

# Vijf jaar integreren in Rotterdam

Over de ontwikkelingen in de integratie van statushouders  
in Rotterdam en de werking van het SNTR-programma

**Dr. Meta van der Linden en prof. dr. Jaco Dagevos**

m.m.v. Roxy Damen MSc, dr. Jolien Klok, Adriaan Oostveen MSc en Meghan Rens MA



## **Illustratie kapt: 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**

Vijf jaar integreren in Rotterdam. Over de ontwikkelingen in de integratie van statushouders in Rotterdam en de werking van het SNTR-programma.

Meta van der Linden en Jaco Dagevos,

m.m.v. Roxy Damen MSc, dr. Jolien Klok, Adriaan Oostveen MSc en Meghan Rens MA

ISBN: 978-90-75289-64-0

### **Reeks**

Bridge Project: Statushouders in Rotterdam, 7

### **Uitgave**

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2022

**Opdrachtgever:** Stichting De Verre Bergen

### **Vormgeving**

Ebenezer Tafese

© 2022, ESSB, Meta van der Linden & Jaco Dagevos

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.

# Vijf jaar integreren in Rotterdam

Over de ontwikkelingen in de integratie van statushouders in Rotterdam en de werking van het SNTR-programma

**Dr. Meta van der Linden en prof. dr. Jaco Dagevos**

m.m.v. Roxy Damen MSC, dr. Jolien Klok, Adriaan Oostveen MSc en Meghan Rens MA



## Contents

1. Inleiding.....	6
1.1 Inleiding .....	6
1.2 Een beknopt overzicht van het SNTR-programma en van het gemeentelijk beleid .....	7
Beleid gemeente Rotterdam .....	8
1.3 Aard van het onderzoek en onderzoeksvragen .....	9
1.4 Welke effecten worden er verwacht voor het SNTR-programma? .....	10
1.5 Hoofdstukindeling.....	11
Literatuur.....	12
2. Methodologische verantwoording.....	14
2.1 Methoden bij de uitkomstevaluatie .....	14
2.1.1 Opzet .....	14
2.1.2 Procedure .....	14
2.1.3 Respons .....	16
2.1.4 Respondenten .....	16
2.2 Methoden bij de effectevaluatie .....	17
2.2.1 Opzet .....	17
2.2.2 Overwegingen omtrent uitval van respondenten: attrition bias .....	18
2.2.3 Analysestep 1: coarsened exact matching .....	19
2.2.4 Analysestep 2: random effects regressie.....	21
Literatuur.....	23
3. Statushouders over de impact van de coronapandemie .....	24
3.1 Taalverwerving en taalles .....	25
3.2 Maatschappelijke participatie en begeleiding .....	27
3.3 Arbeidsparticipatie en loopbaanbegeleiding.....	31
3.4 Impact van corona op integratie en beelden over de toekomst .....	34
3.5 Samenvatting .....	35
Literatuur.....	36
4. Taal.....	38
4.1 Beschrijving van de Nederlandse taalbeheersing over tijd.....	38
4.2 Effect van het SNTR-programma op taalbeheersing .....	40
4.3 Samenvatting .....	41
Literatuur.....	43
5. Maatschappelijke begeleiding.....	44
5.1 Beschrijving van de zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam en mentale gezondheid over tijd .....	44
Zelfredzaamheid.....	44
Sociaal contact.....	45
Identificatie als Rotterdammer en tevredenheid met het leven in Nederland.....	47
Mentale gezondheid.....	48
5.2 Effecten van het SNTR-programma op zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam en mentale gezondheid .....	48
Zelfredzaamheid.....	48
Sociaal contact met Nederlandse vrienden of kennissen .....	50
Sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep .....	51
Eenzaamheid .....	52
Identificatie met Rotterdam.....	53
Mentale gezondheid.....	54
5.3 Samenvatting .....	55
Literatuur.....	56
6. Participatie, bijstand en tevredenheid financiële positie.....	58
6.1 Beschrijving van de arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie over tijd.....	58

Arbeidspositie.....	58
Vrijwilligerswerk.....	61
Financiële positie.....	61
6.2 Effect van het SNTR-programma op arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie .....	62
Arbeidspositie.....	63
Vrijwilligerswerk.....	64
Financiële positie.....	65
6.3 Samenvatting.....	67
Literatuur.....	69
Bijlage 6.1 .....	70
7. Conclusies en interpretatie van de uitkomsten .....	72
7.1 Belangrijkste bevindingen.....	73
Uitkomstenevaluatie: Ontwikkelingen in de integratie van Rotterdamse statushouders. Vooruitgang, stagnatie en gelijkens tussen de SNTR- en gemeentegroep .....	73
Effectevaluatie: matching van SNTR- en gemeentedeelnemers, vergelijkbare ontwikkeling integratie .....	74
7.2 Conclusies en interpretatie van de bevindingen .....	75
Verschillen in beleid van SNTR en gemeente zijn beperkt .....	76
Beleid pakt minder goed uit dan gedacht en beoogd .....	76
Intensieve begeleiding en lock-in effecten versus minder intensief en zelfredzaam .....	77
7.3 Tot besluit.....	78
Wat is de reikwijdte van beleid? .....	78
Implicatie van de bevindingen voor beleid en onderzoek .....	79
Literatuur.....	80
Bijlage 1. Toelichting op het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak.....	82



# 1. Inleiding

## 1.1 Inleiding

Na een aantal jaren van een geringe instroom van asielmigranten neemt recentelijk de immigratie van asielzoekers weer fors toe. De omverwerping van het regime in Afghanistan leidde tot de komst van een substantieel aantal personen uit dit land. Ook zien we de afgelopen maanden een stijging van het aantal Syrische migranten, van wie de meesten vanwege gezinshereniging naar Nederland komen. En recentelijk ontvluchten Oekraïners het oorlogsgeweld en zoeken hun toevlucht tot Nederland. Deze toename van vluchtelingen leidt opnieuw tot druk op de opvang en zorgen over hoe deze nieuwkomers te huisvesten en ze een goede start te bieden. In de jaren rond 2015 waren deze vraagstukken niet anders toen met name personen vanuit Syrië en Eritrea hun heil zochten in Nederland. Zij stelden Nederland (en andere West-Europese landen) voor een majeure opgave. Allereerst om hen opvang te bieden en daarna om voor huisvesting te zorgen en ondersteuning te bieden bij de integratie van deze groep nieuwkomers. Ook Rotterdam kreeg te maken met een substantiële groep statushouders. Om een bijdrage te leveren aan de huisvestings- en integratieproblematiek startte de filantropische Stichting De Verre Bergen in 2016<sup>1</sup> het huisvestings- en integratieprogramma Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). Een in verschillende opzichten uniek programma, dat via een meerjarig onderzoeksproject is geëvalueerd. In dit rapport presenteren we de uitkomsten van het laatste deel van dit onderzoek naar de integratie van statushouders die deel hebben genomen aan het SNTR-programma. Centraal staan de bevindingen van het kwantitatieve onderzoek dat we in de periode 2017-2021 hebben verricht. Aan de hand van drie surveys onder Rotterdamse statushouders is hun integratieproces gevolgd en via een vergelijking van deelnemers van het SNTR-programma en van statushouders die onder het gemeentelijk beleid vallen willen we vaststellen wat de relatieve bijdrage van het SNTR-programma is geweest. De surveys hebben betrekking op dezelfde personen en zijn uitgevoerd in 2017/2018, 2019 en 2020/2021.

Dit rapport is het sluitstuk van het onderzoek dat de Erasmus Universiteit in de periode 2017-2021 heeft uitgevoerd naar de opzet, uitvoering en effectiviteit van het SNTR-programma. In 2021 is hierover een uitgebreid onderzoeksrapport verschenen onder de titel *'Met alles opnieuw starten'* (Dagevos & Van der Linden, 2021). Er is een uitvoerige procesevaluatie uitgevoerd naar de opzet en uitvoering van het programma en op grond van de twee in 2017/2018 en 2019 uitgevoerde surveyonderzoeken is inzicht gegeven in het verloop van het integratieproces en de werking van het SNTR-programma (de uitkomsten- en effectevaluatie). In dit rapport komen daar de bevindingen bij van de survey die in 2020/2021 is uitgevoerd. Het gaat om dezelfde personen die aan de vorige twee surveys hebben meegedaan (en toestemming hebben gegeven voor de derde wave opnieuw benaderd te mogen worden). Dat we een derde wave hebben kunnen uitvoeren is voor het onderzoek naar vroege integratieprocessen van statushouders niet alleen bijzonder – wij kennen geen vergelijkbare opzet in Nederland – maar ook belangrijk om uitspraken te kunnen doen over de werking van het SNTR-programma. Het SNTR-programma liep namelijk na 2019 – het jaar van de tweede meting – door en dit kan invloed hebben gehad op het verloop van het integratieproces van haar deelnemers. Ook is het denkbaar dat het programma werking heeft op de wat langere termijn, die we niet in kaart hebben kunnen brengen bij de eerste twee metingen. Het uitvoeren van een derde survey heeft daarnaast als belangrijk voordeel dat een derde meting beter inzicht geeft in de richting van de trends.

