op het internet, en op digitale sociale netwerken vindt uitwisseling van mogelijkheden plaats.

Wat betreft de ondersteuning die gemeentedeelnemers ervaren bij hun weg richting participatie vallen een aantal zaken op. Ten eerste bestaat er bij statushouders de indruk dat de gemeente alleen geïnteresseerd is in participatiemogelijkheden die uitstroom uit de uitkering mogelijk maakt, dus betaald werk. In de woorden van een respondent: “De gemeente vraagt alleen: Wat doe jij? Wat voor werk deed jij? Wil je dat wij een baan voor je vinden?”. Een tweede is dat ondersteuning door de gemeente regelmatig op initiatief van de statushouder tot stand komt. Laatstgenoemde ervaart dan een knelpunt of heeft behoefte aan meer informatie en begeleiding en zoekt contact met de gemeente. De meer coachende rol die bij SNTR aan de orde is, komt onder gemeentedeelnemers in mindere mate terug. Hoewel VluchtelingenWerk soms bij vrijwilligers- en arbeidsplaatsen betrokken is, komt uit de focusgroepen van 2020 het eigen initiatief en het sociale netwerk als dominantere mechanismen naar voren in participatie dan de ondersteuning van VluchtelingenWerk.

6.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk stonden de inspanningen en resultaten van SNTR omtrent participatie centraal. We onderscheiden vier pijlers vanuit welke SNTR de participatie van haar deelnemers tracht te bevorderen: loopbaantraining, toekomstcoaching, participatie in verschillende vormen van werk of opleiding, en matching.

De loopbaantraining, waaraan deelnemers vrijwillig kunnen deelnemen, is later gestart dan de activiteiten voor bevordering van de Nederlandse taal en maatschappelijke begeleiding, en kwam moeizaam op gang. Dit kwam onder andere door negatieve beeldvorming onder de deelnemers – men zou ‘gedwongen’ worden na afloop aan het werk te gaan – en de timing ervan in hun integratieproces, wat voor de meesten te vroeg kwam. Om het bereik te vergroten is de loopbaantraining in meerdere vormen aangeboden. Deelname aan de training lijkt volgens de trainers bij te dragen aan het vergroten van het zelfvertrouwen en de sollicitatievaardigheden maar het blijft onduidelijk of dit zich daadwerkelijk vertaalt naar acties gericht op het vinden van werk. Deelnemers zijn overwegend positief over het loopbaanaanbod en geven aan hiervan geleerd te hebben.

Het bereiken van deelnemers met toekomstcoaching was in eerste instantie een uitdaging, maar verliep steeds beter; bijna alle deelnemers worden bereikt en in 2019 is er minder sprake van no-show dan voorheen. Voor jongeren is in 2019 jongerencoaching ontwikkeld. De begeleiding van de toekomstcoaches is te typeren als motiverend en coachend. Deelnemers ervaren dit als positief in verhouding tot de verplichtende begeleiding vanuit de gemeente. De toekomstcoach legt het eigenaarschap bij de deelnemer en helpt hen bij het formuleren van een toekomstdoel. Ons onderzoek wijst uit dat de toekomstcoaches de toekomstdoelen meer hadden kunnen toetsen op haalbaarheid en meer focus hadden kunnen aanbrengen in de zoektocht naar werk of opleiding. Onder andere vanwege een verschil in uitgangspunten, is er lange tijd sprake geweest van beperkte samenwerking tussen toekomstcoaches en consultants van de gemeente Rotterdam. Hoewel de samenwerking sinds 2019 is verbeterd, mist de begeleiding nog samenhang.

SNTR-deelnemers kunnen actief worden in meerdere vormen van werk, zoals vrijwilligerswerk, werkstages, leertrajecten en betaald werk. Belangrijke doelen van onbetaalde vormen van werk zijn het opdoen van werkervaring, vakkennis en Nederlandse taalvaardigheid. De ervaringen van deelnemers hiermee zijn wisselend, omdat deze niet altijd bijdragen aan de taalverwerving en het leren van de vak inhoud. Inclusie op de werkvloer en voldoende tijd en aandacht voor begeleiding vanuit de werkgever zijn hierbij succesfactoren. De stap naar betaald werk wordt voornamelijk gemaakt na het afronden van de taal cursus, waardoor trajecten een volgtijdelijk karakter krijgen (‘eerst taal, dan werk’).

Hoewel ontmoetingen tussen SNTR-deelnemers en werkgevers worden georganiseerd om elkaar te leren kennen, leidt dit doorgaans niet direct tot baankansen. Dit komt deels door eisen van werkgevers en deels doordat deelnemers minder actief zijn met het ondernemen van sollicitatieactiviteiten dan verwacht. Daarom is SNTR meer gaan inzetten op ‘direct matching’. SNTR zet zich in om een netwerk onder werkgevers op te bouwen en zo baankansen te creëren voor deelnemers. De werkgeversbenadering van SNTR is echter bij één medewerker belegd en daardoor kwetsbaar voor personele wisselingen. Hoewel de samenwerking met het WerkgeversServicepunt Rijnmond beperkt is, wordt er sinds 2020 wel met team Statushouders van de gemeente samengewerkt. Er lijkt weinig aandacht te zijn voor het bieden van nazorg na de plaatsing.

Het gemeentelijk beleid bestaat grofweg uit twee delen: de periode van 2016 tot en met 2018, en de periode vanaf 2019. In de eerste periode lag de nadruk van de gemeente op de uitstroom van statushouders uit de uitkering. Participatie in andere vormen van werk was belegd bij VluchtelingenWerk, maar de samenwerking tussen beide partijen liep niet altijd soepel. Vanaf 2019 is er meer ruimte voor ambities en duurzame arbeidsmarktparticipatie, hoewel er evenveel aandacht uitgaat naar uitstroom uit de uitkering. Door interne gemeentelijke samenwerking tussen team Statushouders en het WerkgeversServicepunt Rijnmond, beschikt de gemeente over een ruim netwerk van werkgevers. In combinatie met een breed instrumentarium aan re-

integratietrajecten, lijkt de gemeente meer statushouders naar werk te kunnen begeleiden, maar voor vrijwilligerswerk lijkt er in de praktijk slechts beperkt aandacht. Zoals we ook al bij SNTR zagen verloopt de nazorg na plaatsing om problemen en uitval te voorkomen stroef en blijft direct matching tussen werkzoekende en werkgever lastig.

Zowel voor verschillende uitkomstindicatoren van arbeidspositie als vrijwilligerswerk zien we vooruitgang over tijd. Groepsverschillen zijn er met name in arbeidspositie, waar statushouders van de gemeentelijke aanpak vaker betaald werk hebben, en vaker tot de beroepsbevolking horen. SNTR-deelnemers zijn daarentegen weer vaker actief in vrijwilligerswerk. Overeenkomend met verschillen in betaald werk, zijn gemeentedeelnemers vaker dan SNTR-deelnemers uitgestroomd uit de uitkering. Opvallend is dat SNTR-deelnemers over tijd minder tevreden zijn geworden over hun financiële situatie, terwijl statushouders onder alleen de gemeentelijke aanpak tevredener werden, waarbij laatstgenoemden bovendien tevredener zijn in vergelijking tot SNTR-deelnemers. Uit het kwalitatieve materiaal verzameld onder SNTR-deelnemers in 2020 blijkt dat er wel veel ideeën bestaan over de professionele invulling van toekomst, maar er belemmeringen worden ervaren om stappen te maken. Die belemmeringen bestaan bijvoorbeeld uit een gebrekkige taalbeheersing, de focus op inburgering, het niet bezitten van de juiste ervaring of diploma's, of het er simpelweg nog niet aan toe zijn om de arbeidsmarkt te betreden. Vrijwilligerswerk wordt door statushouders voornamelijk van belang beschouwd voor de taalbeheersing. Ook zijn zij blij even uit huis te komen, en doen ze er sociale relaties op. Redenen om niet actief te zijn in vrijwilligerswerk zijn het uitstellen ervan tot na de inburgering (en dus tot de taal beter beheerst wordt) of een ervaren gebrek aan tijd door andere bezigheden.

Een beschrijving van ontwikkelingen zegt nog weinig over de effectiviteit van het SNTR programma.¹¹¹ Dat blijkt ook als we de effectevaluatie bezien: de groepsverschillen in arbeidspositie en vrijwilligerswerk zijn over tijd niet significant. We vinden dus geen ondersteuning voor de hypothese dat SNTR-deelnemers over tijd vaker participeren in betaald werk, tot de beroepsbevolking behoren en vrijwilligerswerk doen dan de gemeentegroep. Wel vinden we een significant effect voor financiële situatie, maar in de tegenovergestelde richting dan verwacht: SNTR-deelnemers zijn zich over tijd minder tevreden gaan voelen met hun financiële situatie dan statushouders in de gemeentelijke aanpak.

Aan deelnemers is gevraagd welke factoren zij van belang achten om betaald werk of vrijwilligerswerk te vinden. Zij noemen de rol van het SNTR-programma met voornamelijk de toekomstcoach, maar ook: het leren van de taal, het sociale netwerk, de eigen inzet en het krijgen van kansen en mogelijkheden van werkgevers. SNTR lijkt in de ogen van statushouders een schakel te vormen naar werk, maar andere mechanismen dragen wat hen betreft zeker ook bij. Bij statushouders onder de gemeentelijke aanpak vinden we vooral de mechanismen eigen inzet en sociaal netwerk terug. In de ervaring van statushouders is de aanpak van de gemeente met name gericht op een zo snel mogelijke uitstroom uit de uitkering. De meer coachende rol die SNTR vervult, wordt door gemeentedeelnemers minder vaak herkend.

¹¹¹ Beschrijvende gegevens geven nog geen uitsluitsel over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Om deze reden is de effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht op een deel van de SNTR-deelnemers die door middel van een statistische methode zijn gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak. Op basis van de gematchte dataset zijn de ontwikkelingen in participatie voor beide groepen geanalyseerd.

Literatuur

- Bakker, L., Bekkers, R., Reitsma, J., Sederel, C., Smets, P., & Younes, Y. (2018). Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie? Monitor- en evaluatie onderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven. Barneveld: Significant.
- Bakker, L., Dagevos, J., & Engbersen, G. (2017). Explaining the refugee gap: A longitudinal study on labour market participation of refugees in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(11), 1775–1791.
- Berry, J. W. (1997). Immigration, acculturation, and adaptation. *Applied Psychology: An International Review*, 46(1), 5–68.
- Cheung, S. Y., & Phillimore, J. (2014). Refugees, social capital, and labour market integration in the UK. *Sociology*, 48(3), 518–536.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliopaard, M., & Miltenburg, E. (2018). *Syriërs in Nederland: Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Grijter, M., & Razenberg, I. (2019). 'Work first', vrouwen later? Arbeidstoeleiding van vrouwelijke statushouders. *Beleid en maatschappij*, 46(1), 7–22.
- Ghorashi, H. (2005). Agents of change or passive victims: the impact of welfare states (the case of the Netherlands) on refugees. *Journal of Refugee Studies*, 18(2), 181–192.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A., & Dagevos, J. (2019). *Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dourleijn, E., & Dagevos, J. (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L., & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd te verliezen: Van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
- Gemeente Rotterdam. (2017). Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020.
- Gemeente Rotterdam. (2018). Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022.
- Miltenburg, E., Dagevos, J., & Huijnk, W. (2019). *Opnieuw beginnen: Achtergronden van positieverschillen tussen Syrische statushouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oostveen, A., Klaver, J., & Born, M. (2019). *Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen. De Amsterdamse Aanpak: overkoepelende eindrapportage*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Odé, A., & Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Razenberg, I., Kahmann, M., & Damhuis, E. (2018). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2018. Het belang van blijvende aandacht voor (stappen naar) werk*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Simon, J. G., De Boer, J. B., Joung, I. M. A., Bosma, H., & Mackenbach, J. P. (2005). How is your health in general? A qualitative study on self-assessed health. *European Journal of Public Health*, 15(2), 200–208.
- Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2019). *Nieuw in Rotterdam: De startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Van Liempt, I., & Staring, R. (2020). *Nederland papierenland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

7. Kinderen en jongeren uit Syrië: voelen zij zich thuis in Rotterdam?

Barbara van der Ent

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over jonge Syrische statushouders in Rotterdam. We kijken naar kinderen en jongeren in de leeftijd van 10 tot en met 17 jaar, die allen met één of beide ouders in Rotterdam wonen. We onderzoeken of ze zich thuis voelen in Rotterdam. Stichting Nieuw Thuis Rotterdam wil met hun huisvestings- en integratieprogramma 200 Syrische gezinnen “*een nieuw thuis in Rotterdam bieden*” (SNTR, 2020). Thuis voelen is één van de belangrijkste doelstellingen van SNTR.

Uit wetenschappelijke literatuur weten we dat thuis voelen belangrijk is voor jonge statushouders. Als je leefomgeving vertrouwd is en je voelt dat je erbij hoort, dan draagt dit bij aan welbevinden en mentale gezondheid (Caxaj & Berman, 2010; Marsh, 2012). Ook kan thuis voelen de veerkracht van kinderen en jongeren stimuleren, wat inhoudt dat zij goed kunnen reageren en omgaan met de soms moeilijke situaties die zij hebben meegemaakt of meemaken (Edge, Newbold & McKeary, 2014). In dit hoofdstuk zullen we zien dat thuis voelen beïnvloed wordt door uiteenlopende factoren. Met het bespreken van deze factoren krijgen we tegelijkertijd een breed inzicht in de leefsituatie van de jonge Syrische statushouders.

Dit hoofdstuk verschilt van de andere hoofdstukken in dit rapport. Niet alleen omdat de focus ligt op jonge statushouders, maar ook omdat we geen uitspraken doen over de effectiviteit van het SNTR-programma. Hier is al vroeg na de start van het EUR Bridge project voor gekozen. De programmaonderdelen voor de kinderen en jongeren waren toen betrekkelijk beperkt en de participatie in deze onderdelen was wisselend. Dit zou het vaststellen van effecten van het kindprogramma op voorhand lastig maken. Jongerencoaching – dat in september 2019 van start ging – bereikte wel veel jongeren, maar kwam voor het uitvoeren van een effectiviteitsonderzoek in het EUR Bridge project te laat. Verder moet bedacht worden dat het uitvoeren van een effectstudie onder jongeren complex is; vanwege privacy is het ingewikkeld om contactgegevens van minderjarigen te krijgen en voor deelname van jongeren aan onderzoek is toestemming nodig van ouders, wat tijdrovend en lastig is. Deze factoren maken het moeilijk om voldoende jonge statushouders (uit de SNTR- en gemeentegroep) te bereiken om een effectstudie uit te voeren. Ook kan men zich afvragen of dergelijk onderzoek substantiële effecten zou hebben opgeleverd, omdat naar verwachting de school een grote invloed heeft en alle jonge statushouders – zowel de SNTR- als gemeentegroep – hier naartoe gaan.

In dit hoofdstuk ligt dus de focus op jonge statushouders en thuis voelen. We formuleren de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre voelen Syrische kinderen en jongeren zich thuis in Rotterdam en welke factoren dragen hieraan bij?*

7.2 Thuis voelen: wat is dat?

Thuis voelen kan omschreven worden als een affectieve band tussen mensen en een plek, waardoor mensen zich met deze plek verbonden voelen. Het is een emotie, een positief gevoel dat mensen hebben bij een plek (Van der Graaf & Duyvendak, 2009). De verbondenheid kan fysiek van aard zijn – mensen voelen zich dan verbonden met de plek zelf – maar kan ook een sociale verbondenheid zijn. In dat laatste geval spelen andere mensen een belangrijke rol in het thuis voelen; je voelt je thuis vanwege de sociale relaties en interacties die je op een plek hebt (ibid.).

Vertrouwd zijn met de fysieke plek of met de mensen daar, is een belangrijk element om je ergens thuis te voelen (Duyvendak, 2011). Als je op een nieuwe plek gaat wonen, kun je je bijvoorbeeld thuis gaan voelen als je vertrouwd bent met de winkels, het openbaar vervoer, de taal en de lokale gebruiken (Davis, Ghorashi, Smets & Eijberts, 2018). Daarnaast is het voor thuis voelen van belang om je veilig te voelen (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018; Yuval-Davis, 2006).

Thuis voelen is nauw verwant aan het concept *belonging*. Zo stelt Yuval-Davis (2006) dat “*belonging is about emotional attachment, about feeling at home*” (2006, p. 197) en beschrijft Antonsich (2010) “*belonging as a personal, intimate, feeling of being ‘at home’ in a place*” (2010, p. 645)¹¹². De literatuur over *belonging* geeft een

¹¹² Hoewel de twee concepten nauw verwant zijn en vaak inwisselbaar gebruikt worden, zijn ze dat niet. Wekker (2020) beargumenteert dat *belonging* één van de voorwaarden is om je thuis te voelen. *Belonging* is als het ware een minder sterke variant; je kunt je immers wel met een plek verbonden voelen, maar thuis voelen gaat dieper en daar is nog meer voor nodig. In onze studie naar jongeren uit Syrië, spraken we wel over de mate waarin ze *belonging* ervaren ten opzichte van Syrië, maar gebruikten we niet het woord ‘thuis voelen’, omdat we het ongepast vonden te vragen naar een thuisgevoel in een land waar ze nu niet (kunnen) leven. Ondanks deze kleine verschillen, geeft de literatuur over *belonging* nuttige inzichten voor het begrijpen van thuis voelen.

aantal aanknopingspunten die inzicht geven in welke factoren thuis voelen kunnen bevorderen of juist belemmeren.

Antonsich (2010) heeft een analytisch kader opgesteld waarin hij een aantal factoren beschrijft die aan thuis voelen kunnen bijdragen. Hij begint met autobiografische factoren, die betrekking hebben op iemands geschiedenis en herinneringen die hem of haar binden aan een bepaalde plaats. Antonsich (2010) stelt dat herinneringen uit de kindertijd vaak een belangrijke rol spelen in thuis voelen en dat de plek waar iemand geboren en opgegroeid is vaak een belangrijke plek blijft voor diegene.

Daarnaast onderscheidt Antonsich relationele factoren; dit gaat over de sociale relaties die iemand heeft in zijn leven en op een bepaalde plek. Met name hechte banden met familie en vrienden hebben impact op thuis voelen (zie ook Davis et al., 2018; Van der Graaf & Duyvendak, 2009).

Culturele factoren kunnen ook een rol spelen en Antonsich (2010) stelt dat vooral taal hierbij belangrijk is. Ook andere culturele praktijken, zoals tradities, religie of eten, horen hierbij. Davis et al. (2018) beschrijven dat het kunnen combineren van de cultuur van het land van herkomst en de cultuur van de nieuwe samenleving, kan bijdragen aan thuis voelen.

Als vierde onderscheidt Antonsich (2010) economische factoren, omdat volwaardig participeren in het economische systeem eraan bijdraagt dat iemand een veilig en stabiel leven kan leiden. Bovendien is economische inbedding van belang voor *“a person feel that s/he has a stake in the future of the place where s/he lives”* (Antonsich, 2010, p. 648). Een vergelijkbaar argument maken Davis et al. (2018) als ze schrijven dat het idee dat je aan je toekomst kan bouwen en daarmee invloed kan hebben op het verloop van je leven, belangrijk is voor thuis voelen.

Verder noemt Antonsich (2010) juridische factoren, zoals het hebben van een verblijfsvergunning of burgerschap, omdat deze bijdragen aan het creëren van veiligheid. Veiligheid wordt gezien als een cruciale dimensie van thuis voelen. Daarnaast stelt Antonsich (2010) dat de verblijfsduur op een plek ook belangrijk is om je verbonden te voelen met die plek.

Deze factoren dragen bij aan het persoonlijke gevoel van je ergens thuis voelen. Thuis voelen heeft ook een relatie met hoe de samenleving op je reageert (*politics of belonging*). Om je thuis te voelen, is het belangrijk dat andere mensen je accepteren (Davis et al., 2018). Discoursen en praktijken van uitsluiting, zoals negatieve sentimenten over statushouders of discriminatie, kunnen thuis voelen belemmeren (Antonsich, 2010; Spaaij, 2015; Yuval-Davis, 2006). Het maatschappelijk klimaat in de stad of in Nederland, kan dus invloed hebben op de mate waarin jonge statushouders zich thuis voelen in Rotterdam.

Tot slot is het relevant om te benoemen dat je je op meerdere plekken kunt thuis voelen; het is meervoudig. Dat betekent dat je je met meerdere landen tegelijk emotioneel verbonden kan voelen, maar ook dat je deze gevoelens kan hebben op verschillende niveaus, zoals de wijk, de stad of het land (Van der Graaf & Duyvendak, 2009). Daarnaast is thuis voelen dynamisch en contextafhankelijk, dus thuis voelen kan verschuiven, veranderen, verminderen of groeien (Antonsich, 2010; Spaaij, 2015).