Dit rapport bouwt in belangrijke mate voort op het hoofdrapport *'Met alles opnieuw starten'*. Dit betreft zowel de onderzoeksvragen als de methodologie. Aan de basis van dit rapport ligt het hoofdrapport en, om dit rapport zo beknopt mogelijk te houden, wordt daar veelvuldig naar verwezen. Tevens zijn sommige tekstdelen letterlijk uit het hoofdrapport overgenomen. Dit betreft onder meer toelichtingen op de methodologie in Hoofdstuk 2 en in de Hoofdstukken 4-6. In het hoofdrapport is veel aandacht besteed aan precieze formuleringen over de opzet en methodologie van het onderzoek. Het zelfde geldt voor tekstdelen over de interpretatie van de bevindingen in Hoofdstuk 7. Om die reden wilden we graag in dit rapport aan die formuleringen vasthouden, maar tegelijkertijd transparant zijn over het feit dat deze zijn ontleend aan het hoofdrapport.

Lezers die geïnteresseerd zijn in meer uitgebreide beschrijvingen van onder meer de opzet van het programma, de methodologie en de uitvoering van het SNTR-programma, kunnen die vinden in het hoofdrapport en in andere rapporten die in het kader van dit onderzoeksproject zijn verschenen.<sup>2</sup> Wel hebben we gepoogd

---

<sup>1</sup> 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 vanaf 2016 konden instromen in het SNTR-programma houden wij dit jaartal aan.

<sup>2</sup> Er zijn verschillende 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

om een zelfstandig leesbaar rapport op te stellen. Een belangrijk verschil met het hoofdrapport is dat we voor dit rapport geen nader onderzoek hebben gedaan naar de opzet en uitvoering, er is dus geen procesevaluatie uitgevoerd. Het accent in dit rapport ligt als gezegd op de bevindingen van de surveys die inzicht bieden in het verloop van het integratieproces (uitkomstevaluatie) en in de werking van het SNTR-programma (effectevaluatie).

## 1.2 Een beknopt overzicht van het SNTR-programma en van het gemeentelijk beleid

### SNTR-programma

In het kader van het SNTR-programma zijn ruim tweehonderd woningen in Rotterdam aangekocht om een nieuw thuis te bieden aan gevluchte Syrische gezinnen met een verblijfsvergunning. Het programma heeft gelopen van 2016 tot en met 2021, toen de laatste deelnemers zijn uitgestroomd. Statushouders die niet deelnamen aan het SNTR-programma vielen in deze periode onder de gemeentelijke aanpak, oftewel de Rotterdamse Aanpak Statushouders.

Met haar integratieprogramma stelde SNTR zich als doel om “meer en beter bij te dragen aan de integratie van statushouders” (SNTRa, 2016, p. 6). De stichting vond de geboden begeleiding uit het regulier beleid te beperkt, omdat het maatwerk miste en van korte duur was (SNTRa, 2016). 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 et al., 2020). Daarnaast stelde SNTR zich op het standpunt 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).

Om deze hoge ambities te realiseren besloot SNTR 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 kwam naar voren in de aandacht voor zowel taal, maatschappelijke begeleiding als participatie. Bovendien werd de begeleiding geboden op zowel individueel als gezinsniveau om een compleet beeld te krijgen van de leefsituatie van deelnemers (SNTR, 2016b). Tot slot werd er gestreefd maatwerk te verlenen door rekening te houden met de verschillen tussen deelnemers. Zo werd er individuele begeleiding verleend en toekomstplannen opgesteld waarvan deelnemers zelf eigenaar zijn.

Naast huisvesting bood SNTR een driejarig integratieprogramma dat bestond uit intensief taalonderwijs, maatschappelijke begeleiding en ondersteuning om de participatie te bevorderen. De ambitie was om bij te dragen aan een snellere integratie van statushouders in de Nederlandse samenleving. We lichten de onderdelen van het programma kort toe.<sup>3</sup>

SNTR wilde haar deelnemers in staat stellen om het inburgeringstraject te halen en de *Nederlandse taal* te leren op het voor hen hoogst mogelijke niveau. In tegenstelling tot de Rotterdamse gemeentelijke aanpak waar taalscholen concurreren op de vrije markt, organiseerde SNTR haar eigen taalaanbod. Aanvankelijk werkte SNTR met drie door SNTR gecontracteerde taalscholen, later is een eigen taalschool opgericht. Om de deelnemers te ondersteunen in hun voortgang werden ze gekoppeld aan een toekomstcoach. Verder organiseerde SNTR extra activiteiten zodat deelnemers hun taal in de praktijk kunnen brengen. Dit was in het bijzonder gericht op analfabete, anders-alfabete en laaggeschoolde deelnemers. SNTR kon aanvullende financiering aanbieden, de zogenoemde ‘bijfinanciering’ wanneer de financiering van DUO onvoldoende bleek voor hun hoogst haalbare leerpotentieel. Ook kon deze worden ingezet wanneer de DUO-lening was opgebruikt, maar meer tijd nodig was om de inburgering te halen, of in het geval deelnemers B1- of B2-niveau wilden halen.

*Maatschappelijke begeleiding* had als doel om de deelnemers te ondersteunen bij hun vestiging in Nederland en zelfredzamer te maken in de Nederlandse samenleving. De maatschappelijke begeleiding werd primair geboden in de vorm van huisbezoeken door een coach die aan het gezin was gekoppeld. Hier kregen deelnemers praktische ondersteuning rondom het regelen van administratieve zaken en brieven. Verder gingen medewerkers van SNTR in gesprek met deelnemers over Nederlandse waarden en normen. Ook hielp de coach

---

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). Zie <https://www.eur.nl/essb/samenwerkingen-bestuurskunde-sociologie/eur-bridge-project>.

<sup>3</sup> In Bijlage 1 van dit rapport is een meer uitgebreide toelichting te vinden. Verder verwijzen we voor beschrijvingen van het SNTR-programma en gemeentelijk beleid naar het hoofdrapport en deelrapporten die eerder in het kader van het onderzoeksproject zijn verschenen (zie voetnoot 2).

het gezin bij het ontwikkelen van een sociaal netwerk, door kennis te maken met de burens en organisaties in de wijk te bezoeken. Huisbezoeken moesten bijdragen aan een beeld over het gezin. Zo konden eventuele psychologische of gezinsproblemen worden gesignaleerd en indien nodig werd doorverwezen naar geschikte instanties. Om de communicatie tussen de coach en het gezin goed te laten verlopen werkten coaches samen met een connector; een medewerker afkomstig uit Syrië of die de Syrische taal en cultuur beheerst. De connectoren vervulden de rol van taalkundig en cultureel vertaler tussen coach en deelnemers. Deze aanpak is intensiever en langduriger dan de maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk dat onderdeel is van de gemeentelijke aanpak.

Ten derde zijn er activiteiten ontwikkeld met als doel de (arbeidsmarkt)participatie te bevorderen. De toekomstcoach speelde ook hier een rol en begeleidde deelnemers bij het vinden van (een vorm van) werk of opleiding. Zo beoogde de toekomstcoach deelnemers zelfredzamer te maken op de Nederlandse arbeidsmarkt en informeerde en adviseerde de deelnemer in diens zoektocht naar werk. Daarnaast organiseerde SNTR activiteiten en trainingen waar deelnemers de nodige kennis en vaardigheden voor de Nederlandse arbeidsmarkt konden opdoen. Zo werden er een computercursus en loopbaantrainingen gegeven over solliciteren en de Nederlandse werkcultuur. Verder speelde SNTR, op vrijwillige basis, een bemiddelende rol door trajecten met werkgevers op te stellen om deelnemers naar een vorm van werk te begeleiden passend bij de vaardigheden van de deelnemer. Deelnemers werden eveneens begeleid door de werkconsulenten van de gemeente Rotterdam evenals de statushouders die niet hebben deelgenomen aan het SNTR-programma.