7.3 Onderzoeksmethoden

Dit hoofdstuk is gebaseerd op twee onderzoeksmethoden (*mixed methods*) en twee momenten van dataverzameling (zie paragraaf 2.5 voor een uitgebreide toelichting op de methoden)¹¹³.

In 2020 zijn 19 jongeren geïnterviewd over onder andere thuis voelen in Rotterdam. Alle respondenten waren 13 tot 17 jaar oud, en iedereen is drie of vier keer geïnterviewd. De interviews waren in het Nederlands. Er is gebruik gemaakt van een *photo-elicitation* methode (Johnson, Pfister & Vindrola-Padros, 2012; Oh, 2012), waarbij respondenten voorafgaand aan het interview de opdracht kregen om foto's te maken of op te zoeken. Deze foto's vormden steeds het uitgangspunt in de interviews, waarin de betekenis van de foto's werd besproken. In dit hoofdstuk gebruiken we een inductieve benadering en starten we steeds met de inzichten uit de interviews. We laten zien hoe de jongeren thuis voelen in Rotterdam ervaren en welke factoren volgens hen hebben bijgedragen aan het thuis voelen. De factoren die volgens de jongeren zelf belangrijk zijn voor de mate waarin zij zich thuis voelen in Rotterdam, vormen de kern van dit hoofdstuk.

Daarnaast gebruiken we informatie uit de Kindsurvey, die in 2019 is gehouden onder 97 kinderen in de leeftijd van 10 tot en met 15 jaar. In deze Kindsurvey zijn vragen gesteld over de brede leefsituatie van de kinderen¹¹⁴. De Kindsurvey geeft ook inzicht in de factoren die afgeleid zijn uit de interviews, omdat deze bijvoorbeeld informatie bevat over de factoren beheersing van de Nederlandse taal en de vrienden van jonge Syrische statushouders.

¹¹³ De data zijn tevens verzameld voor het promotieonderzoek van de auteur van dit hoofdstuk.

¹¹⁴ Resultaten uit de Kindsurvey zijn gepubliceerd in het rapport *Kinderen uit Syrië in Rotterdam* (Van der Ent, 2020).

In dit hoofdstuk worden de twee onderzoeksmethoden gecombineerd¹¹⁵. Zo krijgen we inzicht in welke factoren van belang zijn voor thuis voelen volgens de jongeren zelf, en kunnen we vaststellen in hoeverre deze worden gedeeld door een grotere groep kinderen.

7.4 Thuis voelen in Rotterdam

De meeste jongeren zijn erg enthousiast over Rotterdam en omschrijven de stad in positieve bewoordingen. Ze vinden de stad en haar gebouwen erg mooi, noemen het een leuke stad om in te wonen, en voelen zich er veilig. De drukte van de stad wordt door sommigen gewaardeerd; er is veel te doen en er is veel keuze in Rotterdam. Jongeren gaan winkelen in het Zuidplein, komen tot rust als ze bij de Maas zitten en naar het water kijken, wandelen in de avond over de Erasmusbrug om de verlichting van de stad te zien, nemen de metro naar Beurs om daar rond te lopen met vrienden, of gaan mensen kijken op het stationsplein van Rotterdam Centraal en verbazen zich over hoeveel verschillende nationaliteiten er te zien zijn.

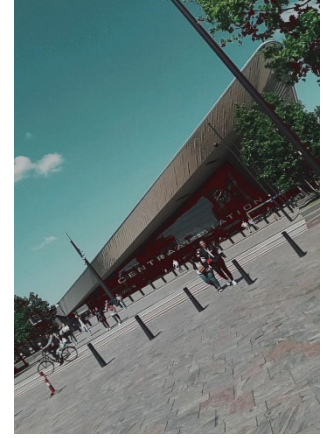
“Ik vind het echt perfect in Rotterdam. Ja. Omdat Rotterdam echt een grote stad is. Niet zo’n grote stad, maar wel een grotere stad dan de andere. Ja, als ik in een grote stad woon, dan vind ik het gewoon beter dan in een dorpje. In een stad kan je gewoon meer mensen zien, je kan gewoon meer contact hebben met de ander. Jij kan meer dingen leren, dan in een dorpje. Je kan de taal vaker praten. Ik vind mezelf beter als ik daar woon. Er is meer keuze. In een dorpje, daar zijn maar weinig scholen. In een stad, er zijn er meer dan 2 of 4. Je kan gewoon zelf kiezen wat jij wil.” (R2, jongen, 17 jaar)

“Rotterdam is echt een toffe stad, een mooie stad. Ja, daar [bij de Markthal], ik zou daar willen wonen. Ik hou echt van Rotterdam. [...] De sfeer daar, de mensen daar, hoe het er allemaal uit ziet. Echt een mooie stad. Je kan daar van alles doen. Je kan gaan sporten, je kan uit gaan eten, je kan een hapje doen. Je kan met vrienden gaan, je hebt veel. Je hebt van alles. Het is ook van, ja, de sfeer daar is gewoon gezellig.” (R19, jongen, 17 jaar)

“Ik vind Rotterdam echt een leuke stad. Ik wil hier ook blijven. Niet naar andere stad gaan, als het niet moet. [...] Als ik verder ga studeren, moet ik naar Utrecht verhuizen of zo. Elke dag reizen, heen en weer, gaat ook niet lukken. Misschien ga ik daar wonen, maar ik wil echt hier blijven. Ik wil echt hier in Rotterdam blijven.” (R16, meisje, 16 jaar)

Ook op de foto’s die jongeren opstuurden voor de interviews, zijn plekken in Rotterdam te zien. Toen ze gevraagd werden foto’s op sturen van plekken waar ze het fijn vinden om te zijn, stuurden ze onder andere foto’s van bekende plekken in Rotterdam zoals de Rotterdamse haven (R4), Beurs (R8), Rotterdam Centraal Station (R6) en de Erasmusbrug. (R13). Op deze plekken komen ze bijvoorbeeld samen met hun vrienden, om te ontspannen, te winkelen of te kijken naar de grote containerschepen.

¹¹⁵ De leeftijdsgroep per deelstudie verschilt. De survey richtte zich op respondenten van 10 tot en met 15 jaar, voor de interviews is er gesproken met respondenten van 13 tot en met 17 jaar. Om stilistische redenen noemen we deze groepen respectievelijk *kinderen* en *jongeren*, hoewel we ons bewust zijn van de overlap die er tussen de groepen is.



Er zijn ook enkele negatieve geluiden over Rotterdam te horen. Zo vindt een respondent dat Rotterdam wel erg druk. Hoewel ze zelf geen onveilige situaties heeft meegemaakt, heeft ze hier wel verhalen over gehoord en dat maakt dat ze zich niet veilig voelt. Een andere respondent geeft aan dat ze liever in een dorp zou willen wonen, omdat het daar rustiger is en er meer oude mensen wonen die kunnen vertellen over het verleden van Nederland. Ook is er een respondent die Rotterdam weliswaar de beste plek van Nederland vindt, maar voor school graag naar een andere plek zou willen “*met minder buitenlanders*”. Hij verwacht daar de Nederlandse taal beter te kunnen leren en een hoger onderwijsniveau te kunnen volgen.

Van de 19 jongeren die geïnterviewd zijn, geven 16 jongeren aan zich thuis te voelen in Rotterdam. Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit de Kindsurvey. Daarin geeft 89% van de kinderen aan zich thuis te voelen in Rotterdam. 11% van de kinderen voelt zich soms wel, en soms niet thuis. Geen van de kinderen in survey antwoordt zich niet thuis te voelen in de stad.

De geïnterviewden jongeren voelden zich niet vanaf het eerste moment thuis in Rotterdam. Thuis voelen heeft tijd nodig, lichten ze toe. Het is gevoel dat zich kan ontwikkelen en een langere verblijfsduur kan hier een rol in spelen (Antonsich, 2010). De jongeren omschrijven de eerste periode in Nederland als lastig, omdat ze nog moesten wennen.

“Ja, maar het eerste jaar, eerste anderhalve jaar, vind ik het echt niet fijn dat ik de taal niet kan spreken. Dat ik niemand ken. Dat ik gewoon echt nieuw ben. Dat ik echt zo keek van “waar ben ik?”. Maar nu vind ik het echt heel normaal, net zoals Damascus. Ja, Rotterdam voelt echt als mijn stad nu.” (R6, meisje, 16 jaar)

Enkele jongeren verwachten dat ze zich meer thuis zullen voelen in Rotterdam in de toekomst, bijvoorbeeld als ze hier werk hebben of een eigen gezin vormen. Ook simpelweg meer jaren in Rotterdam wonen, kan ervoor zorgen dat thuis voelen zich verder ontwikkelt, stellen ze. Het is niet te zeggen na hoeveel jaar een gevoel van thuis ontstaat; waar de ene jongere drie jaar in Rotterdam al een lange tijd vindt, zegt een ander dat drie jaar juist kort is.

Meerdere jongeren vertellen hoe belangrijk de leeftijd is waarop je aankomt in Nederland. Het idee is dat hoe ouder je bent, hoe moeilijker het is om in een nieuw land te wennen en je daar thuis te voelen. In het citaat

hieronder legt een jongere uit dat hij al veel geleerd had in Syrië, maar in Nederland weer opnieuw moest beginnen. Voor zijn jongere broertjes of zusjes is het heel anders in Nederland, omdat zij zich Syrië niet (goed) herinneren en van jongs af aan Nederlands leren op school. Deze jongen was 11 jaar toen hij in Nederland aankwam en vindt de vraag of hij zich vooral Syrisch, Nederlands of iets anders voelt ingewikkeld:

“Dat is een beetje moeilijk voor mij. De leeftijd waarop ik in Nederland kwam, is gewoon de moeilijkste leeftijd om naar een ander land te gaan. Want dan heb je al dingen geleerd daar, over je cultuur, over de geschiedenis van je land, van alles. En dan kom je in een ander land en dan moet je weer over een andere geschiedenis leren, andere mensen, andere taal. Dan is het een beetje moeilijker voor jou.” (R7, jongen, 17 jaar)

Jongeren verschillen overigens van mening over wat zij een ‘ideale’ aankomstleeftijd vinden. Een respondent die 12 jaar was toen hij in Rotterdam aankwam, vond zichzelf nog heel jong, waardoor hij gemakkelijk kon wennen. De jongere uit bovenstaand citaat vond 11 jaar juist een heel moeilijke leeftijd.

Een noodzakelijke voorwaarde om je thuis te voelen, is een zekere mate van vertrouwdheid met de plek (Davis et al., 2018; Duyvendak, 2011). Een aantal jongeren beschrijft soms letterlijk dat thuis voelen voor hen gaat om de weg weten in de stad, begrijpen hoe het openbaar vervoer werkt en weten hoe je moet fietsen zonder navigatie nodig te hebben. Een respondent legt uit: *“In Rotterdam, ik kan nu overal gaan zonder kaart. [...] Als ik bijvoorbeeld een straat hoor, of een postcode zie, ik weet zelf waar het is”* (R2, jongen, 17 jaar). Dezelfde jongere benadrukt dat hij niet zou terug zou willen naar Syrië, juist omdat hij nu in Rotterdam alle plekken en de regels kent. Hij is dus vertrouwd geraakt met Rotterdam:

“Maar nu, bijvoorbeeld, als nu iemand zegt “kom, ga je mee terug naar Syrië?” dan zeg ik “broer, ben je gek?”. Ik woon hier al, ik ken de regels, ik ken dat, ik ga gewoon door. [...] Ja, ik ken hier gewoon alle mensen, de plekken, de regels. Dat is het.” (R2, jongen, 17 jaar)

In de interviews zijn er drie jongeren die zich in mindere mate of niet thuis voelen, of aangeven zich hier niet mee bezig te houden. Zo legt een respondent uit dat het nu, nadat hij drie jaar in Rotterdam woont, nog te vroeg is om te praten over thuis voelen. Hij zegt dat Rotterdam misschien in de toekomst zijn tweede thuis kan worden, maar nu heeft hij *“normale gevoelens, niet meer dan een stad. De plaats waar ik woon, ja”* (R9, jongen, 15 jaar). Eén van de andere jongeren zegt zich met name thuis te voelen in een andere stad in Nederland, omdat hij daar zijn leven in Nederland is begonnen en familie en vrienden heeft wonen. Hoewel hij zich wel thuis voelt in Nederland, heeft hij zijn draai in Rotterdam niet goed kunnen vinden. Tot slot vertelt één van de respondenten zich alleen thuis te kunnen voelen in Syrië, omdat ze veel houdt van haar land. Ze benoemt de mooie historische plekken en de manier van samenleven die hechter is dan in Nederland. Thuis voelen in Rotterdam is niet iets dat haar bezighoudt, legt ze uit:

R: “Nee, ik kijk niet zoveel naar of ik me thuis voel of niet. Ja, ik moet gewoon, ik moet gewoon leven, overleven met waar ik ben. Dus, ik heb geen andere keuze. Ja.” [...]

I: “Dus thuis voelen is niet zo belangrijk, als ik je goed begrijp?”

R: “Nee, niet zo belangrijk. Want je bent hier, ja, om je leven gewoon verder te laten gaan. Ook om te leren, te werken, ja alles. Ja, om er gewoon goed voor te staan en geld te verdienen en dit soort dingen.”

(R18, meisje, 16 jaar)

7.5 Waarom voelen jonge statushouders zich thuis?

Hieronder bespreken we de verschillende factoren die volgens de jongeren belangrijk zijn voor in hoeverre zij zich thuis voelen in Rotterdam. Hierbij is ook aandacht voor factoren die thuis voelen bemoeilijken. Hoewel de factoren los van elkaar besproken worden, zijn ze in werkelijkheid vaak nauw met elkaar verbonden. Jongeren noemen vaak meerdere factoren die een rol spelen. In onderstaand citaat legt een respondent uit wat voor haar belangrijk was om zich thuis te voelen:

I: “[Weet] je nog vanaf wanneer je dacht oh, nu voelt Rotterdam echt als mijn stad? Was het meteen al aan het begin toen je hier ging wonen of pas later?”

R: “Nee, niet aan het begin. Aan het begin vind ik alles een beetje vervelend en ja, ik, ik wilde eerst hier niet leven. Een beetje anders en ik kon geen Nederlands praten. Ik had het echt moeilijk in het begin. Maar nu, ik heb vrienden en ik heb mijn school en zo. Dus ik heb wel mijn ooms hier zo. Daarom vind ik het nu wel een beetje mijn stad. Daarom.” (R13, meisje, 16 jaar)

De verschillende factoren die ze noemt – taal spreken, vrienden hebben, naar school gaan, familie hebben – komen hieronder aan bod, evenals een aantal andere factoren.

7.5.1 Het begrijpen en spreken van de Nederlandse taal

Om je thuis te voelen in Rotterdam, is het volgens de jongeren van groot belang om Nederlands te spreken en te begrijpen. Meerdere jongeren noemen dit als een belangrijk element en geven aan dat het lastig voor hen was dat ze in het begin de Nederlandse taal nog niet machtig waren. Ze konden niet goed met andere mensen communiceren en dat maakte de eerste periode moeilijk. Een respondent legt uit dat het Nederlands beheersen ervoor zorgt dat je meer contact kan maken met andere mensen en je zelfredzaamheid toeneemt. Dit draagt bij aan thuis voelen in Rotterdam. Ze geeft aan dat taal voor belangrijk is om zich thuis te voelen en zegt dan:

“Ja, [als je de taal spreekt] kun je met mensen omgaan, dan kan je als je ziek bent alleen naar de dokter gaan of naar het ziekenhuis. Dan heb je niemand nodig. [...] Ja, dat vind ik ook belangrijk.”
(R6, meisje, 16 jaar)

Kinderen en jongeren leren de Nederlandse taal voor een groot deel op school. Leerlingen die nieuw zijn in Nederland, gaan vaak eerst één of twee jaar naar een internationale schakelklas (ISK). In deze speciale klassen, die in Rotterdam vaak onderdeel zijn van een gehuisvest in een reguliere school, ligt de focus op het leren van Nederlands. In de ISK is vaak de regel dat er alleen Nederlands gesproken mag worden. Dat kan soms lastig zijn, ook omdat leerlingen zich niet of moeilijk verstaanbaar kunnen maken naar de docent toe. Eén van de jongeren beschrijft hoe er op zijn school tijdens gymles een vechtpartij ontstond tussen een ISK en een reguliere klas. De leerlingen van de ISK konden niet aan de docenten uitleggen wat er was gebeurd en dat zij niet begonnen waren, omdat ze er de woorden niet voor hadden.

Dezelfde respondent vertelt dat juist gebeurtenissen als deze tijdens de gymles, maar ook pesterijen en opmerkingen van andere leerlingen, hem motiveerde hem om snel Nederlands te leren.

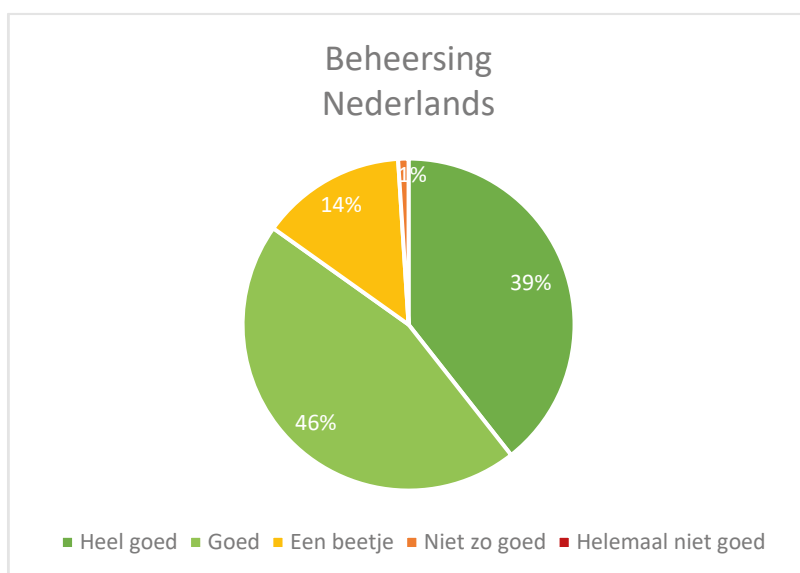
I: “En voelde je je vanaf het begin thuis, of kwam dat pas later?”

R: “Nee, niet vanaf het begin natuurlijk. In het begin kreeg ik ook wel veel te maken met discriminatie van mensen. Van “vluchtelingen, ga terug naar jullie land”. Ja, dat heb ik ook wel meegemaakt. U kent het natuurlijk ook wel; van die kinderen, pestkoppen. Maar na een tijdje, toen ik Nederlands leerde, toen ik mezelf kon verdedigen, daarna voelde ik me gewoon thuis. [...] Want dat was eigenlijk mijn motivatie, die kinderen die de hele tijd gingen praten. Dat was echt mijn motivatie. Want toen kon ik geen Nederlands, maar toen zei ik “nu ga ik echt Nederlands leren.” (R19, jongen, 17 jaar)

Dit citaat kan op twee manieren gelezen worden, waarbij respectievelijk taal en discriminatie belangrijk zijn voor thuis voelen. De eerste interpretatie is dat hij zich thuis voelde toen hij de taal had geleerd, terwijl de tweede interpretatie is dat hij – doordat hij Nederlands kon spreken – andere kinderen van replek kon dienen. In dat geval voelde hij zich thuis, omdat hij zich kon verdedigen. In beide interpretaties is duidelijk dat het voor thuis voelen belangrijk is om je verstaanbaar te kunnen maken. Het citaat laat helder zien hoe de factoren die in dit hoofdstuk worden onderscheiden, in werkelijkheid vaak met elkaar verbonden zijn.

Dat de taal spreken en met anderen kunnen communiceren belangrijk is, wordt ook onderschreven door Antonsich (2010). Hij noemt taal één van de culturele factoren die bijdraagt aan thuis voelen; als je de taal goed spreekt kun je gezamenlijk situaties definiëren en interpreteren. Davis et al. (2018) noemen de taal als één van de aspecten waar je vertrouwt mee moet raken voordat je je thuis kunt voelen.

Beheersing van de Nederlandse taal is dus belangrijk voor het thuis voelen in Rotterdam. Kinderen vinden dat zij het Nederlands goed beheersen, zo blijkt uit de Kindsurvey. Hierin is gevraagd welk cijfer kinderen zichzelf geven voor hun Nederlands. Gemiddeld geven zij hun Nederlandse taalbeheersing een 7,7 op een schaal van 1 tot 10. Niemand geeft zichzelf een lager cijfer dan een 5. Ook geeft 85% van de kinderen aan dat ze vinden dat ze (heel) goed Nederlands spreken (figuur 7.1).



Figuur 7.1. Spreken van de Nederlandse taal (in procenten).

Bron: EUR Bridge Kindsurvey (2019)

Dat betekent overigens niet dat Nederlands voor jonge statushouders de taal is waarin ze zich het beste of het gemakkelijkste kunnen uitdrukken. In de interviews kwam regelmatig ter sprake dat jongeren graag Arabisch of Koerdisch spreken met hun vrienden en familie. De Kindsurvey laat zien dat 32% van de kinderen nooit Nederlands spreekt met hun ouders. Voor een flinke groep van 62% van de kinderen geldt dat zij soms Nederlands spreken met hun ouders, en 6% doet dit altijd.

7.5.2 Samenleven met je familie

Familie is een cruciale factor om je thuis te voelen, volgens de jongeren. Het samenleven met één of beide ouders, broers en zussen, is belangrijk voor hen. Een jongen antwoordt op de vraag of hij zich hier thuis voelt:

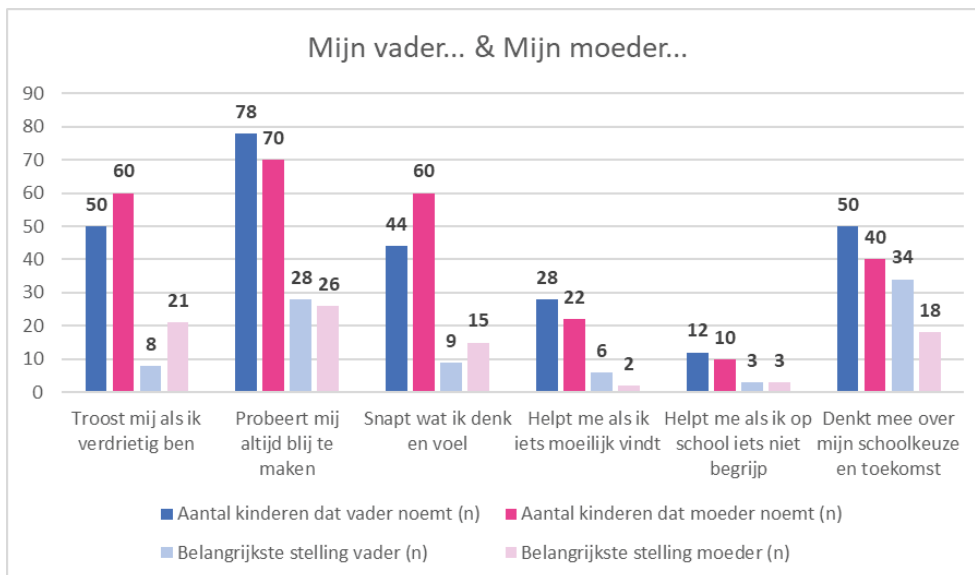
“Ja, nu wel. Nu wel. Ja. Mijn huis is gewoon niet meer beschikbaar in Syrië, hier wel. Hier heb ik een huis waar ik kan wonen met mijn familie, daar ben ik dankbaar voor.”
(R14, jongen, 16 jaar)

Meerdere jongeren vertellen met veel enthousiasme over de band die ze hebben met hun vader en moeder. Ze hebben het gevoel dat hun ouder(s) altijd voor hen klaar staan, proberen hen blij te maken en met bijna alle problemen of verhalen kunnen ze bij hen terecht. Sommige jongeren geven aan hoe fijn ze het vinden om in de woonkamer te zitten met hun familie, om een serie te kijken of een spelletje te spelen met elkaar¹¹⁶. Een respondent omschrijft dat ze een heel goede band met haar moeder heeft:

“Eigenlijk ben ik vaak alleen maar met mijn moeder, dan zitten we te praten. Ik voel dat zij echt mijn beste vriendin is. Zij kan mij echt begrijpen, dus ik vind het leuk om met haar te praten. [...] Zij gaat niet schreeuwen tegen mij en zeggen: “Waarom heb je dat gedaan?” Ze gaat mij, zeg maar, op een lieve manier dingen uitleggen. En ik denk dat dat de beste manier is waarop een moeder met haar dochter kan praten.” (R15, meisje, 16 jaar)

Ook in de Kindsurvey zijn er vragen gesteld over de relatie die kinderen met hun vader en moeder hebben. Alle respondenten kregen zes stellingen voorgelegd. Eerst kozen ze maximaal drie stellingen die het beste bij hun vader pasten. Daarna kozen ze uit de zes stellingen ook maximaal drie stellingen die het meest op hun moeder van toepassing zijn. Vervolgens kozen ze ook nog de belangrijkste stelling uit voor zowel hun vader als hun moeder. In figuur 7.2 zijn hiervan de resultaten te zien:

¹¹⁶ Hoewel het geschetste beeld in dit hoofdstuk positief is over de gezinssituatie, weten we (onder andere uit ervaringen van SNTR-medewerkers) dat er ook gezinnen zijn waarin spanningen en huiselijk geweld voorkomen. In dit onderzoek hebben geïnterviewde jongeren hier niet over gesproken.



Figuur 7.2. De steun die kinderen ontvangen van hun vader en moeder (in absolute aantallen).
Bron: EUR Bridge Kindsurvey (2019)

Figuur 7.2 laat zien dat veel kinderen aangeven dat zowel hun vader als hun moeder hen altijd probeert blij te maken. Deze stelling is het meest gekozen. Ook zien we dat bij zowel de vaders als bij de moeders genoemd wordt dat ze – naast blij maken – ook hun kind troosten als het verdrietig is, meedenken over de toekomst en snappen wat het kind denkt en voelt. De Kindsurvey laat dus zien dat kinderen zich met name op emotioneel gebied gesteund voelen door hun ouders.

Hoewel er weleens ergernissen zijn tussen broers en zussen, vertellen de meeste jongeren in de interviews dat zij ook heel belangrijk voor hen zijn. Voor sommige jongeren zijn broers of zussen zelfs hun beste vrienden, waarmee ze veel samendoen. Meerdere jongeren noemen dat ze zelf niet bang zijn om corona te krijgen, maar wel bezorgd zijn dat hun kleine broertjes of zusjes misschien ziek worden. Er klinkt veel zorgzaamheid door in hoe ze over hun broertjes en zusjes spreken.

Samen zijn met het gezin is dus belangrijk voor het thuis voelen in Rotterdam. Niet voor alle jongeren is het gezin echter compleet. Sommige jongeren vertellen dat er broers of zussen ontbreken; zij wonen nog in Syrië of in een ander land en worden erg gemist. In het citaat hieronder legt een respondent uit dat ze haar zus – die niet naar Nederland kan komen omdat het te veel geld kost – erg mist.

“Ik heb nog een zus die in Syrië is. Ze is getrouwd, ze woont met haar [schoon]familie. Ja, ik mis haar. Toen zij zestien was, was ik dertien jaar. We waren echte vriendinnen. Het was echt leuk met haar. [...] Wij zijn allemaal bij elkaar, alleen zij niet. [...] Ze mist ons ook, en ze wil ook graag hier naartoe komen. Omdat ze ons mist.”
(R16, meisje, 16 jaar)

Naast het kerngezin, zijn ook andere familieleden belangrijk voor de jongeren om zich thuis te voelen. Tantes, ooms, neefjes en nichtjes; allen worden genoemd als belangrijke personen in het leven van de jongeren. Soms zijn neefjes of nichtjes de beste vrienden van de geïnterviewde jongeren. Het verschilt erg per gezin of er meerdere familieleden in Nederland leven of juist niet. Uit de verhalen van de jongeren blijkt de aanwezigheid van familieleden buiten het kerngezin een belangrijke factor te zijn in hun thuisgevoel hier. In de twee citaten hieronder hadden de jongeren familie die al lange tijd in Nederland woonde, voordat zij hier aankwamen.

“We hebben ook veel familie hier! We hebben meer familie hier dan in Syrië. Want ik heb drie ooms, die al meer dan 25 jaar hier wonen. [...] Ik heb zes neven, die met hun eigen gezinnen wonen. Ik heb tantes, ik heb echt veel familie hier. Dus het komt ook een beetje daardoor dat we ons sneller hier thuis voelen. We hebben onze familie hier ook om ons heen.” (R19, jongen, 17 jaar)

“Mijn nicht is hier geboren. En ik had contact met haar, zo van “hier ben ik, we zijn familie”. Toen gingen we vaker naar buiten, ze ging me gewoon meer laten zien. Ze is gewoon een belangrijk persoon in mijn leven. [...] Ze ging mij echt helpen gewoon met alles. School. Als ik problemen had, van “ik weet niet wat ik moet doen?” dan was zij er: “Ja, ik kan je helpen, ik ken de regels en zo”. [...] Wanneer ik alleen was, niemand had, nieuw was hier. Wanneer ik verdrietig was, omdat ik niets te doen heb en niemand heb, dan kon ik gewoon met haar iets gaan doen. Naar

buiten gaan, spelen, film kijken, zorgen dat je je niet verveelt. [...] En gewoon ook afspraken, papieren, dingen regelen. Ja, dat ze dingen ook echt kon uitleggen en zo.” (R7, jongen, 17 jaar)

De jongere in het eerste citaat legt uit dat hij zich sneller thuis voelde, doordat er al een familienetwerk was in Nederland. In het tweede citaat wordt duidelijk dat familie ook hulp kan bieden op allerlei fronten; met school, bij verdriet en eenzaamheid, en met afspraken en zaken die geregeld moesten worden. Dat er iemand is die vertrouwd is met hoe het leven in Nederland geregeld is, en tegelijkertijd ook nog familie is, maakt het verschil voor deze respondent.

Er zijn echter ook jongeren die geen of slechts een klein familienetwerk in Nederland hebben. Dat is een groot contrast met het leven dat zij in Syrië hadden. Daar woonden familieleden soms bij elkaar in huis of heel dicht bij elkaar in de buurt. Kinderen zijn soms met elkaar opgegroeid, maar door de vlucht nu ver van elkaar verwijderd.

R: “Ja, hij is mijn neef. Hij woont in Turkije. [...] Ik heb hem 10 jaar niet gezien. [...] Ja. Echt lang.”

I: “Dat is echt lang, ja. En hoe vind je dat?”

R: “Ja, lastig. Want wij waren beste vrienden. Hij is groter dan ik, twee maanden ouder dan ik. En toen wij in Syrië waren, waren we altijd samen. [...] Sinds ik geboren ben op deze aarde, waren wij samen, altijd. Bijna elke dag.

Want zijn huis was naast mijn huis.” (R8, jongen, 17 jaar)

O: “Heb je een leuk Suikerfeest gehad?”

R: “Niet zo leuk. Want ik heb geen familie hier. [...] Ja. Allemaal in Syrië.” (R11, meisje, 16 jaar)

Een deel van de jongeren mist hun familieleden dus erg. Omdat ze elkaar in Syrië elke dag of eens per week zagen, of uitgebreid het Suikerfeest gezamenlijk vierde, is het gemis groot. Sommige vertellen dat ze nog dagelijks contact hebben met familieleden in Syrië of andere landen. Een enkeling legt uit dat contact met familie houden moeilijk is vanwege slecht internet in delen van Syrië. Familieleden die nog in Syrië wonen, kunnen niet bezocht worden. Zolang het gezin in Nederland nog geen verblijfsvergunning heeft voor onbepaalde tijd, is dat niet toegestaan (Rijksoverheid, 2020). Sommige jongeren vertellen wel dat zij soms familie bezoeken die in andere Europese landen zijn gaan wonen na de vlucht.

Familie is dus belangrijk voor de jongeren om zich thuis te voelen in Rotterdam. De gezinnen van de geïnterviewden jongeren zijn meestal compleet, maar als er gezinsleden afwezig zijn, doet het hen verdriet. Familie moet ook breder worden gezien dan alleen het gezin. De relaties met andere familieleden zijn (en in sommige gevallen: waren) vaak hecht. Dat familieleden nu ver van elkaar vandaan wonen, is iets dat hen verdrietig maakt en ook het thuis voelen hier negatief kan beïnvloeden. Om je thuis te voelen is het volgens de jongeren namelijk belangrijk om in Nederland ook een familienetwerk te hebben, waarin mensen voor elkaar klaar staan en feestdagen samen kunnen vieren.

Het belang van een hecht familienetwerk wordt ook onderschreven in de literatuur (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018), waarin sociale of relationele factoren worden genoemd als relevant voor thuis voelen. Duyvendak en de Graaf (2009) laten zien dat de binding die mensen voelen met een fysieke plek – in dit onderzoek de stad Rotterdam – vaker (deels) voortkomt uit de band die je hebt met de mensen op die plek. Met andere woorden: je voelt je ergens thuis als er mensen zijn met wie je je verbonden voelt, zoals familieleden. De geïnterviewde jongeren laten zien dat er grote verschillen zijn; voor sommigen is het familienetwerk hecht en uitgebreid, voor anderen is in het in Nederland afwezig.

7.5.3 Vrienden die je begrijpen

Naast familie, zijn volgens de jongeren ook vrienden belangrijk om je thuis te voelen in Rotterdam. Ze spreken veel over hun vrienden. Het hebben van een sociaal netwerk met leeftijdsgenoten, zorgt voor meer binding met de stad waarin ze wonen.

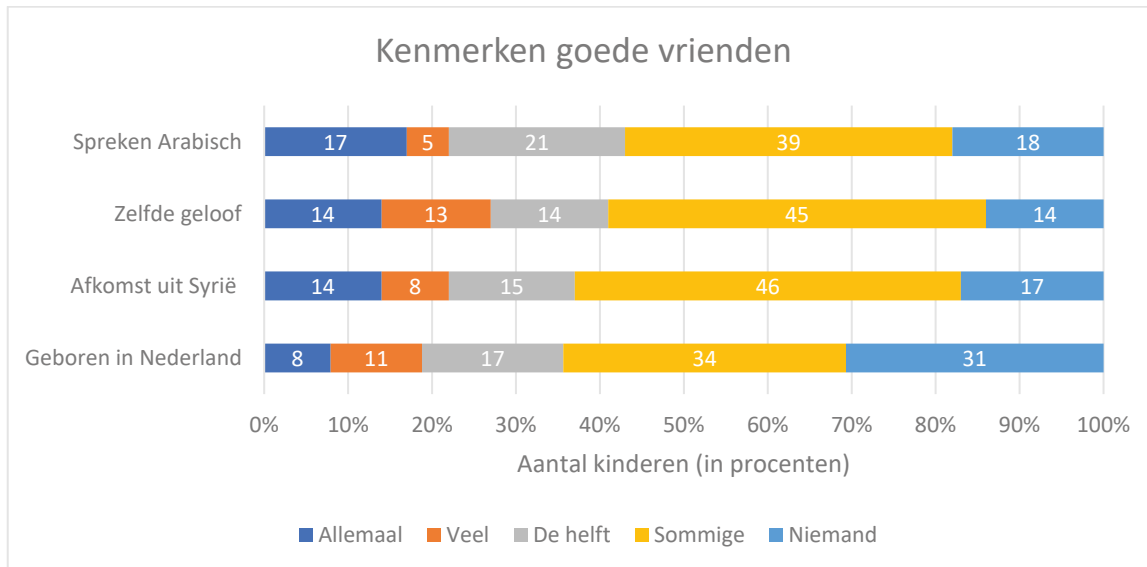
“Ja, toen we een huis hadden gekregen en ik weer mocht gaan voetballen... Ja, toen voelde ik me echt thuis in Rotterdam [omdat] ik vrienden kon maken. Want toen ik in dat asielcentrum zat, toen moest ik bijna elke drie maanden naar een ander asielcentrum. Dus je hebt geen vrienden. Maar nu heb ik gewoon vrienden voor altijd.” (R4, jongen, 15 jaar)

De jongeren vertellen vaak enthousiast over hun vrienden. Ze ondernemen allerlei activiteiten met elkaar; ze gaan samen winkelen, sporten, “chillen” in een park, naar het strand of naar het zwembad, gamen, wandelen door de stad of naar de bibliotheek. Meerdere jongeren zeggen dat ze met hun beste vriend of vrienden alles

kunnen bespreken en dat ze elkaar begrijpen, zelfs zonder woorden. Toen de coronamaatregelen in het voorjaar van 2020 van kracht waren, werd samenkomen met vrienden dan ook erg gemist.

Jongeren hebben hun vrienden vaak leren kennen op school; in de internationale schakelklas of in een reguliere klas. Een aantal jongeren heeft vrienden gemaakt in het asielzoekerscentrum, met wie ze nu nog steeds goed bevriend zijn. Ook de sportclub en de zomerschool van SNTR worden genoemd als plek waar vrienden gemaakt zijn.

Uit de Kindsurvey blijkt dat de vriendengroep van kinderen vaak gemengd is; met een deel van hun vrienden delen zij taal, geloof en afkomst, maar er zijn ook goede vrienden die in Nederland zijn geboren (figuur 7.3).



Figuur 7.3. Kenmerken goede vrienden (in procenten).

Bron: EUR Bridge Kindsurvey (2019)

In de interviews vertelt een deel van de jongeren dat zij vrienden hebben die in Nederland geboren zijn, maar het contact met hen is vaak minder intensief dan met vrienden met een Syrische achtergrond (zie ook Van der Ent, Dagevos & Stam, 2020). Ze leggen uit dat het met Syrische vrienden vaak gemakkelijk is om elkaar te begrijpen, met name omdat ze dezelfde moedertaal spreken.

I: "Is dat belangrijk voor je, dat vrienden ook uit Syrië komen?"

R: "Nee, maar we begrijpen elkaar beter. Ik heb veel Nederlandse vrienden, maar dat zijn, zeg maar, niet echte beste vrienden van mij. Ja, we [Syrische vrienden] begrijpen elkaar beter."

I: "En hoe kom dat, dat je elkaar beter begrijpt?"

R: "Ja, echt de taal, mijn moedertaal." (R1, meisje, 15 jaar)

I: "Is dat [de meeste vrienden komen uit Syrië] belangrijk voor je?"

R: "Nee, niet zo, nee. Maar misschien toen ik nieuw in Nederland was, kon ik alleen maar Arabisch praten. Anders versta ik niet met wie ik contact heb, dus daarom. [...] Daardoor heb ik Syrische vriendinnen."

(R18, meisje, 16 jaar)

Het sluiten van vriendschappen met andere jongeren die ook Arabisch (of Koerdisch) spreken, lijkt bevorderlijk te zijn voor het thuisgevoel. Deze vriendschappen zijn wat makkelijker en bereiken sneller een dieper niveau, omdat de jongeren direct met elkaar kunnen praten. Toch zijn er ook zeker vriendschappen met Nederlandse jongeren. In het volgende citaat legt een respondent uit dat hij zich meer thuis voelt in Rotterdam als hij met zijn Nederlandse vrienden op stap is.

"Als ik met vrienden van school, bijvoorbeeld die Nederlandse vrienden, naar buiten ga, dan voelt het [Rotterdam] als mijn stad. Maar als ik bijvoorbeeld met Arabieren naar buiten ga, dan voelt het anders, omdat ik Arabisch praat en zo. [...] Dan voelt het anders. Ja. Maar gewoon als ik met Nederlanders naar buiten ga, en zo, dan voel het echt gewoon als mijn stad. Dan voel ik mijzelf Nederlander." (R17, jongen, 15 jaar)

Bij vriendschappen is taal een belangrijke factor; als je dezelfde taal spreekt – of dit nu Arabisch, Koerdisch of Nederlands is – is het eenvoudiger om vrienden te worden. Daarnaast is ook belangrijk waar jongeren in contact

kunnen komen met andere jongeren. School is een plek waar vriendschappen vaak ontstaan. Jongeren brengen de eerste periode in Nederland vaak door in een ISK met andere leerlingen die nieuw in Nederland zijn. Als gevolg hiervan zijn hun vrienden regelmatig ook nieuwkomers. We zien hier wederom dat factoren die thuis voelen beïnvloeden met elkaar verweven zijn; taal is relevant voor thuis voelen, maar ook voor de vriendschappen die jongeren sluiten. Deze vriendschappen dragen daarnaast ook bij aan thuis voelen.

Hoewel voor het thuis voelen in Rotterdam voornamelijk vrienden in deze stad een rol spelen, zijn er ook transnationale vriendschappen die voor de jongeren veel betekenis hebben. Sommige jongeren vertellen over hun beste vriend(in) in Syrië en hoewel ze in Nederland ook vrienden hebben, benadrukken ze dat deze vriendschappen niet van hetzelfde niveau is. Een respondent legt uit dat ze de bruiloft van haar vriendin in Syrië moest missen, een ander vertelt dat hij nog dagelijks belt met zijn vriend in zijn stad van herkomst, waar het *“niet helemaal veilig is”*. Anderen praten over vrienden die inmiddels in andere landen wonen, zoals Duitsland, Italië en Turkije. Met sommigen hebben zij contact via sociale media, maar met andere vrienden is dat niet mogelijk. We vinden het belangrijk deze transnationale vriendschappen hier te noemen, omdat deze diaspora voor de jongeren veel waarde heeft.