Het accent gedurende de eerste anderhalf tot twee jaar van het SNTR-programma lag op taal en maatschappelijke begeleiding. Activiteiten gericht op participatie zijn daarna ontwikkeld. Gedurende het programma zijn verschillende veranderingen doorgevoerd. Sommige aanpakken bleken minder goed te werken en vroegen om aanpassing. SNTR heeft zich in dit opzicht een lerende organisatie getoond en heeft op basis van ervaringen en nieuwe inzichten het beleid meerdere malen bijgesteld.

### **Beleid gemeente Rotterdam**

We onderzoeken de effectiviteit van het SNTR-programma door het integratieproces van SNTR-deelnemers af te zetten tegen een vergelijkingsgroep van andere Rotterdamse 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. Zij vielen onder de Rotterdamse aanpak. Belangrijk om te benadrukken is dat deze vergelijkingsgroep geen klassieke 'controlegroep' is: ook de vergelijkingsgroep heeft immers begeleiding en ondersteuning ontvangen. Het gaat in dit onderzoek dan ook om het vaststellen of er sprake is van een relatieve meerwaarde van het SNTR-programma ten opzichte van het beleid van de gemeente.

De Rotterdamse Aanpak Statushouders (Gemeente Rotterdam, 2015, 2018) beschrijven we hier kort (Bijlage 1 bevat een uitgebreidere toelichting). De eerste fase van deze aanpak liep van 2016-2018, en is daarna gewijzigd. Verder is relevant dat de gemeente opereerde binnen het kader van het algemene inburgeringsbeleid dat een grote verantwoordelijkheid toekende aan de statushouders voor hun eigen inburgering, zoals de keuze voor een taalschool en het aanvragen van een lening. Bij de Rotterdamse Aanpak Statushouders waren drie afzonderlijke partijen betrokken.

Ten eerste zorgde het Intakeloket Ondersteuning Statushouders (IOS) voor de huisvesting en het inkomensbeheer van statushouders. Hiervoor meldden klantmanagers van het IOS statushouders aan voor een uitkering en een zorgverzekering en werd er geregeld dat statushouders een toeslag kregen voor de inrichting van hun nieuwe woning. Ten tijde van de eerste periode van de Rotterdamse Aanpak (2016-2018) 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 verleende maatschappelijke begeleiding aan statushouders gedurende hun eerste twee jaar in Nederland. Hiervoor bood Vluchtelingenwerk ondersteuning met onder meer het afhandelen van post van officiële instanties, het regelen van financiën en andere administratieve en praktische zaken tijdens spreekuren gehouden met vrijwilligers. Daarnaast bood Vluchtelingenwerk juridische begeleiding voor aanvragen rondom gezinshereniging en organiseerde 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.

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)<sup>4</sup>. Er werd in de eerste fase van de Rotterdamse aanpak 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 samengesteld dat uitsluitend met de doelgroep statushouders werkt. Ook werd de caseload 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.

### Verhouding SNTR-programma en gemeentelijk beleid

Het SNTR-programma onderscheidt zich op een aantal kenmerken van het gemeentelijk beleid, namelijk dat het SNTR-programma:

- **Integraal is.** Het programma strekt zich uit van het bieden van huisvesting tot taal, maatschappelijke begeleiding en participatie. Gemeentelijke statushouders ontvangen deze vormen van begeleiding doorgaans vanuit verschillende partijen en organisaties, maar voor SNTR-deelnemers wordt alles onder één dak aangeboden. Het SNTR-programma is grotendeels in **eigen beheer** uitgevoerd.
- **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 door middel van huisbezoeken uitgevoerd en duurt langer dan voor statushouders die onder de Rotterdamse aanpak vallen.
- **Knelpunten uit het huidige inburgeringsstelsel probeert op te lossen.** SNTR heeft drie taalscholen geselecteerd met het oog op een zo goed mogelijke kwaliteit voor hun deelnemers. Later is een eigen taalschool opgericht, die zich kenmerkt zich door sturing op kwaliteit. De voor statushouders vaak lastige keuze voor een taalaanbieder werd 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.
- **Veelvuldig is aangepast** op basis van ervaringen en nieuwe inzichten. Dit zien we overigens ook in andere organisaties en programma's terug, waaronder het beleid van de gemeente Rotterdam.

### 1.3 Aard van het onderzoek en onderzoeksvragen

Aan de basis van het onderzoek 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 vergelijkingsgroep 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. We spreken hier met opzet van een vergelijkingsgroep in plaats van de term controlegroep, omdat deze laatste opgevat kan worden als 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, zoals hierboven toegelicht, blootgesteld aan beleid.

De effectiviteitsvraag in dit onderzoek is dan ook een relatieve, namelijk in vergelijking met de uitkomsten van het gemeentelijk beleid. Het gaat om de relatieve meerwaarde in termen van effectiviteit van het SNTR- programma ten opzichte van de gemeentelijke aanpak. 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 (d.w.z. Syrische gezinnen), is hier sprake van quasi-experimenteel onderzoek. Ten behoeve van effectevaluatie is de EUR Bridge panelsurvey opgezet waaraan een representatieve groep van ongeveer 1000 Rotterdamse statushouders heeft

---

<sup>4</sup> 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.

deelgenomen in 2017/2018 (wave I), in 2019 (wave II) en in 2020/2021 (wave III)<sup>5</sup> <sup>6</sup>. In het hoofdrapport is zoals gezegd de effectevaluatie uitgevoerd op basis van de eerste twee waves. In de huidige rapportage is de effectevaluatie uitgevoerd op basis van alle drie de waves. Deze derde wave moet meer duidelijkheid geven over de effecten op de ‘langere termijn’ en stelt ons in staat om meer robuuste conclusies te trekken over de ontwikkelingen in de integratie en de werking van het SNTR-programma.

Gerelateerd aan de effectevaluatie is de uitkomstenevaluatie. 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. De uitkomstenevaluatie stelt de positie vast van de Rotterdamse statushouders op verscheidene integratie-indicatoren en beschrijft de ontwikkelingen in het integratieproces in de jaren 2017-2021.

Deze rapportage richt zich op de volgende twee onderzoeksvragen, behorende bij de uitkomstenevaluatie (onderzoeksvraag 1) en de effectevaluatie (onderzoeksvraag 2)<sup>7</sup>:

1. Hoe is de integratie van statushouders verlopen die deel uitmaken van het SNTR-programma, en verschilt deze van statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak?
2. Zijn verschillen in integratie tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma? (effectevaluatie).

Een bijzondere omstandigheid is de uitbraak van de corona-pandemie, die van invloed is geweest op de uitvoering van het SNTR-programma en, naar verwachting, op het verloop van het integratieproces. In de derde wave van de survey hebben we respondenten gevraagd om een inschatting te geven van de invloed van de maatregelen vanwege de coronapandemie op verschillende onderdelen van hun integratie.

#### **1.4 Welke effecten worden er verwacht voor het SNTR-programma?**

Het Bridge project onderzoekt veranderingen in integratie naar aanleiding van het SNTR-programma. Integratie is een voorbeeld van een *essentially contested concept*; er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie (Castles et al., 2002; Grzymala-Kazłowska & Phillimore, 2018). Desalniettemin bestaat er in de literatuur wel een zekere consensus over centrale elementen van het integratieconcept. Integratie heeft betrekking op meerdere dimensies en het gaat bij integratie altijd om een tweerichtingsproces tussen nieuwkomer en (personen, instituties en regelgeving van) de ontvangende samenleving (Bakker, 2016; Berry, 1997; Castles et al., 2002). Binnen de integratieliteratuur wordt vaak onderscheid 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. Ook de beheersing en het gebruik van de taal van het bestemmingsland wordt wel als een onderdeel van de culturele dimensie van integratie beschouwd.

Mede ingegeven door de verschillende dimensies van het integratieconcept 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

---

<sup>5</sup> Wave is een gangbare term uit het surveyonderzoek, deze term verwijst naar een veldwerkperiode.

<sup>6</sup> In het najaar van 2020 is de derde wave gestart, maar de bevindingen zijn niet tijdig beschikbaar om mee te nemen in het voorliggende hoofdrapport. 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.