Deze paragraaf heeft laten zien dat vriendschap volgens jongeren belangrijk is voor het thuis voelen in Rotterdam. De vriendengroepen zijn gemengd, maar de hechtste vriendschappen zijn vaak met jongeren die dezelfde taal en afkomst delen. Dat komt doordat spreken in je moedertaal makkelijker is, en omdat kinderen en jongeren elkaar vaak ontmoeten in internationale schakelklassen. Net als het belang van familieleden, kunnen we vrienden zien als sociale of relationele factoren die bijdragen aan thuis voelen (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018).

7.5.4 Naar school gaan en werken aan je toekomst

De jongeren noemen naar school gaan ook als een factor die bijdraagt aan thuis voelen in Rotterdam. Enerzijds is het de belangrijkste plek waar zij bovengenoemde vrienden ontmoeten, anderzijds is het de plek waar ze Nederlands hebben geleerd en nog steeds leren, en kennis opdoen over Nederland.

“Vanuit mijn school ken ik veel mensen. Eigenlijk ken ik Nederland vanuit mijn school. Ja, ik heb daar leren kennen hoe Nederland is; de taal Nederlands, hoe wonen mensen in Nederland, in Rotterdam. Ja, veel culturen ken ik vanuit mijn school.” (R14, jongen, 16 jaar)

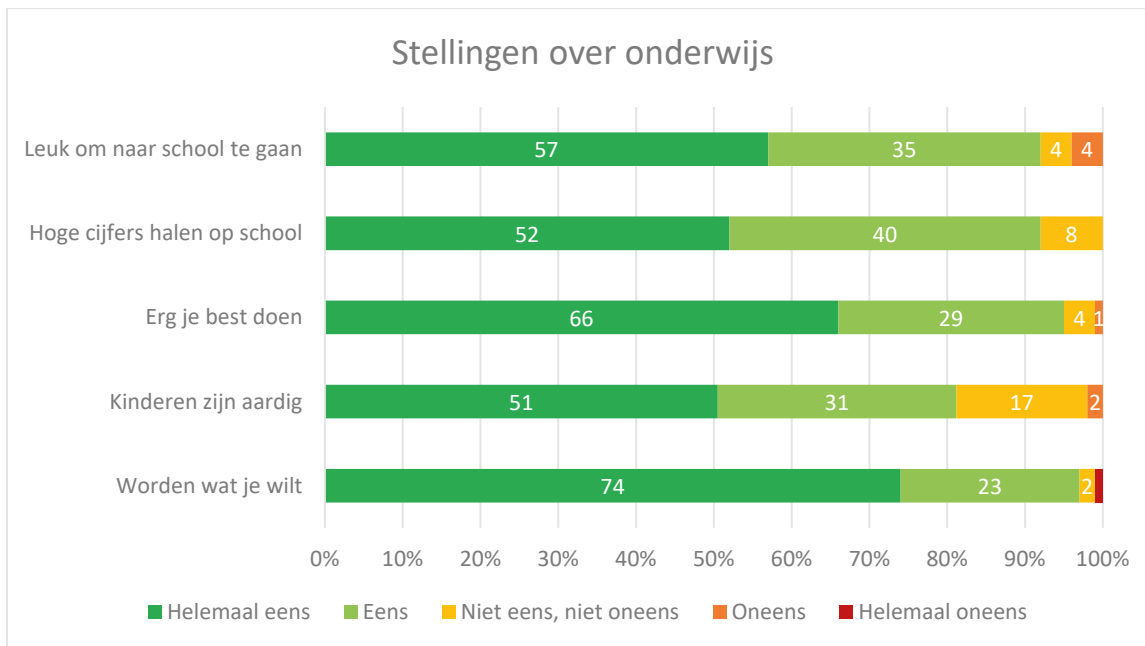
Een paar jongeren beschrijven school zelfs als hun tweede huis. Ze geven hiervoor als reden dat ze erg vertrouwd en hecht zijn met hun klasgenoten, maar ook dat ze veel tijd doorbrengen op school. Ze zijn soms meer uren per dag in de klas dan dat ze samen doorbrengen met hun familie, zeggen ze. De respondent in de volgende quote woont ver van school en legt uit:

“Ik ga om half 7 naar school toe, tot bijvoorbeeld 3 of 4 uur. Dat is meer tijd dan ik thuis ben. Ja, ik ben de hele tijd met hen [mijn klasgenoten]. Ik leer Nederlands ook met hen, de echte taal van dit land. Ja, we hebben veel besproken. Ik zit meer met hen dan ik met mijn familie zit.” (R1, meisje, 15 jaar)

De periode die jonge statushouders doorbrengen in een ISK kan prettig zijn, omdat ze daar gemakkelijk vrienden maken die dezelfde taal spreken en de ervaring van nieuw zijn delen. Er zijn ook jongeren kritisch op de ISK. Zij leggen uit dat er – ondanks dat het niet mag – toch vaak Arabisch wordt gesproken in de klas, waardoor het leren van Nederlands moeilijker is. Intensief contact met jongeren die in Rotterdam zijn geboren is niet vanzelfsprekend, terwijl sommige jongeren aangeven dit wel graag zouden willen. De volgende respondent vertelt dat ze zich thuis voelde vanaf het moment dat ze naar een reguliere klas ging, omdat er daar niet steeds gesproken werd over hoe het in andere landen gaat. Op de vraag vanaf welk moment ze zich thuis voelde in Rotterdam, zegt ze:

“Het einde van vorig jaar [...] want toen ging ik naar een reguliere klas, dus niet meer met ISK-leerlingen. Dus ik ging wat meer met mensen praten die hier zijn geboren. Dat was leuker dan die andere leerlingen, die zeggen altijd van” in ons land zo, in ons land zo”. Dus je kan [in een reguliere klas] veel meer dingen leren over Nederland.” (R13, meisje, 16 jaar)

In de interviews zijn jongeren erg positief over school. Ze vinden school een fijne plek om te zijn, vertellen enthousiast over hun klasgenoten en zijn vaak tevreden met de docenten. Ook in de Kindsurvey is gevraagd aan kinderen wat ze van school vinden. Er zijn vijf stellingen over school voorgelegd en in figuur 7.4 zijn de bevindingen weergegeven.



Figuur 7.4. Stellingen over school (in procenten).

Bron: EUR Bridge Kindsurvey (2019)

De Kindsurvey laat eveneens een heel positief beeld zien (figuur 7.4). Meer dan 90% van de kinderen is het (helemaal) eens met de stelling dat ze het leuk vinden om naar school te gaan, ze geven aan hoge cijfers te halen en erg hun best te doen. Ook is er veel vertrouwen dat je in Nederland kunt worden wat je wilt, als je goed je best doet op school.

Volgens Gilroy (2006, geciteerd in Davis et al., 2018) is het voor thuis voelen belangrijk dat je een toekomst voor jezelf ziet. Davis et al. (2018, p.3) stellen dat *“having a sense that you are going somewhere, that you are building a future, creating and shaping your own biography, may be just as important”*. De Kindsurvey resultaten laten zien dat veel kinderen inderdaad denken dat ze kunnen worden wat ze willen als ze goed hun best doen op school. Zij zien een toekomst voor zichzelf en onderwijs gaat hen daarbij helpen.

In de interviews plaatst een aantal jongeren hier een kanttekening bij. Zij spreken met frustratie over het onderwijsniveau dat ze nu volgen, omdat ze graag een hoger niveau zouden willen volgen. In de interviews viel op dat de jongeren hoge ambities hebben; velen willen graag een universitaire studie doen en ambiëren een carrière als bijvoorbeeld architect, apotheker of kinderarts. Tegelijkertijd volgen alle jongeren op dit moment een vmbo- of mbo-opleiding. De ambities zijn dus hoog ten opzichte van hun huidige opleidingsniveau en het onderwijstraject naar hun geambieerde baan is nog lang. Sommige jongeren vertellen dat ze pas laat het onderwijssysteem in Nederland begrepen en eerst niet wisten dat hun huidige onderwijsniveau niet aansluit bij de vervolgopleiding die ze willen doen. Een aantal jongeren stelt dat ze het niet eens zijn met hun docenten; ze zeggen dat hun docenten vinden dat ze geen hoger onderwijsniveau aankunnen vanwege hun Nederlandse taalbeheersing, maar de jongeren zelf vinden dat ze dit wel kunnen. In andere studies wordt dit beeld bevestigd; jongeren die nieuw zijn in Nederland stromen vaak door naar lager onderwijsniveau dan qua cognitieve capaciteiten bij hen past, omdat doorstroom gebaseerd wordt op hun taalbeheersing (Crul et al., 2016; Onderwijsraad, 2017). De twee jongeren in de citaten hieronder zitten allebei op de mavo, maar willen graag onderwijs op de havo volgen.

“Ik ben niet echt een Mavo-leerling. Ik wilde eigenlijk naar de HAVO, ik vind het daar rustiger. En het is een moeilijker niveau, dat kan ik wel aan. Alleen mijn docenten zeggen dat ik uit een ISK kom, uit een klas voor taal en zo, dus “misschien wordt het dan wat moeilijk voor jou”. En ik zei dat ik wel verantwoordelijk ben voor mijn cijfers en dat ik het wel aan kan, maar ze zeggen van niet. Ze zeggen “Dat kan niet, je moet de MAVO afmaken en daarna kan je naar de HAVO”.” (R15, meisje, 16 jaar)

“Ik, ik heb niet echt een uitdaging in Mavo. [Ik vind het] onrecht. Oneerlijk. [...] Als ik geen uitdaging heb, dan ga ik ook geen boek lezen, dan ga ik ook geen huiswerk maken, dan ga ik op internet ook niet naar nieuws luisteren. Dan ga ik geen moeite doen om Nederlands te leren. Maar als je een kind een uitdaging geeft, een leerling, dan gaat die zelf daarmee aan de slag.” (R19, jongen, 17 jaar)

In de perceptie van deze jongeren krijgen ze niet de kansen die ze wel verdienen, omdat ze nog relatief kort Nederlands spreken. De ervaring dat hun toekomst in zekere mate bemoeilijkt wordt, kan het thuisgevoel in

Rotterdam verminderen. Dit soort ervaringen gaan om het niet krijgen van gelijke kansen en past daarom ook bij een factor die later (in paragraaf 7.5.6) besproken wordt, namelijk dat ervaringen met discriminatie of uitsluiting thuis voelen kan belemmeren.

7.5.5 Krijgen van de Nederlandse nationaliteit

Een paar jongeren vertellen dat het krijgen van de Nederlandse nationaliteit belangrijk is voor hen. Het voelt voor hen als de volgende stap in het thuis voelen; met een Nederlands paspoort voelen ze zich meer verbonden met de stad en het maakt hen Rotterdammer of Nederlander.

I: *“Wanneer denk je dat je helemaal Rotterdammer bent?”*

R: *“Als ik de [Nederlandse] nationaliteit krijg.”* (R5, jongen, 14 jaar)

“Misschien als ik groot ben geworden, dan word ik een Nederlandse jongen. Want dan heb ik de nationaliteit gehad. [...] Ja. Dan word ik Nederlander. Ik ben dan half Nederlander en half Syriër.” (R10, jongen, 15 jaar)

Antonsich (2010) benoemt ook dat juridische factoren, zoals het hebben van een verblijfsvergunning of de nationaliteit, een rol spelen in thuis voelen omdat ze zorgen voor een zekere mate van veiligheid. Deze veiligheid is essentieel om je thuis te voelen, stelt hij. Voor de jongeren leek de Nederlandse nationaliteit niet zo zeer te gaan om veiligheid, omdat ze niet spraken over angst om weggestuurd te worden uit Nederland. Het verkrijgen van de nationaliteit heeft voor hen enerzijds een symbolische functie, omdat ze voelen dat ze er dan echt bij horen. Anderzijds geeft een Nederlands paspoort hen ook meer mogelijkheden, vertellen ze; het maakt dat ze weer kunnen reizen en daarmee wordt het ook mogelijk familie in Syrië te bezoeken.

7.5.6 Ervaren uitsluiting kan thuis voelen belemmeren

Je ergens thuis voelen kan belemmerd of verminderd worden als je discriminatie of uitsluiting ervaart. Deze ervaringen komen ook voor onder de jongeren geïnterviewd zijn. Een respondent geeft aan dat dit soort situaties invloed hebben op haar thuisgevoel:

I: *“Ja. En zijn er ook wel eens momenten dat je je niet thuis voelt in Rotterdam?”*

R: *“Als ik niet lieve mensen ontmoet. [...] Ze kijken zo raar naar mij. Ze zeggen ook rare dingen over mijn hoofddoek, over mijn geloof.”* (R16, vrouw, 16 jaar)

De helft van de jongeren vertelt in de interviews over negatieve ervaringen in Rotterdam. Ze zeggen dat ze weleens zijn uitgelachen als ze fouten maken in de taal, zeker in de begintijd in Nederland. Ook hebben jongeren gehoord dat het beter is als ze terug zouden gaan naar Syrië. Sommige respondenten geven aan dat het hen pijn doet als gevraagd wordt waarom ze naar Nederland gekomen zijn en of dat wel echt nodig was, omdat de jongeren en hun families Syrië niet uit vrije wil hebben verlaten. Een respondent met een Koerdische achtergrond geeft aan dat hij weleens “terrorist” genoemd is door medeleerlingen met een Turkse achtergrond, wat laat zien dat internationale spanningen tussen Turken en Koerden soms het Rotterdamse klaslokaal bereiken. Een andere respondent merkt op dat de burens ‘klagen’ over geluidsoverlast en denken dat het geluid wel afkomstig moet zijn van Syrische gezinnen *“die de regels niet kennen”*.

In de citaten hieronder, beschrijft een aantal jongeren hun ervaringen in eigen woorden. De ervaringen variëren van mensen die iets zeggen of schreeuwen op straat, tot situaties waarin jongeren voelen dat ze niet geaccepteerd worden door hoe mensen naar hen kijken. Ze worden gezien als ‘de ander’ en vertellen hier vaak met veel emotie over.

R: *“Ik loop zo daar [in winkelcentrum] met mijn moeder, en ze zeggen zo over mijn moeder “kanker” of zoiets. En mijn moeder zegt: “wat zeggen ze?” En ik zeg “niets, mensen zijn beetje gek”. Ja.”*

I: *“Ah. Je dacht: dit ga ik niet vertalen.”* (R11, meisje, 16 jaar)

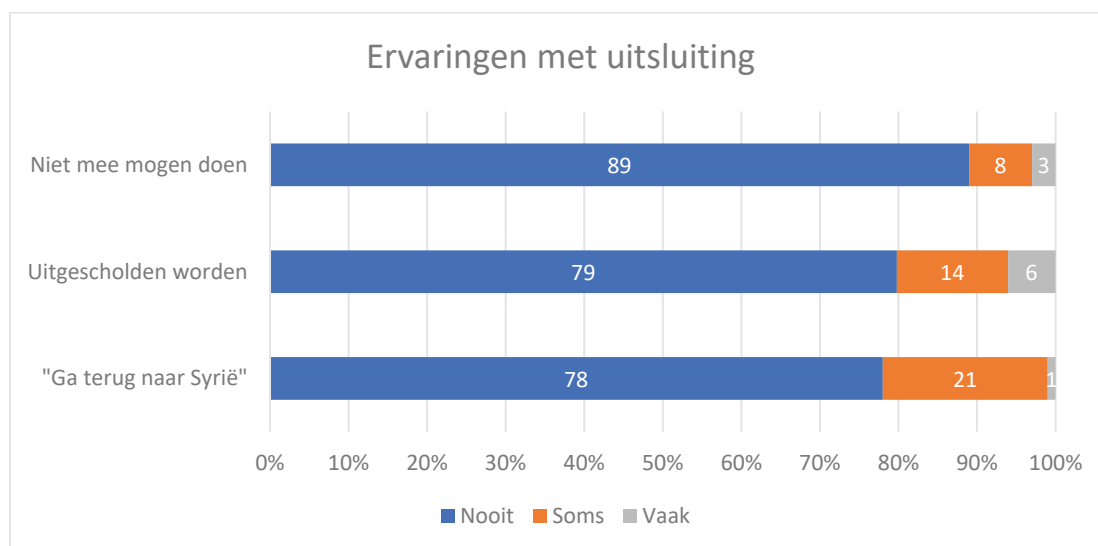
“Een keer was er een man, dat was in het centrum. Ik zit gewoon te wachten en hij komt tegen mij zeggen: “Je bent moslim en je hebt een hoofddoek, waarom ben je hier?”. En hij schreeuwt tegen mij. Ik belde de politie gelijk en hij liep weg. [...] Ja, dat vind ik eigenlijk een beetje moeilijk. Waarom, waarom doe je zo tegen mij? Ik heb niks, niks gedaan tegen jou.” (R13, meisje, 16 jaar)

“Ja, het is moeilijk gewoon. Niet dat ze me gelijk gewoon accepteren. Ja, is gewoon moeilijk om uit te leggen. Ze willen liever iemand anders dan ik. [...] En ja, dat vind ik gewoon niet goed aan wat ze doen. [...] Je ziet het gelijk

aan hoe ze naar jou kijken of tegen jou praten. [...] In het begin had ik ook het probleem van mensen die mij gingen uitschelden van “ga terug naar je land”. [...] En ik vind het niet leuk, ik doe niets tegen jou, ik ben rustig.” (R7, jongen, 17 jaar)

“Sommige mensen roepen hier in de buurt, als ik aan het voetballen ben, dat heb ik ook wel meegemaakt. Dat zijn dan bijvoorbeeld kinderen, die zijn ook niet hier geboren. Die zijn ook geen Nederlander. Ze zeggen “denk niet dat jij in Syrië, [...] denk maar niet dat je in je eigen land ben”. Ja, dan voel ik echt, ze willen me niet, maar ik ben toch hier. Dat gevoel heb ik, ze hebben liever dat ik wegga dan dat ik met hen ga praten.” (R17, jongen, 15 jaar)

In de Kindsurvey is gevraagd aan kinderen of ze weleens hebben meegemaakt dat ze niet mee mochten doen met andere kinderen omdat ze uit Syrië komen, of ze weleens uitgescholden zijn, en of iemand weleens gezegd heeft dat ze terug moeten gaan naar Syrië.



Figuur 7.5. Ervaringen met uitsluiting (in procenten).

Bron: EUR Bridge Kindsurvey (2019)

In figuur 7.5 is te zien dat een deel van de kinderen weleens uitsluiting heeft ervaren. Eén op de tien kinderen heeft weleens te horen gekregen niet mee te mogen doen met andere kinderen. Eén op de vijf kinderen wordt weleens uitgescholden omdat ze uit Syrië komen, en eveneens één op de vijf hoort weleens dat ze terug moeten gaan naar Syrië.

De interviews met jongeren geven meer inzicht in wat deze ervaren uitsluiting met jonge statushouders doet (zie ook Van der Ent et al., 2020). De jongeren vertellen vaak met veel emotie over deze situaties. Hoewel ze zeggen dat het hen niet erg raakt of dat ze er niet mee zitten, klinkt hun stem tijdens deze verhalen vaak fel van boosheid of verdriet. Als ze vervelende ervaringen hebben op school of de sportclub, dan heeft het vaak zin om het te vertellen aan de docent of trainer. De ander krijgt dan straf, geven ze aan. In andere situaties, geven de jongeren aan, is het beter is om het te negeren. Ze noemen de mensen die discriminerende dingen zeggen soms “zieke” of “gekke” mensen. De jongeren willen graag de verstandigste zijn en denken dat een discussie weinig zal opleveren of dat er ruzie kan ontstaan. Een enkeling gaat de discussie wel eens aan (zie eerste citaat hieronder), een andere respondent zegt dat het na een vechtpartij klaar was met de pesterijen op school.

“Er was ook een jongen die eerst gemeen deed en zo. En daarna wilde hij met mij [samen]werken [op school]. En toen zei ik “ik ga alleen werken, ik ga niet met je werken”. En toen werd zijn vriendin boos, toen zei ze “ja, jij hoort niet hierbij, je moet weg naar je land”. Ik zeg: “Omdat ik niet met hem wil werken, dan hoor ik hier niet bij?” [...] Toen kon ik gelukkig Nederlands, toen kon ik mezelf verdedigen. Ik kon het tegen mijn mentor zeggen. Toen heeft ze haar straf gegeven.” (R19, jongen, 17 jaar)

De jongeren spraken in de interviews ook over waarom zij denken dat sommige mensen nare dingen tegen hen zeggen. Een reden die een aantal keer genoemd werd is dat mensen niet genoeg nadenken of niet genoeg kennis hebben over de situatie in Syrië. Gevraagd naar wat er zou moeten gebeuren om deze situatie beter te maken, zegt een respondent:

“Ja, zulke mensen moeten echt gewoon meer nadenken. Ze moeten echt gewoon de filmpjes zien op YouTube, wat er echt met deze mensen gebeurd is om hier naartoe te vluchten. Toen wij in Syrië waren voordat de oorlog begon, we hadden niks nodig. We hadden alles; geld, eten, we hadden alles. We waren niet heel arm, maar ook niet heel rijk. Het ging gewoon wel goed, in Syrië. Toen de oorlog begon; alle huizen kapot, auto’s zijn ook weg. Alles. We hebben niks meer. Als zij dat weten, misschien denken ze dan op een andere manier, dat ze beter met ons kunnen omgaan. Want uiteindelijk, ik ben een mens en hij is ook een mens. We hebben allemaal bloed in ons lichaam.”
(R17, jongen, 15 jaar)

Ongeveer de helft van de jongeren vertelt over ervaren uitsluiting in Rotterdam, maar voor hen lijkt er geen sprake te zijn van systematische uitsluiting. Ze zeggen dat het zeker niet het merendeel van de mensen betreft. Sommige jongeren geven aan dat er in elke groep altijd wel een paar mensen zullen zijn die onaardig zijn, maar benadrukken dat het grootste deel van de mensen aardig voor hen is.

Thuis voelen in Rotterdam is niet alleen een persoonlijke, emotionele zaak, maar heeft ook een sociaal element. Als je je afgewezen voelt en niet geaccepteerd en gewaardeerd wordt door andere mensen in de stad, is thuis voelen lastig. In de literatuur wordt aan deze processen van insluiting en uitsluiting – *politics of belonging* genoemd – veel belang gehecht (Antonsich, 2010; Yuval-Davis, 2006; Davis et al., 2018). We zagen dat een deel van de jongeren uitsluiting ervaart en dit veel emoties losmaakt. Sommige geven aan dat het hun thuis voelen belemmert. Tegelijkertijd hebben jongeren ook veel positieve ervaringen en voelen ze zich over het algemeen welkom en geaccepteerd in Nederland. Een jongere legt uit dat hij weliswaar vervelende ervaringen heeft gehad – hij noemt deze mensen “racistische mensen” – maar dat het voor hem geen invloed heeft op de mate waarin hij zich thuis voelt:

R: “Ik heb nooit het gevoel dat ik me niet thuis voel hier. Ja, racistische mensen, die heb ik veel [mee]gemaakt, maar dat maakt voor mij niet uit. Ik ben gewoon hier in Nederland.”

I: “Dat heeft geen invloed op of je je thuis voelt hier?”

R: “Nee, nee. Ik ben welkom hier, vind ik. In het begin, in de eerste twee jaren, hebben mijn ouders veel hulp gekregen. Ze hebben een uitkering aan ons gegeven. Ja, het was gewoon echt, Nederland is de beste plek om te wonen. Vond ik echt. Ik voel me thuis.” (R14, jongen, 16 jaar).

7.6 Thuis voelen gaat samen met verbondenheid met Syrië

Syrië neemt voor veel jongeren een belangrijke plaats in. Thuis voelen in Rotterdam kan voor de jongeren goed samengaan met een gevoel van verbondenheid met Syrië. Veel jongeren praten met warmte over hun herkomstland en vertellen soms nostalgisch over hoe het leven was. De foto’s die de jongeren bespraken tijdens de interviews, tonen regelmatig de steden of dorpjes in Syrië waar ze opgegroeid zijn. Transnationale bindingen met familie en vrienden die nog in Syrië wonen zijn voor sommige jongeren sterk. Als we spreken over identificatie, zeggen de meeste jongeren dat ze zichzelf zien als een Syrische jongen of een Syrisch meisje – enkelen noemen zichzelf Koerdisch of Palestijns. Sommige jongeren identificeren zich ook deels als Nederlands, omdat ze hier nu een aantal jaren wonen en hier aan hun toekomst bouwen, maar voor iedereen is het belangrijk dat zij uit Syrië komen.

In het conceptuele kader van Antonsich (2010), beschrijft hij hoe autobiografische factoren over iemands verleden – zoals persoonlijke relaties of herinneringen aan de kindertijd – bijdragen aan de verbondenheid aan een plek en aan thuis voelen. Als jongeren over Syrië spreken, dan halen zij vaak autobiografische factoren aan. Zoals deze respondent, die uitlegt dat er in Syrië veel herinneringen zijn:

“Ja, want daar [in Syrië] ben ik echt veertien jaar gegroeid. En daar heb ik met mijn ouders, met mijn familie, met mijn oom, ja, met mijn vriendinnen, oude vriendinnen, school... Ja, ik heb daar echt heel veel gedaan.”

(R6, meisje, 16 jaar)

In de interviews – en in dit hoofdstuk - ligt de focus op thuis voelen in Rotterdam. We hebben niet gesproken over thuis voelen in het Syrië van nu; jongeren wonen daar nu niet, het is niet veilig en soms is er van het Syrië dat ze zich herinneren weinig over omdat huizen kapot zijn en familie en vrienden gevlucht. De verhalen van de jongeren maken wel duidelijk dat Syrië een belangrijke plek voor hen inneemt en ze zich met het land verbonden voelen, omdat ze daar geboren en opgegroeid zijn en soms nog sociale relaties hebben. Soms zijn ze verdrietig over de huidige situatie en missen ze de goede tijden die ze daar hebben gekend. Het leven hier bestaat voor hen niet los van het leven dat ze in Syrië hadden. Thuis voelen in Rotterdam bestaat voor hen naast deze verbondenheid met Syrië.

7.7 Conclusie

Thuis voelen is één van de belangrijkste doelstellingen van SNTR. Thuis voelen is belangrijk voor de mentale gezondheid, de mate waarin mensen zich kunnen aanpassen aan een nieuwe situatie, en de veerkracht van jonge statushouders (Caxaj & Berman, 2010; Edge et al., 2014; Marsh, 2012). In dit hoofdstuk stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *In hoeverre voelen Syrische kinderen en jongeren zich thuis in Rotterdam en welke factoren dragen hieraan bij?* Met het bespreken van de factoren hebben we tevens een inkijkje gegeven in de leefsituatie van jonge statushouders van Syrische herkomst in Rotterdam.

Het merendeel van de jongeren uit de interviews voelt zich thuis in Rotterdam en uit de Kindsurvey komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Veel jongeren spreken met enthousiasme over de stad waarin zij nu leven en de meeste hebben hun draai gevonden. Ze voelen zich veilig en zijn na een paar jaar in Rotterdam ook vertrouwd met de stad.

De factoren die volgens de jongeren invloed hebben op thuis voelen, passen voor een groot deel in het analytisch kader van Antonsich (2010). De jongeren noemen sociale factoren, zoals het belang van samenleven met familie en de aanwezigheid van vrienden. Ook noemen ze culturele factoren en hierbij leggen ze de nadruk op de beheersing van de Nederlandse taal. De sociale en culturele factoren zijn voor de jongeren als de belangrijkste factoren te beschouwen; ze noemen deze vaak als eerste, vertellen er het uitgebreidst over en benadrukken het belang ervan. Antonsich (2010) onderscheidt ook economische factoren. Hoewel sommige jongeren een baantje hebben, noemen zij dit niet als belangrijk voor hun thuisgevoel. Waarschijnlijk is dit een factor die vooral voor volwassenen relevant is. Voor jongeren gaan economische factoren over naar school gaan en aan hun toekomst kunnen werken. Dit is voor hen belangrijk om zich in Rotterdam thuis te voelen. Door een klein deel van de jongeren zijn juridische factoren genoemd; het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit is voor hen een volgende stap in het thuis voelen in Rotterdam. Autobiografische factoren (zoals de geschiedenis en herinneringen die iemand heeft) worden door de jongeren niet genoemd als relevant voor thuis voelen in Rotterdam, maar geven voor hen juist verbondenheid met Syrië aan. Voor jongere broertjes en zusjes is dat anders, stellen ze, omdat zij een groter deel van hun kindertijd opgroeien in Nederland. Ten slotte, ervaringen met uitsluiting kunnen het thuis voelen belemmeren (Antonsich, 2010; Yuval-Davis, 2006). In de Kindsurvey rapporteert één op de vijf kinderen dit soort ervaringen, in de interviews vertelt de helft van de jongeren over ervaren uitsluiting of discriminatie. Duidelijk is dat deze ervaringen jonge statushouders erg kunnen raken. Er zijn geen verschillen gevonden in genoemde factoren tussen jongens en meisjes of jongeren van verschillende leeftijden. Alleen bij ervaren uitsluiting zien we dat meisjes vaker beschrijven dat dit op hun geloof gericht is. Ze refereren hierbij aan de hoofddoek die ze dragen.

Hoewel alle factoren analytisch van elkaar te onderscheiden zijn, zijn ze in de praktijk vaak met elkaar vervlochten. Er is dus een zekere mate van dynamiek tussen de factoren; zo is taal bijvoorbeeld belangrijk voor de sociale contacten die jongeren hebben en hebben ervaringen met uitsluiting soms te maken met nog niet volledige taalbeheersing. En school is een plek waar de taal geleerd wordt en eveneens de plek waar de jongeren vriendschappen sluiten.

Verder zagen we dat, zoals de literatuur ook benadrukt (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018; Spaaij, 2015; Van der Graaf & Duyvendak, 2009), thuis voelen meervoudig kan zijn. De focus in dit hoofdstuk lag op thuis voelen in Rotterdam, maar Syrië neemt nog steeds een belangrijke plek in voor de jongeren. Ze voelen zich verbonden met hun geboorteland, vanwege eerdergenoemde autobiografische factoren (ze zijn er geboren en opgegroeid), sociale (ze hebben er vrienden en familie) en culturele factoren (ze spreken de taal en kennen de cultuur). Thuis voelen is niet *zero-sum*, dus thuis voelen in Rotterdam kan goed samengaan met een verbondenheid met Syrië.

Thuis voelen is dynamisch (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018) en dat zien we ook in dit onderzoek onder jongeren: zij beschrijven dat zij zich steeds meer thuis zijn gaan voelen; de eerste periode was lastig, maar toen ze de taal spraken, vrienden gemaakt hadden en naar school gingen, ging het beter. Hoe het thuis voelen zich gaat ontwikkelen is moeilijk te zeggen. Sommige jongeren verwachten dat ze zich in de toekomst meer zullen thuis voelen in Rotterdam, omdat ze de taal nog beter leren of omdat ze werk krijgen en een eigen gezin zullen stichten. Daarbij is het wel de vraag in hoeverre het thuis voelen van jonge statushouders nog kan toenemen, het ligt immers nu op een heel hoog niveau. Het is denkbaar dat thuis voelen met de tijd zal afnemen. Eerder onderzoek onder migrantengroepen laat zien dat optimisme en tevredenheid vaak aan slijtage onderhevig is (Dagevos et al., 2018). Dit kan ook het voorland zijn voor jonge Syrische statushouders. Ervaren discriminatie kan bijvoorbeeld toenemen als jongeren de arbeidsmarkt betreden, waardoor het thuis voelen belemmerd wordt. Ook kan er teleurstelling optreden over de mogelijkheden om verder te komen in het Nederlandse onderwijssysteem en dromen waar te maken. We zagen dat de ambities van jongeren vaak hoog zijn ten opzichte van hun huidige onderwijsniveau en dat sommige jongeren gefrustreerd zijn over het – in hun ogen te lage – niveau waarop zij onderwijs volgen. Voor het thuis voelen is het van belang dat mensen aan hun toekomst kunnen bouwen en daarmee hun leven kunnen vormgeven (Antonsich, 2010; Davis et al., 2018).

Hoewel we geen onderzoek hebben gedaan naar de effectiviteit van het SNTR-programma voor kinderen en jongeren, kunnen we in relatie tot de bevindingen wel iets zeggen over de aansluiting tussen wat jongeren zien als belangrijk voor thuis voelen en de activiteiten van SNTR (zie meer in paragraaf 3.2.1). De zomerschool van SNTR – georganiseerd van 2017 tot 2019 – beoogde de Nederlandse taalbeheersing te bevorderen, het sociaal netwerk van jonge statushouders te vergroten en hen kennis te laten maken met de stad Rotterdam door middel van excursies. Ook tijdens de jongerenbijeenkomsten (2017-2018) was het doel om de taalbeheersing te stimuleren om en ontmoetingen met leeftijdsgenoten te faciliteren. Bij jongerencoaching (vanaf najaar 2019) wordt begeleiding gegeven op basis van de individuele behoeften van jongeren vanaf 16 jaar. Coaching richt zich bijvoorbeeld op het algehele welzijn van jongeren, advies bij studiekeuze of hulp bij het omgaan met discriminatie. Deze activiteiten van SNTR sluiten goed aan bij de factoren die bijdragen aan thuis voelen.

Literatuur

- Antonsich, M. (2010). Searching for Belonging – An Analytical Framework. *Geography Compass*, 4(6), 644–659. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2009.00317.x>
- Caxaj, C. S., & Berman, H. (2010). Belonging among newcomer youths: Intersecting experiences of inclusion and exclusion. *ANS. Advances in Nursing Science*, 33(4), E17-30. <https://doi.org/10.1097/ANS.0b013e3181fb2f0f>
- Crul, M., Keskiner, E., Schneider, J., Lelie, F., & Ghaemina, S. (2016). *No lost generation: Education for refugee children. A comparison between Sweden, Germany, The Netherlands and Turkey*. EUI Forum on Migration, Citizenship and Demography, Florence.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliepaard, M., & Miltenburg, E. (2018). *Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Davis, K., Ghorashi, H., Smets, P., & Eijberts, M. (2018). Introduction. In *Contested Belonging: Spaces, Practices, Biographies* (pp. 1–15). Emerald Publishing Limited.
- Duyvendak, J. W. (2011). *The Politics of Home*. Palgrave Macmillan.
- Edge, S., Newbold, K. B., & McKeary, M. (2014). Exploring socio-cultural factors that mediate, facilitate, & constrain the health and empowerment of refugee youth. *Social Science & Medicine*, 117, 34–41. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.07.025>
- Johnson, G. A., Pfister, A. E., & Vindrola-Padros, C. (2012). Drawings, Photos, and Performances: Using Visual Methods with Children. *Visual Anthropology Review*, 28(2), 164–178. <https://doi.org/10.1111/j.1548-7458.2012.01122.x>
- Kim, M. A., Hong, J. S., Ra, M., & Kim, K. (2015). Understanding social exclusion and psychosocial adjustment of North Korean adolescents and young adult refugees in South Korea through Photovoice. *Qualitative Social Work*, 14(6), 820–841. <https://doi.org/10.1177/1473325015572940>
- Marsh, K. (2012). “The beat will make you be courage”: The role of a secondary school music program in supporting young refugees and newly arrived immigrants in Australia. *Research Studies in Music Education*, 34(2), 93–111. <https://doi.org/10.1177/1321103X12466138>
- Oh, S.-A. (2012). Photofriend: Creating visual ethnography with refugee children. *Area*, 44(3), 382–288. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2012.01111.x>
- Onderwijsraad. (2017). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Onderwijsraad.
- Rijksoverheid. (2020). *Welke soort reisdocumenten zijn er?* <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/paspoort-en-identiteitskaart/vraag-en-antwoord/welke-soorten-reisdocumenten-zijn-er#:~:text=U%20kunt%20met%20het%20vreemdelingenpaspoort,in%20Nederland%20gebruiken%20als%20identiteitsbewijs>.
- SNTR. (2020). *Programma*. <https://www.sntr.nl/over-ons/programma/>
- Spaij, R. (2015). Refugee youth, belonging and community sport. *Leisure Studies*, 34(3), 303–318. <https://doi.org/10.1080/02614367.2014.893006>
- Van der Ent, B. (2020). *Kinderen uit Syrië in Rotterdam. Een surveyonderzoek onder 10- tot en met 15-jarigen over hun leven in Nederland* (No. 5; Bridge Project Statushouders in Rotterdam). Erasmus University Rotterdam.
- Van der Ent, B., Dagevos, J., & Stam, T. (2020). *Syrian-born children with a refugee background in Rotterdam. A childcentred approach to explore their social contacts and the experienced social climate in the Netherlands*.
- Van der Graaf, P., & Duyvendak, J. W. (2009). Thuisvoelen in stedelijke vernieuwing. Buurthechting in Nederlandse achterstandswijken. *Sociologie*, 5(2), 261–276.
- Wekker, F. (2020). *Affecting Feelings of Home through Community Building Interventions*. Amsterdam University Press/Walburg Pers.
- Yuval-Davis, N. (2006). Belonging and the politics of belonging. *Patterns of Prejudice*, 40(3), 197–214. <https://doi.org/10.1080/00313220600769331>

8. Conclusies

Jaco Dagevos, Adriaan Oostveen, Barbara van der Ent, Jolien Klok, Meta van der Linden en Meghan Rens

8.1 Inleiding

Aan de basis van dit onderzoek ligt de vraag in hoeverre het SNTR-programma een bijdrage levert aan de integratie van de deelnemende statushouders. Om hier inzicht in te krijgen is een vergelijking gemaakt tussen statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma en statushouders die in dezelfde periode in Rotterdam zijn komen wonen en onder de gemeentelijke aanpak vallen. Het SNTR-programma richt zich op zowel de structurele (taal, zelfredzaamheid, participatie) als de meer sociaal-culturele (sociale contacten, thuis voelen) kant van integratie. In dit hoofdstuk formuleren we de belangrijkste conclusies van het onderzoek en reflecteren we op de bevindingen.¹¹⁷ Het hoofdstuk is concluderend en beschouwend van aard. Een samenvatting van het onderzoek is te vinden aan het begin van dit rapport.

We starten in de volgende paragraaf (8.2) met een beschrijving van de opzet van het SNTR-programma. In paragraaf 8.3 formuleren we de belangrijkste conclusies ten aanzien van de ontwikkeling in de integratie van de SNTR- en gemeentegroep. Paragraaf 8.4 bevat een reflectie op de uitkomsten van het onderzoek. In paragraaf 8.5 gaan we in op de betekenis van dit onderzoek voor het nieuwe landelijke inburgeringsbeleid.

8.2 De opzet van het SNTR-programma: integraal en intensief

De oorsprong van het SNTR-programma ligt in 2015 toen Rotterdam zich gesteld zag voor de opgave om grote aantallen statushouders te huisvesten en hen te ondersteunen bij het opbouwen van een nieuw leven. Stichting De Verre Bergen (SDVB) besloot in die periode om een huisvestings- en integratieprogramma op te zetten voor Syrische gezinnen in Rotterdam. Voor de uitvoering hiervan werd SNTR opgericht. Het integratieprogramma van SNTR had als doel om “meer en beter bij te dragen aan de integratie van statushouders” (SNTR, 2016a, p. 6). SNTR vond de geboden begeleiding uit het regulier beleid te beperkt, omdat het maatwerk miste en van korte duur was (SNTR, 2016a). Problemen werden voornamelijk geconstateerd bij instanties en hulpverleningsorganisaties, die onvoldoende op de doelgroep waren toegerust om begeleiding te bieden die rekening hield met de achtergrond van de statushouder (Oostveen, Rens, & Klaver, 2020). Daarnaast constateerde SNTR knelpunten in de taalverwerving en het inburgeringsaanbod (SNTR, 2016a). (Zie verder Hoofdstuk 3 en Oostveen et al., 2020.)

Naast huisvesting is door SNTR een integratieprogramma ontwikkeld, waar uiteindelijk 208 Syrische gezinnen aan hebben meegedaan. Er is gekozen voor een hoog ambitieniveau, met een intensieve en integrale aanpak. De intensiteit van het programma is terug te zien in de duur, frequentie en verscheidenheid van geboden activiteiten. Het integrale karakter van de begeleiding komt naar voren in de aandacht voor zowel taal, maatschappelijke begeleiding als participatie (werk, opleiding, vrijwilligerswerk). Hieronder lichten we de hoofdkenmerken van het SNTR-programma toe, aan de hand van inzichten uit de vergelijking met het gemeentelijk beleid van Rotterdam en andere interventies die elders in Nederland de afgelopen jaren zijn ingezet om de participatie van statushouders te bevorderen (zie tevens Hoofdstuk 3; Oostveen et al., 2020). We schetsen het programma en lichten toe welke sterke punten de opzet van het SNTR-programma heeft, maar gaan ook in op de keerzijdes van de gekozen aanpak.

Grote slagkracht

Het SNTR-programma startte met de aankoop van woningen voor ruim 200 Syrische gezinnen, waar zij vanaf 2016 zijn gaan wonen. Voor de gemeente Rotterdam betekende dit een aanzienlijke verlichting van de zogenoemde taakstelling (d.w.z. het aantal aan Rotterdam toegewezen statushouders). Dit toont de grote slagkracht van SNTR, en haar financier SDVB. Die biedt SNTR de mogelijkheid om soms inrichtingskeuzes te maken die voor andere organisaties, vanwege beperkte financiële middelen, niet mogelijk zouden zijn. Te denken valt aan de intensieve taallessen, de bijfinanciering voor de verhoging van het taalniveau en de langdurige maatschappelijke begeleiding. Deze waren niet mogelijk geweest zonder de door SDVB geboden financiële ruimte.