<sup>7</sup> Deze onderzoeksvragen zijn identiek aan onderzoeksvragen 3 en 4 uit het Bridge hoofdrapport. De onderzoeksvragen zijn opnieuw genummerd omdat de procesevaluatie slechts een kleine rol speelt in het huidige rapport.

zelfredzaamheid en taalvaardigheid<sup>8</sup>. In aansluiting op de brede omschrijving van integratie en de doelstellingen van SNTR zijn in dit rapport 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

Zoals hierboven al genoemd formuleerde SNTR bij de start van het programma ambitieuze doelstellingen. Het wilde een bijdrage leveren aan een snellere integratie van statushouders, en tegen die achtergrond werd een integraal en intensief programma opgesteld. In het hoofdrapport stelden we vast dat de ontwikkelingen in het integratieproces van statushouders die deel uitmaakten van SNTR een vergelijkbare ontwikkeling liet zien van die van statushouders uit de gemeentelijke aanpak. Echter, we beschikken nu over drie in plaats van twee survey waves wat zekere voordelen met zich meebrengt voor de statistische analyses en bestrijken we een grotere tijdspanne. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat de effectevaluatie op basis van 2017/2018 en 2019 te vroeg kwam voor onderdelen die later van start zijn gegaan binnen het SNTR-programma, waaronder de programmaonderdelen gericht op arbeidsparticipatie. Om deze reden testen we nog eens de oorspronkelijke hypothese dat gegeven de doelstellingen en de bijzondere aanpak van het SNTR-programma we verwachten dat het SNTR-programma 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<sup>9</sup>.*

Deze hypothese wordt getest in de effectevaluatie en gerapporteerd in Hoofdstuk 4 tot en met 6.

## 1.5 Hoofdstukindeling

Dit rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat de methodologische toelichting op de gebruikte methoden, data en de gehanteerde analyse voor de uitkomst- en effectevaluatie.

In Hoofdstuk 3 richten we ons op de bredere context waarbinnen de Bridge survey is afgenomen in 2020/2021, namelijk tijdens de coronapandemie. In de survey zijn statushouders gevraagd naar hun beleving van de pandemie, de ervaren impact van de pandemie op hun integratie en de ervaren ondersteuning tijdens deze periode. In dit hoofdstuk zijn tevens enkele nieuwe inzichten uit de procesevaluatie verwerkt over de uitvoering van het SNTR-programma ten tijde van de pandemie.

In Hoofdstuk 4 tot en met 6 worden de uitkomsten en effecten van het SNTR-programma besproken op de terreinen van taal, participatie en maatschappelijke begeleiding. In deze hoofdstukken geeft a) de uitkomstenevaluatie inzicht in de ontwikkeling van de positie van statushouders (onderzoeksvraag 1) en b) de effectevaluatie inzicht in de effectiviteit van het SNTR-programma (onderzoeksvraag 2).

In Hoofdstuk 7 formuleren we de conclusies en geven we een interpretatie van de bevindingen.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> In statistische termen gaat het om een interactie-effect van programmadeelname (SNTR vs. gemeente) \* tijd (wave I vs. wave III).

## 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*. 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*.
- Dagevos, J. (2001). *Perspectief op integratie: Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., & Van der Linden, M. (2021). *‘Met alles opnieuw starten’. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020*. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2018). *Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022*. 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*. 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*. 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.
- SNTR. (2016a). *Investeringsvoorstel inburgering en integratie Stichting Nieuw Thuis Rotterdam aan Stichting de Verre Bergen*. Stichting De Verre Bergen.
- SNTR. (2016b). *Update Nieuw Thuis Rotterdam voor Stichting de Verre Bergen*. Stichting De Verre Bergen.
- 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*. Erasmus University.



## 2. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk worden de methoden besproken onderliggend aan de kwantitatieve uitkomst- en effectevaluatie op basis van de EUR Bridge panelsurvey. De longitudinale opzet van de uitkomst- en effectevaluatie binnen het EUR Bridge project is uitvoerig beschreven in een eerdere rapportage (Dagevos & Van der Linden, 2021). Hieronder richten we ons specifiek op de uitkomst- en effectevaluatie met gebruik van de drie meetmomenten ofwel waves binnen de EUR Bridge panelsurvey. De methoden op basis van de twee waves in 2017/2019 en 2020 wordt waar relevant opnieuw aangehaald en verder aangevuld met de gegevens uit het derde meetmoment in 2020/2021.

### 2.1 Methoden bij de uitkomstevaluatie

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

#### 2.1.1 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 waren 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 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 meerdere veldwerkperiodes ofwel drie waves. Wave I is afgenomen onder Rotterdamse statushouders in 2017/2018 verspreid over een 1<sup>e</sup> cohort in juli tot en met oktober 2017 en een 2<sup>e</sup> 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. Wave III is in september 2020 tot en met februari 2021 verzameld. Het gaat hier om een panelsurvey, dat wil zeggen dat in wave III alleen personen opnieuw zijn benaderd die in wave II hadden meegedaan en die eerder ook in wave I hadden meegedaan. Alleen die personen zijn benaderd die hadden aangegeven (misschien) te willen deelnemen aan vervolgonderzoek. Dit betrof bij wave II 96% van de respondenten uit wave I. Bij wave III ging het om 98% van de respondenten uit wave II.

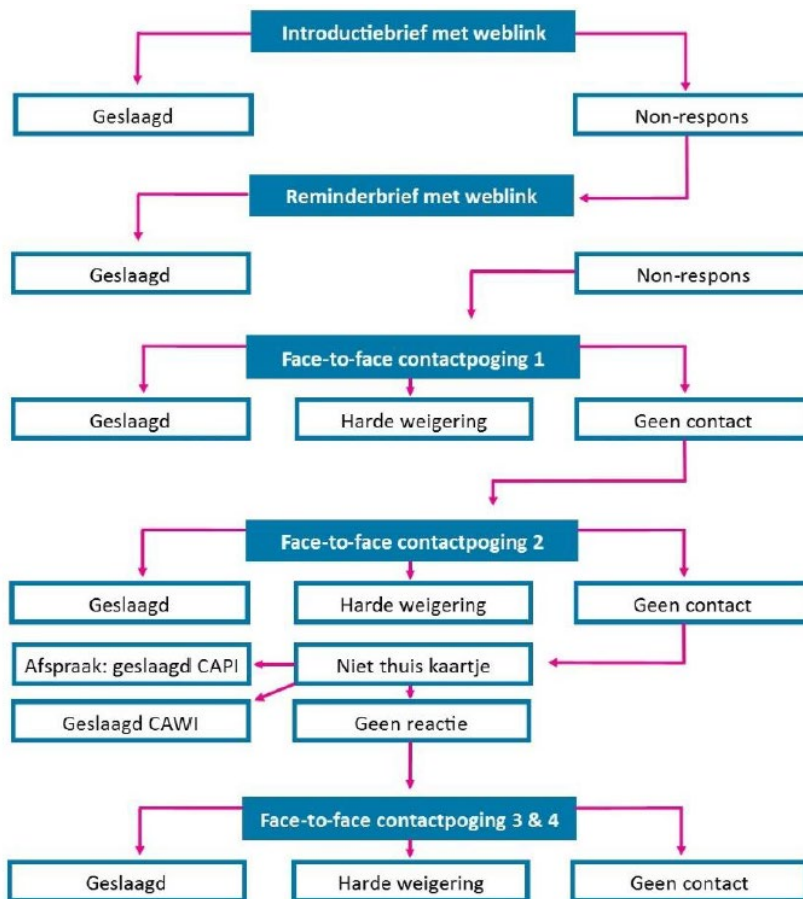
#### 2.1.2 Procedure

Aan de basis van de Bridge panelsurvey ligt een uitgebreide vragenlijst die onder andere informatie biedt over achtergrondgegevens (bv. familiesituatie, vlucht, AZC-periode, opleidingsniveau in land van herkomst, ervaren discriminatie en gezondheid), integratie-uitkomsten (bv. taalniveau, identificatie, interetnisch contact, werk, opleiding, inkomen, zelfredzaamheid) en ervaringen met het SNTR- en gemeenteprogramma (bv. maatschappelijke begeleiding, taallessen, toekomstcoaching, huisvesting). Hoewel het SNTR-programma een gezinsaanpak nastreeft, wordt de vragenlijst op individueel niveau afgenomen overeenkomend met de doelstellingen van het SNTR-programma die ook op individueel niveau zijn geformuleerd. 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 doelgroep<sup>10</sup>.