¹¹⁷ Er is een apart onderzoek uitgevoerd naar de kinderen en jongeren in het SNTR-programma. De conclusies van dit onderzoeksdeel zijn te vinden in Hoofdstuk 7.

Integraal programma

Binnen het SNTR-programma zijn veel activiteiten ondergebracht die doorgaans door verschillende organisaties worden uitgevoerd. Dit geldt voor de maatschappelijke begeleiding (ligt vaak bij VluchtelingenWerk), de begeleiding richting werk of een opleiding (normaliter primair de verantwoordelijkheid van de gemeente) en de huisvesting (normaliter ook een taak van de gemeente). De taal cursus werd aanvankelijk onder nauwlettende coördinatie van SNTR uitgevoerd door externe taalscholen, en is sinds 2019 volledig in beheer van SNTR. Het integrale karakter van het SNTR programma komt ook tot uiting in de aandacht voor het gezin; zo worden jongeren binnen de gezinnen vanaf najaar 2019 apart begeleid (jongerencoaching) en besteden activeringscoaches aandacht aan het bevorderen van de sociale participatie bij personen bij wie dit achterblijft.

Door al deze activiteiten binnen SNTR te beleggen ontstaat er een breed en integraal programma, waarbij de deelnemer 'alles onder één dak' aangeboden krijgt. Dit biedt de kans om uitvoerders met verschillende verantwoordelijkheden in de uitvoering nauw met elkaar samen te laten werken. Zo kan de toekomstcoach bijvoorbeeld op de hoogte blijven van de aanwezigheid en voortgang van deelnemers in de taallessen, of kan de maatschappelijke begeleider contact zoeken met team Taal over binnengekomen post over de DUO-lening.¹¹⁸ Voor andere statushouders zijn deze functies binnen verschillende organisaties belegd (de taalaanbieder, VluchtelingenWerk, de gemeentelijke consulent etc.) en blijkt het vanwege onbekendheid, organisatiebelangen of tijdgebrek in de praktijk vaak lastig om elkaar structureel op de hoogte te houden (Blom et al., 2018; Oostveen, Born & Klaver, 2019).

Doorlopende ontwikkelingen in het programma

In 2016 ging het SNTR-programma van start, destijds bestaande uit maatschappelijke begeleiding en taalverwerving. In juni 2017 startten de onderdelen Loopbaan en Kind en tegen het einde van 2018 is een begin gemaakt met Toekomstcoaching. Ook in 2019 zijn nog diverse nieuwe activiteiten ontwikkeld, waaronder jongerencoaching en activeringscoaching. Het SNTR-programma is dus vaak gewijzigd. Voormalig directeur van SNTR Sayida Goedhoop had het vaak over 'een vliegtuig bouwen tijdens het vliegen'. Deze uitspraak verwijst naar het feit dat SNTR vanaf de start zelf veel activiteiten heeft opgezet en het tekent het dynamische karakter van het programma dat zich continu heeft ontwikkeld. Sommige activiteiten bleken niet of niet goed te werken waardoor ze werden stopgezet, andere werden juist geïntensiveerd. Het programma heeft op talrijke momenten zeilen bijgezet om de integratie van statushouders te bespoedigen.

Veel in eigen beheer

De programma-opzet en de verdere doorontwikkeling van het programma zijn doorgaans in eigen beheer ontwikkeld. Een voordeel van het ontwikkelen van activiteiten in eigen beheer is dat SNTR hierin bewuste inrichtingskeuzes heeft kunnen maken, zoals de intensieve taallessen of de langdurige maatschappelijke begeleiding. Een risico is echter dat SNTR 'opnieuw het wiel uitvindt' en door gebrek aan ervaring niet direct de beoogde kwaliteit kan bieden aan de deelnemers. Door vaker samenwerking te zoeken met externe partijen had meer gebruik gemaakt kunnen worden van de kennis en ervaring van anderen. Bovendien kost het ontwikkelen van nieuwe activiteiten tijd: de gezinnen die vroeg zijn ingestroomd konden in 2016 en 2017 nog niet profiteren van de later ontwikkelde activiteiten.

Volgtijdelijk programma: nadruk op taal en MB, oriëntatie op de arbeidsmarkt pas later begonnen

Het SNTR-programma heeft zich gaandeweg ontwikkeld, waarbij activiteiten gericht op participatie richting de arbeidsmarkt pas later zijn ontwikkeld. Hierdoor zijn de vroeg ingestroomde gezinnen de eerste jaren in geringe mate gestimuleerd om zich te oriënteren op de arbeidsmarkt. Hun programma is overwegend volgtijdelijk geweest, waarin ze eerst intensief aan hun taalvaardigheid werkten en zich pas later zijn gaan richten op participatie op de arbeidsmarkt. Dit en ander onderzoek wijst uit dat inburgeraars vaak een voorkeur hebben voor het meer praktijkgericht leren van de Nederlandse taal al dan niet in combinatie met (vrijwilligers)werk of stage. Taallessen in het kader van de inburgering worden als 'schools' ervaren en bereiden deelnemers onvoldoende voor op arbeidsmarktparticipatie (Van Liempt & Staring, 2020; Sterckx & Fessehazion, 2018, Blom et al., 2018; Oostveen, Odé & Mack, 2018; Oostveen, Korstjens & Klaver; 2020). Het SNTR-programma is echter overwegend volgtijdelijk geweest, waardoor deelnemers eerst intensief aan hun taalvaardigheid werkten en zich pas later gaan richten op participatie op de arbeidsmarkt. Het combineren van een vorm van participatie met de taal cursus is lastig, zo signaleren SNTR-medewerkers, omdat de taal cursus vier dagdelen per week in beslag neemt. SNTR biedt weliswaar sinds 2019 een duaal traject genaamd 'Aan de slag', maar dit is uitsluitend gericht

¹¹⁸ Dit doet denken aan het model van de one-stop shop in Zweden, waar verschillende organisaties voor de integratie van vluchtelingen fysiek bij elkaar zitten en tot gunstige resultaten leidt, zie De Lange, Besselsen, Rahouti & Rijken, 2017.

op analfabete en laaggeschoolde deelnemers en kende problemen in de uitvoering, waardoor het duale karakter van het programma niet echt uit de verf is gekomen.

Intensief beleid, sterk gericht op ondersteuning en ontzorgen

Het SNTR-programma is sterk gericht op het ondersteunen van statushouders in de brede zin van het woord. Met name in de eerste, vaak turbulente periode vlak na de vestiging in Rotterdam, lijkt ontzorgen het sleutelwoord. De maatschappelijke begeleiders helpen deelnemers met het op orde brengen van de post, financiën en leefomgeving. Ontzorgen van statushouders zien we ook terug in het taalprogramma, door deelnemers te adviseren en taaltrajecten in eigen beheer aan te bieden. Doel hiervan is om deelnemers te behoeden voor de nadelen van het huidige inburgeringsstelsel (zelf een taalschool kiezen in een ondoorzichtige markt, met soms twijfelachtige kwaliteit). Taallessen worden vier keer per week aangeboden en taalmaatjes en het Studiehuis moeten de taalverwerving verder stimuleren. De maatschappelijke begeleiding kenmerkt zich door frequente huisbezoeken en intensieve ondersteuning bij hulpvragen van statushouders. Om de participatie te bevorderen zijn trainingen ingezet, hebben bijna alle deelnemers een toekomstcoach gekregen en zijn activiteiten ontplooid richting werkgevers. De deelnemers kunnen voor alles bij SNTR terecht en kunnen rekenen op connectoren om zaken in de eigen taal uit te leggen, opdat taal- en cultuurverschillen in de communicatie zo min mogelijk een rol spelen.

Er zijn goede redenen om intensieve ondersteuning en maatwerk te bieden aan statushouders. Nederland is een complex land en zeker in de eerste fase van het verblijf bestaat er een grote behoefte aan ondersteuning voor het regelen van tal van zaken (vgl. Damen et al., 2019). Uit de literatuur komt naar voren dat dit een van de sleutels is voor succesvolle integratieprogramma's voor deze groep nieuwkomers (Konle-Seidl & Bolits, 2016; Martin et al., 2016). Tegelijkertijd kent het uitgebreide en ontzorgende karakter van de SNTR-aanpak ook het risico dat deelnemers sterk leunen op het aanbod van het programma en, bijgevolg, de ontwikkeling van zelfredzaamheid en eigen initiatief achterblijft. Immers, als in de eerste periode zelden een beroep wordt gedaan op hun eigen organiserend vermogen kan dit ertoe leiden dat deelnemers ook in de toekomst minder initiatief tonen. Dit wordt wel *lock-in* effect genoemd. Langdurige deelname aan een interventie brengt verder met zich mee dat andere activiteiten niet worden ondernomen (bijv. dat er vanwege intensieve taallessen geen ruimte is voor arbeidsmarktparticipatie) en kan leiden tot afhankelijkheid en demping van eigen initiatief. Ruimte voor eigen regie en aansluiten op de motivatie en wensen van de betrokkene zijn eveneens van belang voor effectief beleid (Meinema 2017; Scholten et al., 2017; Martin et al. 2016). Een balans tussen ondersteuning en nadruk op zelfredzaamheid en eigen regie lijkt dus van belang voor succesvol beleid.

Opzet van het SNTR-programma: sterke punten en keerzijdes

Wij kennen in Nederland geen programma dat vergelijkbaar is met het SNTR-programma. Dat heeft niet alleen te maken met het feit dat een particuliere organisatie deze verantwoordelijkheid op zich heeft genomen, maar ook met de schaal waarop het programma is vormgegeven en uitgevoerd. In onderstaande Tabel 8.1 zetten we de sterke punten, maar ook de keerzijdes van de opzet van het SNTR-programma op een rij.

Tabel 8.1

Overzicht sterke punten en keerzijden SNTR-programma

Kenmerken SNTR-programma	Sterke punten	Keerzijde
Integraal: taal, maatschappelijke begeleiding (MB) en participatie.	Samenhang tussen onderdelen. Korte lijnen tussen uitvoerders, overzicht voortgang in een hand.	Groot aantal taken en doelstellingen; veel hooi op de vork.
Doorlopende ontwikkeling	Lerende organisatie, hoog kwaliteitsbewustzijn om programma en daarmee integratie statushouders te verbeteren.	Ontwikkeling en implementatie van nieuwe ontwikkelingen kosten tijd, risico van opnieuw 'wiel uitvinden'
Veel in eigen beheer: programma-opzet en doorontwikkeling	Eigen inrichtingskeuzes. Aanpassingen die direct aansluiten op geconstateerde knelpunten in eigen programma.	Geringe externe oriëntatie, mogelijk onvoldoende benutting van kennis en ervaring anderen
Volgtijdelijk programma, nadruk op taal en MB, later meer aandacht voor participatie.	Investeren in Nederlandse taalbeheersing en 'basis op orde krijgen'.	Voordelen van combinatie taal/participatie (dual) worden onvoldoende benut. Risico van achterblijvende arbeidsmarktparticipatie.
Intensief beleid, sterk gericht op ondersteuning en ontzorgen	Investeren in Nederlandse taalbeheersing. Voorkomen van problemen met instanties Vermijden van nadelen huidig inburgeringsbeleid.	Risico van intensief beleid is dat het eigen initiatief en zelfredzaamheid remt en onvoldoende aandacht heeft voor aspiraties en capaciteiten statushouder.

8.3 Maakt SNTR verschil?

Aan de basis van dit onderzoek ligt de vraag naar de werking van het SNTR-programma. We onderzoeken dit door een vergelijking te maken tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en degenen die onder het gemeentelijk beleid vallen. Vanwege de integrale en intensieve aanpak van het SNTR-programma formuleerden we als centrale hypothese dat statushouders die deelnemen aan het SNTR-programma zich sneller ontwikkelen op verschillende integratie-indicatoren dan statushouders binnen de gemeentelijke aanpak. Om dit vast te kunnen stellen, maken we gebruik van de EUR Bridge panelsurvey die in 2017/2018 en in 2019 is afgenomen onder dezelfde groep statushouders.¹¹⁹

Overeenkomend met de doelstellingen van SNTR, zijn de volgende indicatoren onderzocht:

- beheersing van de Nederlandse taal
- sociale contacten
- zelfredzaamheid
- mentale gezondheid
- identificatie met Rotterdam, mate van tevredenheid met het leven in Nederland
- arbeidsmarktpositie
- bijstand en financiële tevredenheid

We beschrijven eerst voor een aantal kernindicatoren hoe de positie van statushouders zich in beide groepen heeft ontwikkeld. Hierbij is nog geen rekening gehouden met verschillen in samenstelling van de SNTR- en de gemeentegroep (sociaal-demografisch, opleidingsniveau). Dit is wel gedaan in de effectanalyse, waar de geanalyseerde groepen via matching gelijkaardig zijn gemaakt. Hierdoor zijn met een grotere waarschijnlijkheid eventuele verschillen in uitkomsten toe te schrijven aan verschillen in de werking van het SNTR-programma.

¹¹⁹ Hoe de integratie zich daarna heeft ontwikkeld, kunnen we niet vaststellen. Daarvoor verwijzen we naar een rapportage die naar verwachting in het najaar van 2021 verschijnt, en gebruik maakt van de gegevens die in de derde wave zijn verzameld. Het veldwerk daarvan is in maart 2021 afgerond, en kon voor deze rapportage niet meer worden benut.

Ontwikkelingen in de integratie van Rotterdamse statushouders: vooruitgang en gelijkheid tussen de SNTR- en gemeentegroep

Over het geheel genomen laten de Rotterdamse statushouders vooruitgang zien in hun integratie (zie Tabel 8.2 voor de bevindingen van een selectie van indicatoren). Hun Nederlandse taalbeheersing is in de onderzochte periode verbeterd, de zelfredzaamheid is sterk toegenomen en steeds meer statushouders voelen zich Rotterdammer. Een andere belangrijke conclusie is dat deelnemers van de SNTR- en gemeentegroep grotendeels dezelfde ontwikkeling laten zien. Dit is het geval bij de beheersing van de Nederlandse taal, de zelfredzaamheid, de mentale gezondheid, de sociale contacten en de identificatie met Rotterdam. Waar het gaat om betaald werk lijkt de SNTR-groep minder snel uit de startblokken te komen. Daar zijn de verschillen aanzienlijk, waarbij we nogmaals benadrukken dat hier geen rekening is gehouden met verschillen in achtergrondkenmerken tussen beide groepen. Hoewel het aandeel personen met werk tussen de SNTR- en gemeentegroep aanzienlijk verschilt, is wel sprake van een forse toename van de SNTR-deelnemers die zich in de onderzochte periode op de arbeidsmarkt is gaan oriënteren, afgemeten aan de toename van het aandeel personen dat betaald werk wil. Opvallend is dat bij SNTR-deelnemers de tevredenheid met de eigen financiële situatie, die in de eerste meting op een relatief hoog niveau lag, daarna aanzienlijk is gedaald. Bij deelnemers uit de gemeentegroep is die juist toegenomen.

Tabel 8.2

Beschrijvende ontwikkelingen in selectie van integratie-indicatoren van niet-gematchte SNTR- en gemeentegroep, in procenten tenzij anders aangegeven

	SNTR-groep			Gemeentegroep		
	2017/ 2018	2019	Δ	2017/ 2018	2019	Δ
vaak moeite met spreken Nederlandse taal	67	33	-34	65	32	-33
taalcijfer (gemiddelde score 1-10)	2,8	5	2,2	3,3	5,2	1,9
zelfredzaamheid (zelf invullen formulieren)	22	45	23	25	53	28
contact met Nederlandse vrienden en kennissen (tenminste wekelijks)	52	49	-3	53	46	-7
identificatie (voelt zich (heel) sterk Rotterdammer)	42	57	15	46	66	20
psychische gezondheid (vaak/voortdurend neerslachtig en somber)	24	18	-6	23	21	-2
betaald werk	3	12	9	5	22	17
oriëntatie op de arbeidsmarkt (wil werk)	36	56	20	48	57	9
tevredenheid financiële situatie	44	28	-16	30	38	8

Bron: Bridge panelsurvey wave I en II, 2017/2018-2019.

Effectevaluatie: matching van SNTR- en gemeentedeelnemers, vergelijkbare ontwikkeling integratie

De beschrijving van de ontwikkelingen in de integratie-indicatoren laten, met uitzondering van het aandeel werkenden en de tevredenheid over de financiële situatie, over het algemeen geen grote verschillen zien die suggereren dat de integratie van SNTR-deelnemers sneller is verlopen dan die van gemeentedeelnemers. Om met grotere zekerheid uitspraken te doen over de effectiviteit van het SNTR-programma zijn analyses uitgevoerd op personen die qua relevante achtergrondkenmerken met elkaar vergelijkbaar zijn. SNTR-deelnemers zijn door middel van een statistische methode gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak (met *coarsened exact matching*, zie paragraaf 2.5). Vervolgens is de ontwikkeling over tijd voor beide groepen geanalyseerd met behulp van *random effects* (RE) analyse op alle hierboven genoemde uitkomstindicatoren.¹²⁰ Zoals gezegd was de hypothese dat SNTR-deelnemers zich sneller zouden ontwikkelen op de genoemde uitkomstindicatoren dan de statushouders uit de gemeentelijke aanpak.

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is dat met uitzondering van één indicator de ontwikkeling van de integratie van SNTR-deelnemers zich niet gunstiger heeft ontwikkeld dan die van deelnemers die onder de gemeente-aanpak vallen. We stellen steeds vast dat beide groepen een vergelijkbare ontwikkeling doormaken. Dit betekent *dat we niet kunnen aantonen dat de integratie van SNTR-deelnemers in de onderzochte tijdsperiode sneller is toegenomen dan bij deelnemers uit de gemeentegroep*. Het enige significante effect heeft betrekking op de tevredenheid over de beoordeling van de financiële situatie, waar in de onderzochte periode SNTR-deelnemers

¹²⁰ In totaal zijn analyses uitgevoerd op 14 afhankelijke variabelen (voor een aantal uitkomstenindicatoren zijn verschillende afhankelijke variabelen geanalyseerd. Bijvoorbeeld: zelfredzaamheid is gemeten met drie variabelen).

ongunstiger over zijn gaan oordelen dan gemeentedeelnemers. In het onderzoek hebben we voor deze uitkomst geen duidelijke oorzaken kunnen vinden.

8.4 Reflectie op de uitkomsten

Op basis van dit onderzoek trekken we als belangrijkste conclusie dat de ontwikkeling van de integratie van de SNTR-groep niet sneller verloopt dan de integratie van de gemeentegroep. We baseren deze conclusie op de bevindingen ten aanzien van een breed palet aan uitkomsten. Wij hadden gegeven de intensieve en integrale aanpak verwacht dat de integratie van SNTR-deelnemers sneller zou verlopen. Ook het ambitieniveau van SNTR en de bij aanvang van het project geformuleerde kanttelingen bij het reguliere beleid droegen bij aan deze verwachting. In deze paragraaf reflecteren we op deze conclusie. Op basis van het onderzoek kunnen we verschillende factoren aandragen die aannemelijk maken waarom we geen verschillen vinden tussen de SNTR- en gemeentegroep. Deze hebben betrekking op:

- Verschillen in beleid van SNTR en gemeente zijn beperkt (uitvoering gaat op elkaar lijken, kwaliteit is vergelijkbaar, SNTR- en gemeentegroep zijn onderdeel van hetzelfde beleid).
- Programma levert niet op wat werd beoogd.
- Intensief beleid werkt lock-in effecten in de hand.
- Beleidsimpact is beperkt: vroege integratieprocessen van statushouders zijn complex, hebben tijd nodig en naast beleid zijn andere factoren van belang (zoals verblijfsduur).
- Onderzochte periode is betrekkelijk kort. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of beleidseffecten op de langere termijn zichtbaar zijn en uiteen gaan lopen tussen de SNTR- en gemeentelijke aanpak.

De eerste drie zijn gerelateerd aan het programma, de andere twee staan hier los van. Hieronder werken we deze punten uit.

Verschillen in beleid van SNTR en gemeente zijn beperkt

Hoewel het SNTR-programma duidelijk afwijkt van het gemeentelijk beleid, blijkt uit het onderzoek dat vanwege veranderingen in het SNTR-programma de feitelijke situatie gaat lijken op wat gangbaar is in het reguliere beleid. Een voorbeeld hiervan betreft de veranderingen in het taalaanbod van SNTR. Bij de start van het programma heeft SNTR zelf het taalaanbod georganiseerd, met als doel grip te krijgen op de kwaliteit van de taalaanbieders, deelnemers te behoeden voor de slechte dienstverlening van sommige taalaanbieders en zorg te dragen voor een stabiel aanbod. Gedurende het programma is echter afscheid genomen van drie taalaanbieders, waarvan één vanwege slechte kwaliteit en het faillissement van een andere taalaanbieder.¹²¹ Om de taallessen van de deelnemers te continueren is uiteindelijk in eigen beheer een taalschool opgericht. SNTR werd dus geconfronteerd met achterblijvende kwaliteit van taalaanbieders. Ook ontbrak het aan 'rust' in het taalaanbod, dat SNTR juist had willen creëren om deelnemers continuïteit te bieden en zich te onderscheiden van de reguliere markt van taalaanbieders.

Een andere reden waarom de ontwikkeling van de integratie van beide groepen niet van elkaar verschilt, is dat de verschillen in kwaliteit van de dienstverlening gering zijn, waardoor, zo veronderstellen we, het beleid een vergelijkbare uitwerking heeft. Uit het surveyonderzoek komt bijvoorbeeld naar voren dat de SNTR- en gemeentegroep in grote lijnen hetzelfde oordeel hebben over de kwaliteit van de taallessen, onder meer afgemeten aan hun oordeel over de kwaliteit van de docenten, de samenstelling van de klassen en afwisseling van de lessen. Dat zien we ook bij SNTR-deelnemers die taallessen volgen bij interne en externe taalaanbieders: SNTR-deelnemers die bij externe taalaanbieders taallessen volgen zijn even tevreden als SNTR-deelnemers die dat bij de eigen taalschool van SNTR doen. De verschillen in kwaliteit tussen het taalaanbod van SNTR en dat van de reguliere markt, vastgesteld op grond van opvattingen van de deelnemers zelf, zijn dus niet zo groot.

Verder is het zo dat voor sommige domeinen SNTR- en gemeentedeelnemers te maken hebben gehad met hetzelfde beleid. Bijstandsgerechtigden uit beide groepen vallen onder het gemeentelijk beleid vanwege de Participatiewet. Een groot aandeel van de SNTR- (en gemeentedeelnemers) heeft een bijstandsuitkering. Ook komen SNTR-deelnemers in aanmerking voor hulpverlening via wijkteams of geestelijke gezondheidszorg. De door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten voor het participatieverklaringstraject worden door beide groepen bezocht. Uit dit onderzoek blijkt dat een aanzienlijke groep SNTR-deelnemers uiteindelijk buiten het SNTR-aanbod

¹²¹ De derde taalaanbieder was gespecialiseerd in hoger opgeleiden. Omdat de SNTR-groep weinig hoger opgeleiden telde, is uiteindelijk geen gebruik gemaakt van de diensten van deze taalaanbieder.

taallessen heeft gevolgd. Zij stapten over naar het reguliere taalaanbod, en maakten gebruik van dezelfde voorzieningen die voor deelnemers van de gemeentegroep toegankelijk zijn.

Beleid pakt minder goed uit dan gedacht en beoogd

Een andere reden voor het tegenvallen van de impact van het SNTR-beleid is dat zich in de uitvoering knelpunten hebben voorgedaan, die de effectiviteit belemmeren. Uit dit onderzoek blijkt dat niet alles uit de verf komt zoals beoogd.¹²² Zo is het doel van maatschappelijke begeleiding om zelfredzaamheid te bevorderen, maar dit blijkt in de praktijk vaak moeilijk te zijn omdat het direct oplossen van praktische problemen en hulpvragen ('brandjes blussen') om voorrang vragen en door de coach ter hand wordt genomen. Bespreken van cultuurverschillen, een andere door SNTR geformuleerde doelstelling van maatschappelijke begeleiding, ligt gevoelig en komt in het gedrang vanwege urgente ondersteuningsvragen. Datzelfde geldt tot op zekere hoogte ook voor de doelstelling om de leefwereld en sociale netwerken te vergroten. Het signaleren van psychische problemen is lastig en behoort niet altijd tot de expertise van de SNTR-medewerker. Met betrekking tot de taallessen zijn SNTR-deelnemers over het geheel genomen zeer tevreden over het aanbod en over de kwaliteit van de docenten. Maar het taalprogramma is ook intensief. SNTR-deelnemers zijn van mening dat voor het leren van de Nederlandse taal oefenen in de praktijk belangrijk is, bijvoorbeeld tijdens (vrijwilligers)werk. Door het intensieve karakter van het taalprogramma zijn daartoe niet altijd mogelijkheden. In het SNTR-programma is er voor gekozen zich alleen te richten op Syrische statushouders. Dit betekent dat de taalklassen van SNTR uitsluitend uit Syriërs bestaan, met, zo blijkt uit het onderzoek, als onbedoeld bijeffect dat in homogeen-Syrische klassen er minder Nederlands werd gesproken en geoefend. Ook bij de activiteiten om de arbeidsmarktparticipatie van SNTR-deelnemers te bevorderen, kwam de homogene groepssamenstelling als nadeel naar voren: men houdt zich *en groupe* sterker vast aan gebruiken die in Syrië gangbaar waren om naar werk te zoeken.

Het SNTR-programma is voortdurend in beweging geweest, wat duidt op een hoog kwaliteitsbewustzijn en het vermogen om te veranderen bij tegenvallende resultaten of nieuwe ontwikkelingen. Minder positief is dat veranderingen in de aanpak tijd nodig hebben om effectief te worden en druk leggen op medewerkers en deelnemers. Het continu ontwikkelen van de aanpak heeft een groot aanpassingsvermogen gevergd van de organisatie. De inrichting van de organisatie en de functies van medewerkers, inclusief hun taken en verantwoordelijkheden, zijn regelmatig veranderd, terwijl de uitvoering doorliep. Vanwege veranderingen in het programma, maar ook om andere redenen (veel jonge medewerkers, het vooruitzicht dat het om een tijdelijk programma gaat) is het personeelsverloop bij SNTR vrij hoog geweest. Ook om deze redenen is het denkbaar dat het programma minder effectief is geweest dan had gekund.

Intensieve begeleiding en lock-in effecten versus minder intensief en zelfredzaam

Hoewel er, zoals hierboven toegelicht, op onderdelen van het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak overlap bestaat, zijn de verschillen substantieel. De surveygegevens laten duidelijk zien dat SNTR-deelnemers intensiever zijn ondersteund dan deelnemers die onder de gemeentelijke aanpak vallen. Dit blijkt bij taal, maatschappelijke begeleiding en participatie het geval te zijn. Ook uit de opzet van het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak blijken de verschillen. In het SNTR-programma duurt maatschappelijke begeleiding langer dan bij de gemeente (en andere gemeenten) en deze begeleidingsperiode is voor een aanzienlijke groep verlengd. Zeker gezien de specifieke kenmerken van de SNTR-groep, die naar verhouding meer lager opgeleiden en ouderen telt (Van der Linden & Dagevos, 2019), is de nadruk op een intensieve ondersteuning goed te begrijpen. Het onderzoek laat zien dat SNTR-deelnemers deze ondersteuning soms als 'recht' gaan beschouwen en dat het afbouwen ervan lastig is. Praktische hulpvragen blijven komen en tussen de SNTR-professional en het huishouden ontstaat in de loop der tijd een band die het moeilijk maakt om afstand te nemen en het gezin zelf de regie te laten nemen. Het is waarschijnlijk dat dit ten koste gaat van het leren en zelf ondernemen van bepaalde activiteiten. Intensief en langdurig beleid heeft het risico van lock-in effecten. Uit ons onderzoek blijkt dat de zelfredzaamheid (afgemeten aan het zelf kunnen regelen van financiële zaken, het invullen van formulieren van officiële instanties en het maken van een medische afspraak) van gemeente- en SNTR-deelnemers weinig van elkaar verschilt, terwijl SNTR-deelnemers duidelijk vaker in het kader van maatschappelijke begeleiding worden ondersteund. Indien SNTR-deelnemers hulp hebben gekregen bij het regelen van financiële zaken, het invullen van formulieren of het maken van medische afspraken is die vaak afkomstig van SNTR. Gemeentedeelnemers zijn veel vaker ondersteund door de partner of andere gezinsleden, vrienden, kennissen of burens of iemand anders

¹²² In dit rapport hebben we voor het SNTR-programma een uitvoerige procesevaluatie uitgevoerd die ons in staat stelt om een aantal van deze knelpunten te identificeren. Omdat we bij de gemeente een veel minder uitvoerige procesevaluatie hebben uitgevoerd, hebben we daarom minder inzicht in dergelijke knelpunten bij de gemeente. De in de tekst genoemde voorbeelden hebben dus overwegend betrekking op SNTR, zonder dat dit betekent dat er bij de gemeente zich geen knelpunten hebben voorgedaan.

uit hun netwerk. VluchtelingenWerk speelt voor gemeentedeelnemers een minder prominente rol dan SNTR voor de SNTR-groep. Hieruit kan worden afgeleid dat gemeente-deelnemers in toenemende mate op eigen kracht en via hun netwerken hun weg vinden in Rotterdam. Minder ondersteuning hoeft dus niet altijd te leiden tot minder zelfredzaamheid, want zoals gezegd verschillen gemeente- en SNTR-deelnemers hierin niet van elkaar.¹²³

In het beleid voor statushouders is dit een belangrijk dilemma: het bieden van ondersteuning of het overlaten aan het eigen initiatief en een groter beroep op de agency van de deelnemer. In het focusgroeponderzoek dat in 2018 voor dit project is uitgevoerd werd dit dilemma door de deelnemers van SNTR zelf scherp naar voren gebracht (Damen et al., 2019). Zeker omdat ten tijde van dit onderzoek statushouders nog maar kort in Nederland waren, hebben zij op uiteenlopende terreinen een sterke behoefte aan ondersteuning en hulp. Tegelijkertijd vinden ze het bezwaarlijk om uitsluitend als vluchteling te worden gezien, omdat dit niet alleen de afhankelijke en achtergestelde positie benadrukt, maar ook betekent dat er weinig aandacht is voor de capaciteiten en wensen van de persoon zelf. Men is zich ervan bewust dat men een vluchteling is en ondersteuning nodig heeft, maar men wil niet voortdurend in die termen worden gezien en bejegend. Men is ook een individu, met een eigen achtergrond en geschiedenis. We zouden dit de *afhankelijkheidsparadox* kunnen noemen: de behoefte aan hulp en ondersteuning is groot, maar mag niet vereenzelvigd worden met het mensbeeld van een persoon die achterstand heeft en moet worden geholpen. Ook in ander onderzoek komt deze paradox nadrukkelijk naar voren (Van Liempt & Staring, 2020; Vermeulen, 2021). Het dominante idee om in beleid overwegend hulp te bieden past bij het frame van achterstandsdenken dat volgens sommigen het Nederlandse integratiebeleid domineert (Ghorashi, 2005, 2020). Typend hiervoor is dat migranten overwegend worden gezien als hulpbehoevend en cultureel anders, waarbij er weinig oog is voor hun capaciteiten en vaardigheden. Dit denken is vaak gerelateerd aan stereotiepe opvattingen over mensen met een migratieachtergrond (laagopgeleid), hun herkomstland (achtergebleven, onderontwikkeld) en sociaal-culturele positie (traditioneel).

Hoe ingewikkeld de afhankelijkheidsparadox in de praktijk is, blijkt uit de aanpak van SNTR bij toekomstcoaching die juist inzet op het aanboren van de motivatie en wensen van de statushouder bij hun vervolgstappen in het onderwijs of op de arbeidsmarkt. Hoewel de coach ondersteunt en helpt bij het maken van een plan wordt de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk gelegd bij de statushouder. Van de deelnemers komt de reactie dat toekomstcoaching vooral 'veel praten' is en weinig concreets oplevert; zij verwachten soms dat de toekomstcoach een baan voor hen vindt. De consultants van de gemeente zijn van mening dat de toekomstcoaches strenger zouden moeten zijn in het formuleren van realistische verwachtingen bij de statushouder. Sommige van de door hen geformuleerde wensen zijn volgens werkconsultanten voor veel statushouders in de praktijk niet haalbaar.

Het is niet eenvoudig om uitspraken te doen over in hoeverre de intensieve aanpak van SNTR het initiatief van haar deelnemers heeft gedempt en wat dit vervolgens heeft betekend voor de werking van het beleid in vergelijking met het minder intensieve beleid waar de gemeentegroep mee te maken heeft gehad. Het lijkt erop dat er meerdere wegen naar hetzelfde doel leiden. Dat blijkt uit de geringe verschillen in mate van zelfredzaamheid en ook voor bijna alle andere indicatoren die we hebben onderzocht: er zijn geen duidelijke verschillen tussen de gematchte SNTR- en gemeentegroep.

Beleidsimpact niet overschatten: andere factoren zijn ook van belang

Een andere reden voor het uitblijven van verschillen in effecten tussen SNTR en gemeente zou kunnen zijn dat integratiebeleid, waaronder op statushouders gerichte programma's, maar een beperkte betekenis hebben voor hun integratie. Dan zijn andere factoren dan programma's of beleid belangrijk. Hierop wijst het kwalitatieve onderzoek in deze studie waarin we deelnemers zelf hebben gevraagd mechanismen aan te duiden die volgens hen van invloed zijn op onder meer hun taalbeheersing, zelfredzaamheid, sociale contacten en arbeidsparticipatie. Naast factoren die te maken hebben met het beleid wijzen ze op het belang van andere factoren, die niet met het SNTR-programma of het gemeentelijk beleid te maken hebben, zoals de eigen inzet en sociale netwerken. In hun ogen moet de bijdrage van beleid in het integratieproces altijd worden gezien in relatie tot andere factoren, waarvan de eigen inzet dikwijls als cruciaal wordt aangemerkt. Ander onderzoek onderstreept het relatieve belang van individuele factoren ten opzichte van beleidsfactoren. Uit een recente analyse onder Syrische statushouders in Nederland blijkt dat beleidsfactoren (inburgering, actief zijn in de opvang) samenhangen met verbeteringen in de Nederlandse taalbeheersing, maar dat verschillen in opleidingsniveau en verblijfsduur van groot belang zijn (Bakker et al., 2021). Studies naar de verklaring van de arbeidsmarktpositie van vluchtelingen wijzen doorgaans op een relatie met beleid, maar ook hier geldt dat individuele factoren (met name verblijfsduur, opleidingsniveau en geslacht) een groot gewicht leggen in de verklaring van verschillen in arbeidsmarktparticipatie (De Vroome en Van Tubergen, 2010; Dagevos, 2011; Damen et al., 2021). Verder spelen factoren op mesoniveau

¹²³ Waarbij we geen informatie hebben over het verschil in fouten die SNTR- en gemeentedeelnemers maken bij het regelen van financiële zaken, invullen van formulieren het maken van medische afspraken, de drie onderwerpen waar we zelfredzaamheid aan afmeten.

(bijv. toegankelijkheid van arbeidsorganisaties) en macroniveau (bijv. conjunctuur, perceptie bevolking over de komst en integratie vluchtelingen) een rol. Onderzoek naar het effect van de inburgeringsstelsels van 2007 en 2013, die qua inrichting behoorlijk van elkaar afwijken, wijst uit dat de arbeidsmarktuitskomsten van inburgeraars uit beide stelsels niet significant van elkaar verschillen (CPB, 2020). Ook internationaal onderzoek wijst erop dat verschillen in beleid of programma's niet altijd tot verschillen in arbeidsmarktuitskomsten van migrantengroepen leiden (CPB/SCP, 2020; Andersson Joona et al., 2016).

Deze constatering wijst op het relatieve gewicht van het beleid, zonder dat deze betekent dat beleid niet van belang zou zijn of geen verschil zou maken. In deze studie hebben we steeds de vergelijking gemaakt met statushouders in de gemeentegroep die ook onderwerp van beleid zijn geweest, niet met een groep die in het geheel niet in aanraking is geweest met beleid. Wat deze studie ook aantoont is dat we realistisch moeten zijn over de maakbaarheid en het tempo van vroege integratieprocessen van statushouders. Deze kunnen niet los gezien worden van het zogenoemde *refugee entry* effect: als gevolg van specifiek voor vluchtelingen geldende belemmeringen (o.a. trauma's vanwege de vlucht, nadelige gevolgen van de opvangperiode, het bij aanvang ontbreken van sociale netwerken in het ontvangende land) is sprake van geringe voortgang in de integratie gedurende de eerste periode van het verblijf. Dit betreft in het bijzonder de arbeidsparticipatie, die de eerste jaren laag is. Deze neemt daarna geleidelijk aan toe, maar bereikt niet het niveau van bijvoorbeeld gezins- en arbeidsmigranten (Connor 2010; Maliepaard et al., 2017; Bakker 2016). Het *refugee entry* effect is een verschijnsel dat zich in verschillende landen voordoet. Het laat zien dat de vroege integratie van statushouders een complex vraagstuk is dat tijd nodig heeft. Vermeulen en Penninx (1994) schreven in het midden van de jaren negentig al over het democratisch ongeduld bij mensen en instanties die betrokken waren bij de integratie van migranten. Een dergelijk ongeduld miskent dat deze processen tijd nodig hebben en leidt af van wat er wel is bereikt. Vanwege het *refugee entry* effect geldt dit in het bijzonder voor vroege integratieprocessen van statushouders.

Onderzochte periode is betrekkelijk kort en andere methodologische kwesties

Tot slot van deze paragraaf gaan we in op twee methodologische kwesties die mogelijk van invloed zouden kunnen zijn op het niet vaststellen van verschillen in integratie tussen beide groepen. Het kwantitatieve onderzoek voor dit project heeft betrekking op de periode 2017-2019. Dat is een betrekkelijk korte periode. Het is denkbaar dat de langetermijneffecten van beleid uiteenlopen en dat we die nog niet hebben vastgesteld. Het SNTR-programma is meer een *settle-first* dan een *work-first* aanpak (Bruttel & Sol, 2006) en mogelijk leidt deze aanpak op de langere termijn tot andere uitkomsten dan die van de gemeente. Om hier inzicht in te krijgen, zijn vervolgmetingen nodig. Zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht (zie noot 3) is inmiddels een derde survey uitgevoerd. De bevindingen van deze survey moeten meer duidelijkheid geven over de effecten op de langere termijn en of deze verschillen tussen de SNTR- en gemeentelijke aanpak. Met de gegevens van de derde wave beschikken we niet alleen over gegevens voor een langere periode, maar ook over drie meetpunten. Drie meetpunten zijn van belang om meer gefundeerde uitspraken te doen over het trendmatige verloop van ontwikkelingen. Daarmee stellen ze ons in staat om meer robuuste conclusies te trekken over de ontwikkelingen in de integratie en de werking van het SNTR-programma. Over de uitkomsten wordt in het najaar van 2021 gerapporteerd. In deze rapportage besteden we ook aandacht aan de gevolgen die corona heeft gehad voor de integratie van statushouders (in SNTR- en gemeentegroep). Gezien het feit dat het bij integratie om langetermijnprocessen gaat, zou idealiter na de derde survey vervolgmetingen uitgevoerd worden, maar daarover is nog geen duidelijkheid.

Zoals toegelicht hebben we gewerkt met een gematchte groep om rekening te houden met verschillen in samenstelling. De implicatie is dat de causale uitspraken betrekking hebben op de groep die gematcht kan worden. Het is een uitruil tussen de wens om causale uitspraken te doen versus de generaliseerbaarheid van de uitkomsten naar de bredere populatie. Het is echter niet zo dat vanwege de matchingsprocedure de uitkomsten betrekking hebben op een selecte SNTR-groep. Bij de matching wordt de groepsamenstelling van de SNTR-groep als uitgangspunt is genomen, terwijl er in de gemeentegroep wordt gezocht naar statushouders met gelijkaardige profielen om een vergelijking te kunnen maken. De gemiddelden en standaarddeviaties van de SNTR-groep voor en na matching blijven nagenoeg gelijk, waardoor we niet met een fundamentele andere groep werken voor de effectevaluatie. Dat beide groepen een vergelijkbare ontwikkeling in integratie doormaken blijkt ook uit de beschrijvende analyses, die zijn gebaseerd op de totale groep. Verder zijn er geen aanwijzingen dat selectieve respons (in de SNTR- of gemeentegroep) een verklaring is voor het niet vaststellen van verschillen in ontwikkeling in de integratie van de SNTR- en gemeentegroep. Het verzamelde surveymateriaal is van hoge kwaliteit, gebaseerd

op een integrale benadering van statushouders die sinds 2016 in Rotterdam zijn komen wonen en in groten getale hebben gerespondeerd¹²⁴. Ook van selectieve nonrespons¹²⁵ (bij SNTR- of gemeentegroep) is geen sprake.

8.5 Lessen voor het (inburgerings)beleid

Dit onderzoek levert verschillende aanbevelingen op voor beleid gericht op statushouders. Deze aanbevelingen lijken ons in het bijzonder relevant voor de nieuwe inburgeringswet die naar verwachting in 2022 van kracht wordt en de basis vormt voor het integratiebeleid in alle gemeenten in Nederland. Zie kader 8.1 voor een beknopte toelichting op de nieuwe inburgeringswet.