Het veldwerk voor de Bridge panelsurvey is onder toezicht van het Bridgeteam uitgevoerd door veldwerkbureau Labyrinth Onderzoek & Advies dat is gespecialiseerd in surveyonderzoek onder personen met verschillende culturele en etnische achtergronden. Tijdens de veldwerkperiode werden personen eerst per brief benaderd met het verzoek de vragenlijst online in te vullen (*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 (*computer-assisted personal interviewing*: CAPI). Tijdens de opvolgende CAPI-periode werden personen in wave I tot zeven keer en in waves II en III 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 2.1. Het doel van de veldwerkstrategie was om zowel de algehele respons als de respons onder typisch ondergerepresenteerde groepen zoals vrouwen en lager opgeleiden te vergroten (Laganà et al., 2013). De enquêteur had dezelfde achtergrond als de beoogde respondent om de taal- en culturele barrière tot deelname te verlagen. Voor deelnemers uit het SNTR-programma zijn enquêteurs met een Syrische achtergrond ingezet en voor beoogde respondenten uit de meer diverse gemeentelijke aanpak zijn eveneens enquêteurs 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 de drie waves bij de auteurs opvraagbaar (Labyrinth Onderzoek & Advies, 2017, 2018, 2019, 2021).



Figuur 2.1. Contactstrategie CAWI en CAPI-methode EUR Bridge panelsurvey wave II.

Bron: Methodologisch rapport wave II Labyrinth Onderzoek & Advies, 2019.

<sup>10</sup> 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).

### 2.1.3 Respons

De Bridge panelsurvey heeft een zeer goede respons behaald van 84% in wave I ( $N = 1280$ ), 66% in wave II ( $N = 1004$ ) en 55% in wave III ( $N = 838$ ) ten opzichte van de bruto steekproef ( $N = 1523$ ). Dit is niet alleen de verdienste van de gehanteerde veldwerkstrategie, maar is zeker ook 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. In waves I en II hebben respondenten ongeveer even vaak deelgenomen aan de CAWI- als de CAPI-veldwerkmodus. In wave III werd vaker geparticipeerd via de CAWI-methode; dit is een reflectie van de veldwerkperiode die heeft plaatsgevonden tijdens de coronapandemie. Vanwege de coronapandemie hebben we de CAWI-methode gestimuleerd met een extra reminder en incentive zodat er minder enquêteurs langs de deuren hoefden te gaan en de beoogde respondenten veilig konden deelnemen. 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 2.1 geeft meer inzicht in de belangrijkste oorzaken van non-respons, ofwel het deel van de beoogde respondenten dat niet kon worden bereikt of weigerde om deel te nemen. Een klein deel kon niet worden bereikt wegens onjuiste adresgegevens of verhuizing of afwezigheid (bv. een persoon was nooit thuis) of niet in staat om deel te nemen tijdens de veldwerkperiode (bijvoorbeeld wegens taalproblemen of ziekte). Een andere reden voor non-respons was weigering tot deelname of in sommige gevallen weigering door een ander persoon in het huishouden. Als een persoon niet wilde deelnemen aan het onderzoek is door de enquêteur 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). We gaan hier in paragraaf 2.2.2 nader op in.

**Tabel 2.1**

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	Wave II	Wave III
Onjuist adres of verhuisd	63	35	40
Afwezig of niet in staat	71	77	55
Weigering	81	69	36

Bron: Methodologische rapporten wave I 1<sup>e</sup> cohort, wave I 2<sup>e</sup> cohort, wave II en wave III Labyrinth Onderzoek & Advies, 2017, 2018, 2019, 2021.

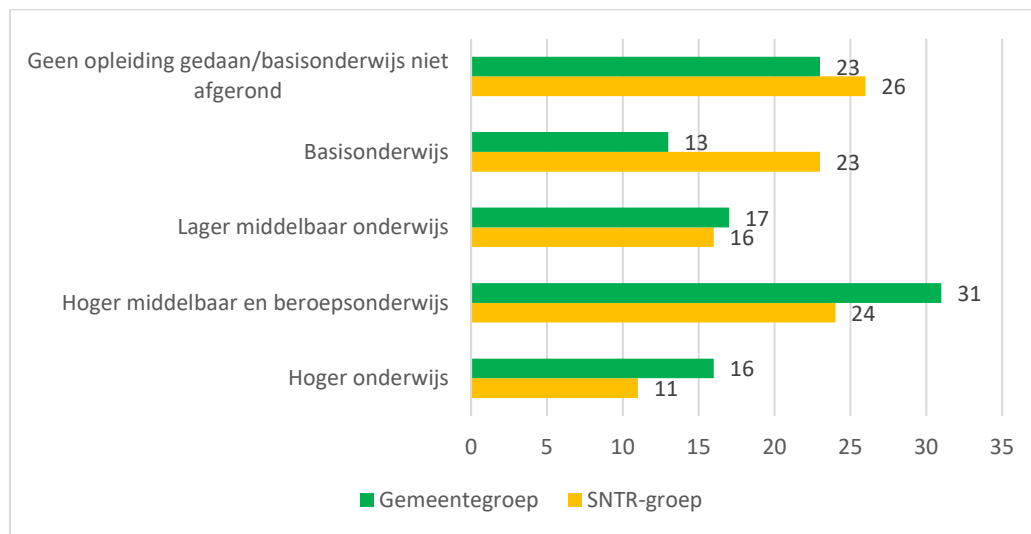
### 2.1.4 Respondenten

In totaal hebben 838 statushouders deelgenomen aan alle drie waves van de Bridge panelsurvey, waarvan 370 respondenten vallen onder het SNTR-programma en 468 vallen 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 die 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 70% met een Syrische herkomst gevolgd door een Eritrese herkomst (16%) en 14% overige herkomstlanden, zoals Iran, Irak en Afghanistan. Daar aan gerelateerd zien we dat de SNTR-groep gemiddeld iets korter in Nederland is, dit kan komen doordat Syrische statushouders doorgaans een kortere asielpcedure doormaken dan statushouders uit andere herkomstlanden (Van der Linden & Dagevos, 2019). De SNTR-groep selecteert op gezinnen, wat betekent dat driekwart van de SNTR-groep één of meer kinderen thuis heeft wonen<sup>11</sup>, terwijl dit in de gemeentegroep minder dan de helft is. Mede hierdoor bestaat de gemeentegroep

<sup>11</sup> Dit is geen 100% aangezien kinderen van 15 jaar en ouder zelf ook hebben deelgenomen aan de EUR Bridge panelsurvey.

voor een groter deel uit jongere respondenten van 15 tot en met 35 jaar (60%) dan de SNTR-groep (48%). De genderverdeling in beide groepen is nagenoeg gelijk (aandeel vrouwen SNTR-groep = 49%, aandeel vrouwen gemeentegroep = 47%). Verder zien we een verschil naar het hoogste gerealiseerde onderwijsniveau, zoals geïllustreerd in Figuur 2.2. In wave I waren statushouders met ten hoogste een diploma basisonderwijs naar verhouding oververtegenwoordigd in de SNTR-groep, terwijl statushouders met ten hoogste een diploma hoger middelbaar en beroepsonderwijs of een diploma hoger onderwijs waren oververtegenwoordigd in de gemeentegroep.

Met deze verschillende groepskenmerken wordt nog geen rekening gehouden bij de uitkomstevaluatie, die uitsluitend is gebaseerd op beschrijvende statistiek. Het doel is namelijk om te laten zien hoe de integratie van beide groepen in werkelijkheid verloopt (onderzoeksvraag 1) 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 2.2).



Figuur 2.2. Hoogst gerealiseerd onderwijsniveau in herkomstland naar groep, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey wave I, 2017/2018.

## 2.2 Methoden bij de effectevaluatie

In de effectevaluatie wordt de volgende onderzoeksvraag onderzocht: *zijn verschillen in integratie tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma?* Deze paragraaf bouwt voort op de opzet en respons van de Bridge panelsurvey zoals beschreven onder paragraaf 2.1. Daarnaast besteden we specifiek aandacht aan de uitvoering van de analyses benodigd om effecten te onderzoeken en de bijbehorende overwegingen.


### 2.2.1 Opzet

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 worden vergeleken met de uitkomsten van een groep waarbij deze interventie niet is toegepast. In dit onderzoek maken we een vergelijking tussen statushouders uit het SNTR-programma en statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen. Zij fungeren als vergelijkingsgroep. We kiezen 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 dus niet het geval is. Statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma vallen immers onder de gemeentelijke aanpak.

In het ideale geval zijn de deelnemers willekeurig verdeeld over beide groepen, zodat alle bekende en onbekende factoren die het relatieve 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 verband<sup>12</sup> 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 de relatieve interventie en resultaat zo aannemelijk mogelijk te maken, namelijk door te evalueren of de samenstelling van de respondenten representatief is gebleven over tijd (ter voorkoming van *attrition bias*) en te corrigeren voor de ongelijke samenstelling van de gemeente- en SNTR-groep zoals beschreven in paragraaf 2.1.4 (met gebruik van *matching*). Vervolgens worden de effectanalyses besproken. Figuur 2.3 geeft een grafisch overzicht van de analysestappen voor de effectevaluatie.

		Analysestap 1			Analysestap 2
		Respondenten uit beide groepen die hebben deelgenomen aan beide waves <b>matchen</b> (coarsened exact matching) op een selectie covariaten.			In hoeverre zijn verschillen in integratie toe te schrijven aan het SNTR-programma? <b>Analyse</b> (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	Wave III	Uitkomstvariabelen <sup>13</sup>
<b>SNTR-groep</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statushouders <math>\geq</math> 15 jaar, vanaf 1 januari 2016 in Nederland een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd,</li> <li>• en tussen 1 juni 2016 en 1 juni 2018 in Rotterdam gevestigd.</li> </ul>	N = 386 (respons 93%)	N = 366 (respons 91%)	N = 370 <sup>14</sup> (respons 91%)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• taalvaardigheid</li> <li>• zelfredzaamheid</li> <li>• interetnisch contact</li> <li>• thuis voelen</li> <li>• arbeidsparticipatie</li> <li>• informele participatie</li> <li>• uitkeringsonafhankelijkheid</li> </ul>
<b>Gemeente-groep</b>		N = 853 (respons 79%)	N = 638 (respons 81%)	N = 468 (respons 81%)	
		 Inspectie uitval SNTR- en gemeentegroep over tijd: <b>attrition bias?</b>			

Figuur 2.3. Overzicht analyseplan effectevaluatie.

### 2.2.2 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-programma en de gemeentelijke aanpak zijn uitgevallen over de drie waves.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> In dit overzicht ontbreekt een voor de hand liggende uitkomstvariabele, namelijk het al dan niet slagen voor het inburgeringsexamen. Er is in alle drie waves uitgebreid gevraagd naar het inburgeringsexamen, waaronder het behalen van de afzonderlijke onderdelen. Echter, ondanks het testen van deze vraag onder de doelgroep en verder aanscherpen van de vertaling, is deze vraag niet goed begrepen. Met name in wave I en deels in wave II hebben respondenten vaak geantwoord met het afronden van een taal cursus in het achterhoofd. Het zelfde probleem speelde bij het surveyonderzoek van het SCP en CBS naar vluchtelingen in Nederland. Men vatte deze vraag op in termen van het afronden van een taal cursus en – soms – van een andere opleiding. Ook gaf een onwaarschijnlijk groot deel aan geen inburgeringsexamen te hoeven doen, terwijl dit niet overeen kwam met de aantallen die we terugzagen in andere onderzoeken. Gezien de datakwaliteit hier mogelijk onvoldoende was hebben we besloten deze variabele niet mee te nemen in de effectevaluatie. Er was geen sprake van een valide meting en vanwege aanpassingen in de vragenlijst in wave 2 – om het geconstateerde euvel te verhelpen – waren de vraagstellingen over inburgering in de verschillende waves afwijkend, zodat geen vergelijking tussen de waves mogelijk was en dus geen ontwikkelingen geanalyseerd konden worden.

<sup>14</sup> Het aantal respondenten uit de SNTR-groep loopt iets op doordat latere instromers in het SNTR-programma ook zijn benaderd voor deelname in de Bridge panelsurvey.

Als personen op selectieve wijze uitvallen kan dit *attrition bias* opleveren. Bij attrition bias vallen personen op een zodanige manier uit over tijd dat de verkregen steekproef niet (meer) representatief is voor de bedoelde populatie (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 III. Dit geldt eveneens voor de gemeentegroep.

Om inzicht te krijgen in de uitval hebben we eerst gekeken naar de verdelingen in de steekproef en in wave I. We vinden geen systematische non-respons tussen de steekproef en de respondenten in wave I op basis van leeftijd, geslacht en herkomst. Voor deze kenmerken is sprake van een representatieve groep voor alle statushouders van ten minste 15 jaar oud die in de geselecteerde periode in Rotterdam zijn komen wonen. Omdat we de effectanalyse richten op de ontwikkelingen tussen 2017/2018 (wave I) en 2020/2021 (wave III) is nader gekeken naar de uitval van wave I naar wave III, afzonderlijk voor de SNTR-groep en gemeentegroep. In deze stap richten we ons op statushouders met een Syrische achtergrond aangezien we ons op deze groep richten bij de analyses met betrekking tot de effectvraag (de SNTR-groep bestaat immers volledig uit Syrische statushouders; voor het belang van gelijkaardige groepen zie paragraaf 2.2.3). Voor de SNTR-groep is er sprake van een hoge respons (bij alle drie waves  $\geq 91\%$ ). Mede hierdoor zien we dan ook geen significante verschillen voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau tussen de respondenten die wel versus niet aan alle drie waves hebben deelgenomen<sup>15</sup>. Bij de gemeentegroep was de gemiddelde respons iets lager dan bij de SNTR-groep (maar nog steeds aanzienlijk hoger dan bij ander surveyonderzoek onder migranten: bij alle drie waves  $\geq 79\%$ ). Ook hier zien we geen significante verschillen voor leeftijd, geslacht en opleidingsniveau tussen de respondenten die wel versus niet aan alle drie waves hebben deelgenomen.<sup>16</sup>

Op basis van deze analyses concluderen we dat de groep overgebleven respondenten in 2020/2021 niet wezenlijk verschillen van de oorspronkelijke steekproef in 2016. Doordat we kunnen spreken van een representatieve groep respondenten hebben suppression of inflation bias waarschijnlijk geen invloed op onze conclusies.

### **2.2.3 Analysestap 1: coarsened exact matching**

Om zo goed mogelijk 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. Het gaat hierbij uitsluitend om Syrische statushouders aangezien verschillen in herkomst (de SNTR-groep is volledig van Syrische herkomst, terwijl de gemeentegroep diverser is) de vergelijkbaarheid van beide groepen ondermijnt. De groepen worden verder gelijkaardiger gemaakt met een statistische procedure, namelijk *coarsened exact matching* (CEM) in STATA 17, waarbij aan elke Syrische statushouder uit de SNTR-groep een zo goed mogelijk gelijkende Syrische statushouder uit de gemeentegroep wordt gekoppeld. Het doel is om de

---

<sup>15</sup> De uitval is eveneens geanalyseerd per opeenvolgende waves. Tussen wave II en III vinden we een verschil onder Syrische respondenten wat betreft de uitval naar leeftijd. Daar bestaat een significante afwijking op basis van geboorteejaar: het gemiddelde geboorteejaar voor de afvallers was 1983,09 en voor de blijvers 1989,60; een verschil van 6,5 jaar ( $t(214,19) = 6,91, p < ,001$ ). Dit is een vrij groot verschil, maar we zien geen afwijkingen in de andere variabelen die we hebben getest. Zo waren er geen significante verschillen naar geslacht, opleidingsniveau en duur (in kwartalen) in NL en R'dam. Er waren eveneens geen verschillen naar ervaren gezondheid en mentale gezondheid. Verder is belangrijk dat er geen selectieve uitval is van mensen die minder of juist meer tevreden zijn over het programma en de subjectieve beleving van hun leven in Nederland. Dat is niet het geval. Er zijn geen significante verschillen naar gelang de tevredenheid met de taalles, MB, het huis, het leven in Nederland en de eigen financiële situatie.

<sup>16</sup> De uitval is hier ook geanalyseerd voor de duur (in kwartalen) in NL en R'dam, ervaren gezondheid, mentale gezondheid en tevredenheid met de taalles, MB, het huis, het leven in Nederland en de eigen financiële situatie. We hebben geen significante verschillen gevonden tussen de respondenten die wel versus niet aan alle drie waves hebben deelgenomen. Potentiële uitval dat we niet hebben kunnen analyseren betreft de vraag of kinderen/jongeren in de SNTR-groep vaker inwonend zijn (want gezinnen) en kinderen/jongeren in de gemeentegroep vaker zelfstandige huishoudens vormen (want minder gezinnen). Hierbij is de zorg uitgesproken dat inwonende jongeren in het SNTR-programma mogelijk minder intensief beleid zouden ontvangen dan zelfstandige jongeren in de gemeentelijke aanpak. Hoe groot het verschil is tussen de SNTR- en gemeentegroep wat betreft aandeel inwonend versus zelfstandige jongeren is met onze dataset moeilijk te bepalen; we hebben immers een persoonssteekproef getrokken met een gelijke kans voor individuen van 15 jaar en ouder. Echter, we verwachten geen grootschalige verschillen; in beide groepen zullen jongeren/kinderen zijn die inwonend zijn. Daarnaast bestaat er binnen het SNTR-programma een kind- en jongerenprogramma en, zo is de veronderstelling, dat alle leden van het gezin van het SNTR-programma profiteren – via direct op hen gericht beleid en indirect, bijvoorbeeld doordat het welzijn of de welvaart van de ouders worden verbeterd met gunstige gevolgen voor inwonende kinderen. Desalniettemin is het belangrijk hier te benadrukken dat de effectevaluatie aansluit op deze kpi's van SNTR, namelijk om op individueel niveau integratie-indicatoren te meten en te volgen.