Kader 8.1. Hoofdpijnen van de nieuwe inburgeringswet

In de nieuwe inburgeringswet wordt onderscheid gemaakt in drie leerroutes. De B1-route is erop ingericht om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk binnen drie jaar het B1 taalniveau te laten behalen en hun perspectief op de arbeidsmarkt te vergroten. Hiervoor is het van belang dat het leren van de taal gecombineerd wordt met het verrichten van (vrijwilligers)werk (Tweede Kamer, 2020). Het is de bedoeling dat de meeste inburgeringsplichtigen deze route gaan volgen. De tweede route, de Onderwijsroute, is gericht op het behalen van een Nederlands schooldiploma voor een goede startpositie op de arbeidsmarkt. Jonge inburgeringsplichtigen (18-28 jaar) worden daarom, naast het leren van de Nederlandse taal op ten minste niveau B1 niveau, zo snel mogelijk voorbereid op instroom in een Nederlandse opleiding. De Zelfredzaamheidsroute (Z-route) is van toepassing voor inburgeringsplichtigen voor wie de B1- of Onderwijsroute niet mogelijk is.

Een belangrijke verandering is dat gemeenten de regie weer terugkrijgen over de uitvoering van de inburgeringswet. Om een tijdige start van de inburgering te waarborgen, wordt van gemeenten verwacht dat zij van alle inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk een brede intake afnemen en een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) opstellen (Tweede Kamer, 2020). Gemeenten zijn verantwoordelijk om op maat gemaakte inburgeringstrajecten in te richten die zijn gebaseerd op de uitkomsten van de brede intake. Een ander instrument van gemeenten om een tijdige start van de inburgering te bevorderen is het begeleiden en het financieel ontzorgen van statushouders. Financieel ontzorgen houdt in dat de gemeente de eerste zes maanden inkomsten en uitgaven van statushouders geheel of gedeeltelijk beheert. Verplicht is dat gemeenten in ieder geval de betaling van de huur, gas, water en stroom en de zorgverzekering vanuit de bijstandsuitkering beheren. De bedoeling is dat statushouders zich hierdoor in deze fase uitsluitend op de inburgering kunnen richten (Tweede Kamer, 2020). De gemeente selecteert ook de taalaanbieders die in hun gemeente het inburgeringsonderwijs gaan aanbieden. Dit moet leiden tot een aanbod van kwalitatief goede taalaanbieders en een betere match tussen inburgeraar en taalaanbieder.

Adequate inrichtingskeuzes, maar weerbarstige uitvoeringspraktijk

Van de nieuwe inburgeringswet wordt veel verwacht. Ze is tot stand gekomen na een uitvoerige consultatie van beleidsmakers, onderzoekers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en moet een einde maken aan de huidige wet, die allerwegen als mislukt wordt beschouwd. Interessant is dat op onderdelen het SNTR-programma aansluit op de contouren van de nieuwe wet. SNTR heeft het eigen taalaanbod georganiseerd, een taak die in de nieuwe wet in handen komt van de gemeente. De intensieve vorm van begeleiding door SNTR zien we ook in de nieuwe wet terug waarin de gemeente een integratieplan opstelt en de voortgang hiervan volgt. Tevens heeft de gemeente de taak om statushouders de eerste zes maanden financieel te ontzorgen (zie kader 8.1).

Meer begeleiding en marktregulatie vormen een nieuwe basis onder het inburgeringsbeleid. Dat de gemeente een grote rol krijgt bij de organisatie van het taalaanbod is in het licht van de huidige praktijken op de markt van taalaanbieders en een groot beroep op zelfredzaamheid een belangrijke stap voorwaarts. Een goede selectie van taalscholen scheidt het kaf van het koren en ondersteuning bij de keuze van statushouders draagt hopelijk bij aan een goede match tussen statushouder en school. Dit zijn adequate uitgangspunten, maar dit onderzoek wijst erop dat de uitvoering weerbarstig is. De ervaringen van SNTR laten zien dat het mis kan gaan bij de selectie van een taalaanbieder. De beoogde kwaliteit wordt niet altijd geleverd waardoor de gewenste rust en continuïteit in het taalaanbod niet tot stand komt. SNTR heeft zich in de afgelopen jaren toegelegd op intensieve begeleiding van statushouders. Dit onderzoek laat zien hoe ingewikkeld deze opgave is. Zeker in het begin van hun verblijf doen statushouders een groot beroep op professionals voor ondersteuning bij talrijke praktische problemen, die andere beleidsdoelstellingen doen ondersneeuwen. Tegelijkertijd is het bereiken van statushouders soms ingewikkeld, zoals ervaringen laten zien bij de loopbaantraining en de beginfase van toekomstcoaching, die kampten met moeizame werving en aanzienlijke no-show. Verder wijst dit onderzoek op

¹²⁴ Responspercentages voor wave I 83% en wave II 85%. Voor de SNTR-groep was dit respectievelijk 93% en 91%, voor de gemeentegroep was dit 79% en 81%.

¹²⁵ Afgemeten aan de beschikbare populatiekenmerken zoals leeftijd, geslacht en herkomstland.

het risico van lock-in effecten bij intensief beleid. Een te sterke nadruk hierop lijkt het eigen initiatief te dempen. Dit is gezien het ‘financieel ontzorgen’ van inburgeraars een aandachtspunt voor in het nieuwe beleid. Hulp en ondersteuning zijn belangrijk, zeker in het begin, maar het is zaak om tijdig en met aandacht voor de aspiraties en mogelijkheden van de statushouder hen taken zelf te laten doen. Deze bevindingen wijzen op het belang van een kwalitatief goede uitvoering, die zoals gezegd ingewikkeld is en hoge eisen stelt aan de uitvoerder, maar uiteindelijk bepalend is of beleid daadwerkelijk gaat bijdragen aan de integratie van statushouders.

Taalniveau B1 (te) ambitieus

Het nieuwe inburgeringsbeleid is ambitieus en het is de bedoeling dat de grootste groep gaat inburgeren op B1-niveau. Een hoger niveau sluit aan op de wens van veel inburgeraars. Degenen die op A2-niveau inburgeren geven in dit onderzoek aan dat hun Nederlands volstaat om in dagelijkse situaties een gesprek te voeren, maar dat het onvoldoende is voor participatie in professionele situaties (vgl. Algemene Rekenkamer 2017; Scholten et al., 2017). De verhoging van de norm is belangrijk en nastrevenswaardig, maar we vragen ons af in hoeverre dit haalbaar is voor een brede groep inburgeraars. Ook SNTR had bij de start van haar programma het voornemen om hun deelnemers op dit niveau te laten inburgeren. Omdat de doelgroep minder hoog was opgeleid dan verwacht, is van deze doelstelling afgestapt. De gemeente Rotterdam heeft ernaar gestreefd om de inburgeringstermijn met een jaar te verkorten. Een intensief tien weken durend taalprogramma zou dit mogelijk moeten maken. Vanwege het uitblijven van resultaten heeft de gemeente het streven van de verkorte inburgeringstermijn geschrapt. Deze praktijkvoorbeelden en het gegeven dat in het huidige inburgeringsstelsel de overgrote meerderheid op A2-niveau is ingeburgerd (CBS 2021, Blom et al., 2018), laten zien dat B1-niveau voor een grote groep moeilijk haalbaar is. Aangenomen mag worden dat dit ook voor de groep die onder het nieuwe inburgeringsbeleid gaat inburgeren het geval zal zijn.

Realiseren duale trajecten is een forse opgave

In de zogenoemde B1-route van het nieuwe inburgeringsbeleid, waarvan het de bedoeling is dat de meeste statushouders deze gaan volgen, is het nadrukkelijk de bedoeling dat deelnemers het leren van de Nederlandse taal combineren met (vrijwilligers)werk. Daarmee worden zogenoemde duale trajecten onderdeel van het inburgeringsbeleid, zodat het leren van Nederlands wordt bevorderd en vroegtijdige (arbeidsmarkt)participatie wordt gestimuleerd. De bevindingen in dit onderzoek onderstrepen het belang hiervan. Deelnemers spreken de behoefte uit om in een praktijksetting de taal te leren en te oefenen. In het nieuwe inburgeringsbeleid is het de bedoeling dat de meeste inburgeraars taal en werk(ervaring) gaan combineren en snel actief worden op de arbeidsmarkt of in het vrijwilligerswerk. Zoals toegelicht is het SNTR-programma zich pas later gaan richten op participatie op de arbeidsmarkt en zijn duale trajecten beperkt van de grond gekomen. Dat had mogelijk anders aangepakt kunnen worden, maar dit onderzoek wijst ook op de knelpunten die vroege oriëntatie op de arbeidsmarkt en een duale aanpak in de weg staan. Zeker in de eerste periode van het verblijf hebben sommige statushouders niet toe aan een intensieve aanpak. De vlucht en een periode in de opvang zijn stressvolle gebeurtenissen die een snelle oriëntatie op taal en werk soms in de weg staan (vgl. Sterckx & Fessehazion 2018, die in dit verband spreken over het ontbreken van mentale ruimte voor participatie). Daarnaast zijn sommigen druk met gezinshereniging wat gepaard gaat met de nodige onzekerheid en veel energie kost. Het combineren van intensieve taallessen en andere vormen van participatie stuit ook op problemen vanwege onder meer de zorg voor kinderen en het ontbreken van goede kinderopvangvoorzieningen. Ook aan de kant van de uitvoerders zijn er knelpunten. Het vraagt veel coördinatie tussen begeleiders (in geval van SNTR de toekomstcoach maar bij de gemeente zal dat de werkconsulent zijn), taaldocenten, trainers (in geval van gemeentes de medewerkers die vaktaal leren) en werkgevers om een geïntegreerde duale aanpak te ontwikkelen. Het zijn knelpunten die ook in ander onderzoek zijn vastgesteld (Oostveen et al., 2018). Net als bij het streven naar een hoger taalniveau, wordt het belang van duale trajecten voor de inburgering breed gedeeld. De uitvoering daarvan is evenwel notoir lastig, zo wijzen de bevindingen van dit en ander onderzoek uit.

Beleidsdoelstellingen: beter focussen op een beperkt aantal doelstellingen

De complexiteit van de integratieopgave van statushouders noopt tot het aanbrengen van een zekere focus in de doelstellingen van het beleid. In dit onderzoek stellen we vast dat de maatschappelijke begeleiding van deelnemers (zowel SNTR als gemeente) zich overwegend heeft gericht op het oplossen van praktische problemen. Hierdoor kwam men aan andere doelstellingen van maatschappelijke begeleiding, zoals het vergroten van sociale netwerken en het bespreken van culturele verschillen, minder toe. In plaats van het nastreven van meerdere doelstellingen, is het realiseren van effectief beleid waarschijnlijk meer gebaat bij een focus op een beperkt aantal doelstellingen.

Beleid: balans tussen ondersteuning en agency

In het integratiebeleid staat het gehanteerde mensbeeld in toenemende mate ter discussie. Er gaan stemmen op om afstand te nemen van het zogenoemde achterstandsdenken, dat de achterstand en hulpbehoefte van nieuwkomers benadrukt en weinig ruimte biedt voor eigen initiatief en de wensen en aspiraties van de nieuwkomer zelf. Het idee van de afhankelijkheidsparadox wijst op het dilemma in het beleid. Een te sterke nadruk op hulp brengt het risico met zich mee dat het eigen initiatief en motivatie niet wordt aangeboord, maar zeker in de beginperiode hebben nieuwkomers grote behoefte aan hulp en ondersteuning. Welk type beleid het meest passend is hangt waarschijnlijk samen met de kenmerken van statushouders (bijv. opleiding, leeftijd, gezondheid) en verblijfsduur. De ervaringen van SNTR laten zien hoe ingewikkeld dit dilemma is. In de maatschappelijke begeleiding heeft de intensieve ondersteuning waarschijnlijk het eigen initiatief gedempt. Maar in de toekomstcoaching waar de nadruk lag op het aanboren van de wensen van de statushouders, leidde deze aanpak soms tot onbegrip bij de statushouders (bij wie de verwachting leefde dat SNTR voor werk zou zorgen) en het signaal van werkconsulenten om de aspiraties te matigen tot realistische proporties. Het dilemma van agency en ondersteuning is groot en stelt hoge eisen aan de kwaliteit van de uitvoering van beleid. Variatie in het beleid lijkt geboden, teneinde zo goed mogelijk aan te sluiten op de verschillen in statushouders, hun aspiraties en mogelijkheden. Daarbij is het dus ook van belang om regelmatig bij de statushouders te toetsen in hoeverre het programma aansluit op hun wensen en verwachtingen. Dat hier forse discrepanties kunnen bestaan blijkt uit het onderzoek dat voor dit project is uitgevoerd (Damen et al. 2019) en ander onderzoek onder statushouders in Nederland (Sterckx & Fessehazion, 2018; Van Liempt & Staring, 2020).

Volg voortgang in het beleid, en combineer proces- en effectevaluatie

Naar de opzet, uitvoering en uitkomsten van het SNTR-programma hebben we uitgebreid onderzoek kunnen doen. Het verdient aanbeveling dat gemeenten voor het nieuwe inburgeringsbeleid hetzelfde gaan doen. Op basis van de ervaringen met deze studie vinden we twee onderwerpen essentieel. Ten eerste is een combinatie van een procesevaluatie en uitkomst-/effectevaluatie noodzakelijk. Een uitvoerige procesevaluatie geeft een beeld van de opzet en van de uitvoering. Duidelijk wordt welke inrichtingskeuzes zijn gemaakt, de redenen daarvan en welke alternatieven denkbaar zijn en in de praktijk worden toegepast (via een vergelijking met andere aanpakken in binnen- en buitenland). Tevens maakt een procesevaluatie helder welk mensbeeld ten grondslag ligt aan het beleid en wat hiervan de voor- en nadelen kunnen zijn voor uitvoering en effectiviteit. Een procesevaluatie moet worden gecombineerd met inzicht in de uitkomsten van het beleid. Veel van het evaluatieonderzoek dat naar de positie van migranten, waaronder statushouders, is uitgevoerd omvat uitsluitend een procesevaluatie. Dit levert doorgaans een inventarisatie van werkzame mechanismen op, maar deze zijn vaak gebaseerd op inschattingen van betrokken uitvoerders of deelnemers en niet gerelateerd aan de uitkomsten van een programma. Omdat de relatie met uitkomsten ontbreekt, zijn causale uitspraken eigenlijk niet mogelijk. Onduidelijk blijft of geboekte resultaten gunstiger zijn dan programma's met een andere aanpak. Omgekeerd is het alleen uitvoeren van een uitkomsten- en effectanalyse minder zinvol omdat eventuele geconstateerde verschillen in uitkomsten niet in verband gebracht kunnen worden met verschillen in opzet en uitvoering van beleid (beleid als black box). In de praktijk zijn (quasi-)experimentele onderzoeken lastig uitvoerbaar en duur, maar als we echt willen leren moeten we ze wel proberen uit te voeren, waarbij we de uitkomsten zo goed mogelijk kunnen relateren aan de opzet en de uitvoering van het programma.

Ten tweede zouden we een lans willen breken om in onderzoek naar de voortgang van het inburgeringsbeleid altijd de statushouders te betrekken. Het perspectief van statushouders, dat het beste via een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek in kaart kan worden gebracht, is onontbeerlijk om zicht te krijgen op hun aspiraties en wensen en de mate waarin deze overeenkomen of juist botsen met de doelstelling en uitvoering van beleid. Tevens is hun oordeel over het beleid en hun ideeën om de opzet en uitvoering van beleid te verbeteren, cruciaal in het optimaliseren van integratiebeleid.

8.6 Tot slot

Eerder in dit hoofdstuk gaven we al aan dat ons in Nederland geen vergelijkbaar project bekend is. SNTR is uniek in zijn schaal en aanpak. Het is een voorbeeld van een grootschalig *living lab* waarin op innovatieve manier een complex maatschappelijk vraagstuk is aangepakt. Het idee van een living lab is dat lering wordt getrokken uit ingezette maatregelen en activiteiten die bij tegenvallende resultaten worden opgevolgd door andere. In dat opzicht heeft SNTR zich een schoolvoorbeeld getoond van een living lab: met veelvuldige aanpassingen en veranderingen heeft SNTR een aanzienlijke groep statushouders onder zijn hoede genomen en verder gebracht in hun integratie, op een niveau vergelijkbaar met andere statushouders in Rotterdam. Dat is misschien minder dan bij de start van het project was gedacht, maar is niettemin een bijdrage van formaat. Voor de stad Rotterdam betekent dit dat twee partijen zich hebben ingezet om de integratie van statushouders te bevorderen, wat

impliceert dat de gemeente voor een grote groep statushouders een minder grote beleidsinspanning heeft hoeven doen. Het belang van deze gemeenschappelijke inspanning kan niet worden onderschat. De overgang van statushouders naar een nieuw land is groot en ondersteuning om deze in goede banen te leiden is belangrijk. Dit is tegelijkertijd, zo laat dit onderzoek zien, een complexe beleidsopgave die op verschillende manieren kan worden ingevuld en hoge eisen stelt aan de uitvoering. Wij hopen dat dit onderzoek naar deze gemeenschappelijke inspanning bijdraagt aan het toekomstige beleid om de integratie van statushouders te bevorderen. Dat zou een mooi sluitstuk zijn van dit bijzondere Rotterdamse *living lab*.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson Joonas, P., Lanninger, A. & Sundström, M. (2016). *Reforming the integration of refugees. The Swedish Experience*. IZA discussion paper 10307.
- Bakker, L. (2016). Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Bakker, L., Dagevos, J. & Djundeva, M. (2021). Taal met beleid. Factoren achter de taalverbetering van Syrische statushouders. In: Huijnk, W., Dagevos, J., M. Djundeva, D. Schans, E. Ueters, A. Ruijsbroek & M. de Mooij (red.). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p.50-66). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., Van der Maas-Vos, G., & Van Plaggenhoef, W. (2018). Inburgering. Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie van Wet Inburgering 2013. Barneveld: Significant.
- Bruttel, O., & Sol, E. (2006). Work First as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. In: *Policy & Politics*, 34(1), 69-89.
- CBS (2021). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Connor, P. (2010). Explaining the refugee gap. Economic outcomes of refugees versus other immigrants. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 23, nr. 3, p. 377-397.
- CPB (2020). *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB & SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J. (2011). Positie op de arbeidsmarkt. In: E. Dourleijn en J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten* (p. 108-125). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A., & Dagevos, J. (2019). *Een stroef begin: Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Damen, R., Huijnk, W. & Djundeva, M. (2021). Wat werkt? Over de invloed van beleid op de start van de arbeidsloopbaan van Syrische statushouders. In: Huijnk, W., Dagevos, J., M. Djundeva, D. Schans, E. Ueters, A. Ruijsbroek & M. de Mooij (red.). *Met beleid van start. Over de rol van beleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van Syrische statushouders* (p.93-109). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Vroome, T., & Van Tubergen, F. (2010). The employment experience of refugees in the Netherlands. *International Migration Review*, 44(2), 376–403. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2010.00810.x>
- Gerritsen, S., Kattenburg, M., & Vermeulen, W. (2018). Regionale plaatsing vergunninghouders en kans op werk. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Ghorashi, H. (2005). Refugees: Agents of Change or Passive Victims: The Impact of Welfare States (The case of The Netherlands) on Refugees. In: *Journal of Refugee Studies*, jg. 18, p. 182-198.
- Ghorashi, H. (2020). Doorbreek de fixatie op het anders-zijn. *Tijdschrift de Helling*. Wetenschappelijk Bureau GroenLinks.
- Konle-Seidl, R. & Bolits, G. (2016). Labour market integration of refugees: Strategies and good practices. (European Union- Study for the EMPL Committee, IP/A/EMPL/2016-8). Retrieved from: <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- Maliepaard, M., Witkamp, B., & Jennissen R. (red.) (2017). *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten, een cohortonderzoek*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
- Martin, I., A. Arcarons, J. Aumüller, P. Bevelander, H. Emilsson, S. Kalantaryan, A. MacIver, I. Mara, G. Scalettaris, A. Venturini, H. Vidovic, I. van der Welle, M. Windisch, R. Wolffberg en A. Zorlu (2016). *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Volume II: Literature Review and Country Case Studies*. Gütersloh: Bertelsmanstiftung (dx.doi.org/10.11586/2016002).
- Meinema, T. (2017). *Wat werkt bij eigen regie?* Utrecht: Movisie.
- Oostveen, A., Korstjens, A., & Klaver, J. (2020). *Evaluatie VOI pilot duale trajecten: Tussenrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Odé, A., & Mack, A. (2018). *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Oostveen, A., Rens, M., & Klaver, J. (2020). *Alles onder één dak: De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Scholten, P., Baggerman, F., Dellouche, L., Kampen, V., Wolf, J. & Ypma, R. (2017). *Policy innovation in refugee integration? A comparative analysis of innovative policy strategies toward refugee integration in Europe*.



Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Erasmus Universiteit Rotterdam
Mandeville Building T 15
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam
www.eur.nl/essb/eur-bridge-project