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, die voorafgaand aan CEM worden geselecteerd. We hebben covariaten geselecteerd die de uitkomstvariabele zouden kunnen voorspellen, maar wiens invloed we niet primair in geïnteresseerd zijn 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 bestudeerd om te zien welke variabelen gerelateerd zijn aan onze uitkomstvariabelen (bv. 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 en 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: leeftijd, geslacht, hoogst gerealiseerd opleidingsniveau in herkomstland, thuiswonende kind(eren) en aantal maanden in Rotterdam die dient als proxy voor het aantal maanden in het SNTR-programma of gemeentelijke aanpak. Deze covariaten zijn geselecteerd voor CEM op basis van wave I voor alle respondenten die aan alle drie waves hebben deelgenomen. De uitkomst van CEM op basis van deze covariaten vormt de basis voor de effectevaluatie van alle uitkomstvariabelen in deze rapportage.

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*<sup>17</sup> 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 met uitsluitend Syrische respondenten voor CEM is .72 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 .72 naar .21 met 96 gematchte paren: 96 personen in de SNTR-groep en 96 personen in de gemeentegroep. Dit betekent dat het niet mogelijk was om voor alle respondenten uit de SNTR-groep een werkbare match te vinden uit de gemeentegroep<sup>18</sup>. Figuur 2.4 en Tabel 2.2 laten zien dat de SNTR- en gemeentegroep gelijkaardiger zijn geworden met betrekking tot de vijf covariaten<sup>19</sup>. De samenstelling van beide groepen is wel enigszins veranderd na matching, zoals geïllustreerd in Tabel 2.2. De grootste verandering is dat de gemeentegroep na matching een groter aandeel respondenten met kinderen telt. Dit was echter nodig om te compenseren voor het gegeven dat de SNTR-groep voor een groot deel uit gezinnen bestaat terwijl de gemeentegroep meer alleenstaanden telt.

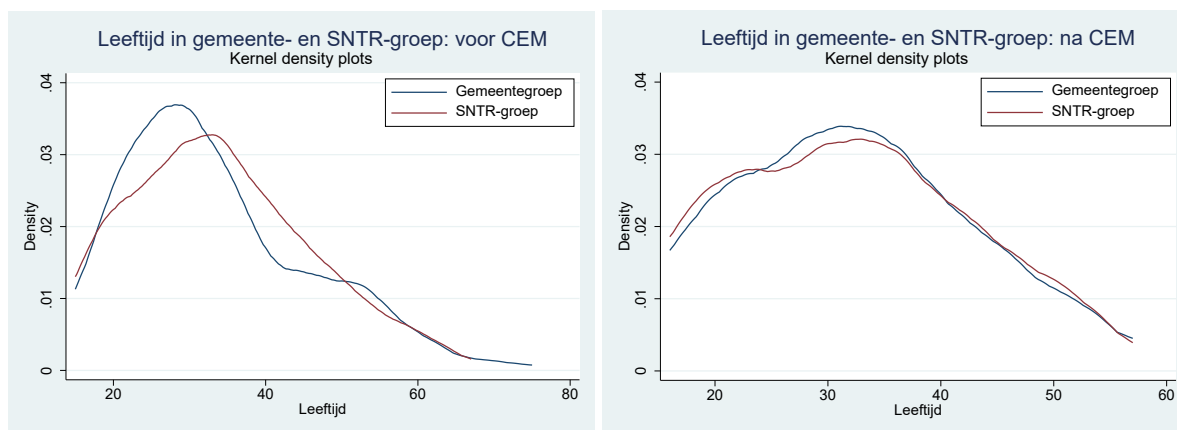
<sup>17</sup> Grof gezegd is *power* de kans om een werkelijk effect in de populatie in een analyse te detecteren.

<sup>18</sup> Dit is in de lijn der verwachtingen. Met het vijftal 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.

<sup>19</sup> 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 vijf 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.



Zoals gezegd blijven er na matching 96 paren ofwel 192 respondenten over verdeeld over drie meetpunten, namelijk 576 observaties. Dit betreft een aanzienlijke reductie van de oorspronkelijke groepsomvang. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de power in analyses en representativiteit van conclusies. Daar vinden we echter geen aanwijzingen voor. Poweranalyses wijzen uit dat er voldoende power is om zelfs kleine verschillen in de data te detecteren. Dit zien we ook in de volgende hoofdstukken 4 t/m 6 waar we significante effecten vinden voor verschillen die dusdanig klein zijn dat ze in de praktijk mogelijk niet als invloedrijk aangemerkt kunnen worden.



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

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Tabel 2.2

Verdeling van covariaten ten tijde van wave I in 2017/2018 in de SNTR- en gemeentegroep in originele dataset en na CEM

	Originele dataset		Dataset na CEM	
	SNTR	Gemeente	SNTR	Gemeente
Herkomstland				
% Syrië	100	65		100
Geslacht				
% man	48	55		54
Hoogst gerealiseerd opleidingsniveau				
herkomstland				
% geen opleiding/ basisonderwijs niet afgemaakt	24	21		25
% basisonderwijs	25	12		18
% lager middelbaar onderwijs	14	18		14
% hoger middelbaar en beroepsonderwijs	26	33		35
% hoger onderwijs	11	16		8
Thuiswonend(e) kind(eren)				
% kind(eren) thuis	80	47		70
Leeftijd				
Gemiddelde leeftijd (sd)	34,31 (11,90)	32,82 (11,92)	31,94 (10,72)	32,35 (10,74)
Programmaduur				
Gemiddelde programmaduur in kwartalen (sd)	1,81 (1,59)	2,11 (1,13)		1,91 (0,94)

Bron: Bridge panelsurvey 2017/2018.

### 2.2.4 Analysestep 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)<sup>20</sup>. In de analyses is tevens verder gecontroleerd voor veldwerkmodus (i.e. CAPI of CAWI) en de demografische eigenschappen leeftijd, geslacht en het hoogst gerealiseerd opleidingsniveau in herkomstland. Deze zijn waar relevant aangevuld met de taalbeheersing<sup>21</sup> en/of de ervaren gezondheid<sup>22</sup> van de respondenten<sup>23</sup>.

In de volgende hoofdstukken 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 richten ons hierbij op 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 dat geval is er sprake van een relatieve meerwaarde van het SNTR-programma ten opzichte van de Rotterdamse aanpak. Omdat de analyses zijn gebaseerd op een gematchte groep, is de veronderstelling dat de gevonden relatie ook geldig is voor de personen die niet zijn gematcht. Zoals eerder toegelicht richt dit onderzoek zich op de periode 2017-2021, om deze reden onderzoeken we het interactie-effect tussen wave I en wave III. De interactie-effecten op basis van wave I en II zijn terug te vinden in een eerdere rapportage (Dagevos & Van der Linden, 2021). 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 aangezien we andere redenen voor het uitblijven van een effect niet kunnen vaststellen. Hierbij kan worden gedacht aan een te kleine steekproef en daaraan gerelateerde gelimiteerde power voor het detecteren van significante effecten. We merken hierbij op dat, zoals eerder al aangegeven, de hier uitgevoerde analyses juist in staat blijken te zijn om geringe verschillen als significant aan te merken, hetgeen een indicatie is dat we robuuste uitspraken kunnen doen over de uitkomsten.

---

<sup>20</sup> 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).

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</sup> 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 et al., 2005).

<sup>23</sup> Hoe de uitkomstvariabelen zijn gemeten in de vragenlijst wordt omschreven in de volgende hoofdstukken.

## Literatuur

- Allison, P. D. (2009). *Fixed effects regression models (vol. 160)*. SAGE publications.
- 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>
- Cook, T. D., & Campbell, D. T. (1979). *Quasi-experimentation. Design & analysis issues for field settings*. Rand McNally College Publishing.
- Dagevos, J., & Van der Linden, M. (2021). *‘Met alles opnieuw starten’. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis 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. <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>
- 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>
- 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>
- 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*. Erasmus University.
- 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>
- Wooldridge, J. M. (2016). *Introductory Econometrics: A Modern Approach (Sixth Edition)*. Cengage Learning.

### 3. Statushouders over de impact van de coronapandemie

In dit onderzoek richten we ons op het integratieproces van Rotterdamse statushouders en de betekenis van beleid in de periode 2017-2021. Een periode die sinds maart 2020 in het teken stond van de coronapandemie. Om een beeld te krijgen van de weerslag van de coronapandemie hebben we statushouders gevraagd hoe zij de impact inschatten op hun integratieproces en welke ervaringen ze sinds de coronapandemie hebben met de ondersteuning door het (SNTR- en gemeentelijk) beleid. Daarmee schetst dit hoofdstuk de context waarbinnen we de ontwikkelingen over tijd in de volgende hoofdstukken kunnen bezien. We baseren ons hier op de gehele (dus niet gematchte) dataset van de derde wave van 2020/2021 van de Bridge survey en presenteren de bevindingen op descriptief niveau. Daarnaast worden deze bevindingen verder van duiding voorzien op basis van een deel van de procesevaluatie gericht op de uitvoering van het SNTR-programma in de periode maart tot juni 2020 tijdens de pandemie.<sup>24</sup>

#### Kader 3.1 Coronamaatregelen ten tijde van de Bridge survey

Deze gegevens over de beleving van de coronapandemie zijn verzameld in de derde wave van de Bridge survey waarvan het veldwerk is uitgevoerd tussen september 2020 en februari 2021. Tijdens deze periode zijn er een 'gedeeltelijke lockdown' (aangekondigd op 13 oktober 2020) en een 'harde lockdown' (aangekondigd op 15 december 2020) geweest. Tijdens de gedeeltelijke lockdown werd opgeroepen thuis te werken, drukte te vermijden en maximaal drie mensen per dag thuis uit te nodigen. Ook waren evenementen en sporten slechts gedeeltelijk mogelijk en sloten alle eet- en drinkgelegenheden hun deuren. Winkels in de detailhandel bleven wel open, maar levensmiddelenwinkels mochten ruimere openingstijden hanteren (Rijksoverheid, 2020a). De daaropvolgende harde lockdown stond in het teken van het tot een minimum beperken van contacten, ook tijdens de feestdagen. In deze periode werden de coronamaatregelen verder aangescherpt tot het thuis ontvangen of buiten afspreken met maximaal twee personen per dag. Nu sloten ook niet-essentiële winkels hun deuren evenals o.a. theaters, concertzalen, bioscopen, pretparken en binnensportlocaties. Onderwijsinstellingen boden (voornamelijk) onderwijs op afstand en kinderopvang en buitenschoolse opvang waren gesloten. Het openbaar vervoer diende alleen voor noodzakelijke reizen en er werd afgeraden om te reizen naar het buitenland (Rijksoverheid, 2020b). De lockdown werd later (aangekondigd op 20 januari 2021) verder aangescherpt met een avondklok, waarbij het verboden was om tussen 21:00 uur 's avonds en 4:30 uur 's ochtends buiten te zijn (Rijksoverheid, 2021).

#### *Ander onderzoek naar de impact van corona*

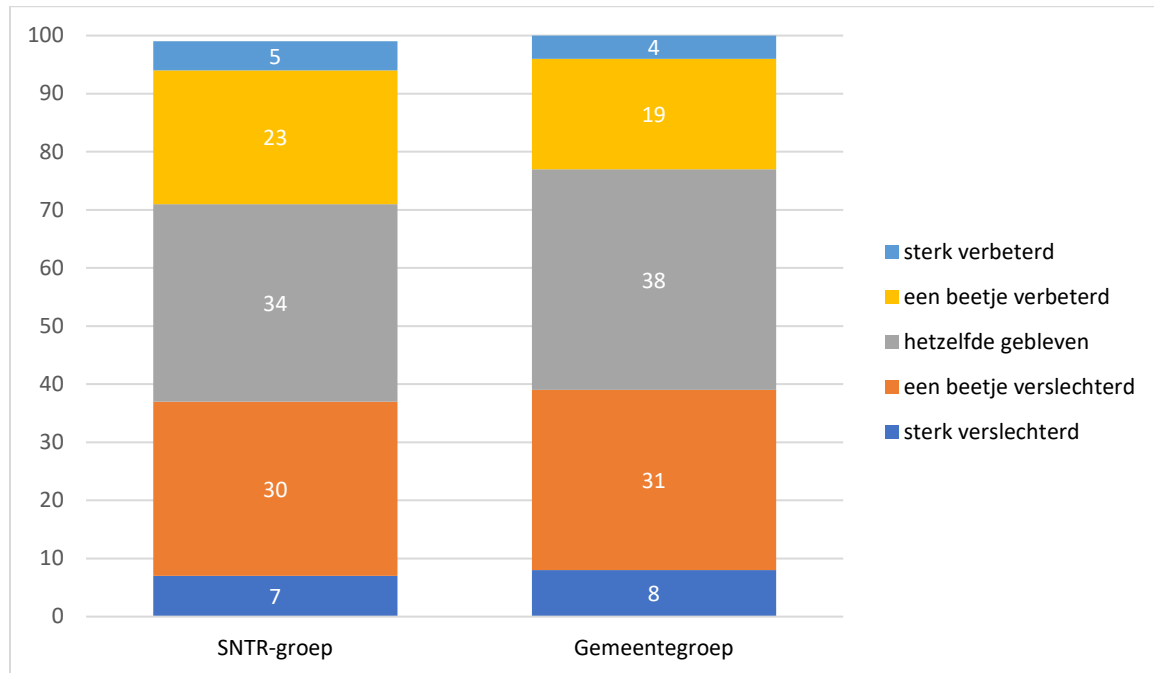
In dit hoofdstuk gaan we in op de ervaren impact van corona op de leefsituatie van Rotterdamse statushouders. Omdat gegevens ontbreken die een goede vergelijking mogelijk maken, is het niet vast te stellen of de impact van de coronapandemie op Rotterdamse statushouders groter of een andere is geweest dan bij de algemene (Rotterdamse) bevolking. Wat we aan onderzoek onder de algemene bevolking kunnen ontlenuen is dat de coronapandemie, die zich in Nederland aandiende in februari 2020 en in maart 2020 leidde tot de eerste lockdownmaatregelen, heeft geleid tot negatieve gevolgen voor diverse aspecten van de leefsituatie. Zo wijst onderzoek onder meer op toenemende zorgen om baanverlies en inkomensachteruitgang, op de impact op mentaal welbevinden, vooral bij jongeren, en op dalend vertrouwen in de landelijke overheid en instellingen als de GGD. Ook het sociaal vertrouwen liep terug naarmate de pandemie langer duurde en er ontstonden zorgen over leerachterstanden bij kinderen met ouders met een lage sociaal-economische status (Engbersen et al. 2020; Snel et al. 2021; De Klerk et al., 2021). Corona heeft niemand onberoerd gelaten.

Het hoofdstuk is onderverdeeld in vier thema's, namelijk taalverwerving en taalles, maatschappelijke participatie en begeleiding, arbeidsparticipatie en loopbaanbegeleiding en een algemene inschatting over hun integratie met betrekking tot de coronapandemie.

<sup>24</sup> De uitgebreide procesevaluatie naar het SNTR-programma (en een beperkte variant naar de gemeentelijke aanpak) voorafgaand aan de coronapandemie staan beschreven in het Bridge hoofdrapport. Daar is ook een uitgebreide bespreking te vinden van de methoden die zijn gebruikt bij de procesevaluatie (Dagevos & Van der Linden, 2021).

### 3.1 Taalverwerving en taalles

De statushouders binnen het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak is gevraagd hoe zij de impact hebben ervaren van de coronapandemie op hun Nederlandse taalbeheersing (zie Figuur 3.1). Bij beide groepen komt een gelijkaardig beeld naar voren: drie op de tien ervaart een kleine verslechtering en drie tot vier op de tien ervaart dat de taalbeheersing hetzelfde is gebleven. Slechts een relatief kleine groep van twee tot drie op de tien heeft een (sterke) verbetering gemerkt sinds de coronapandemie.

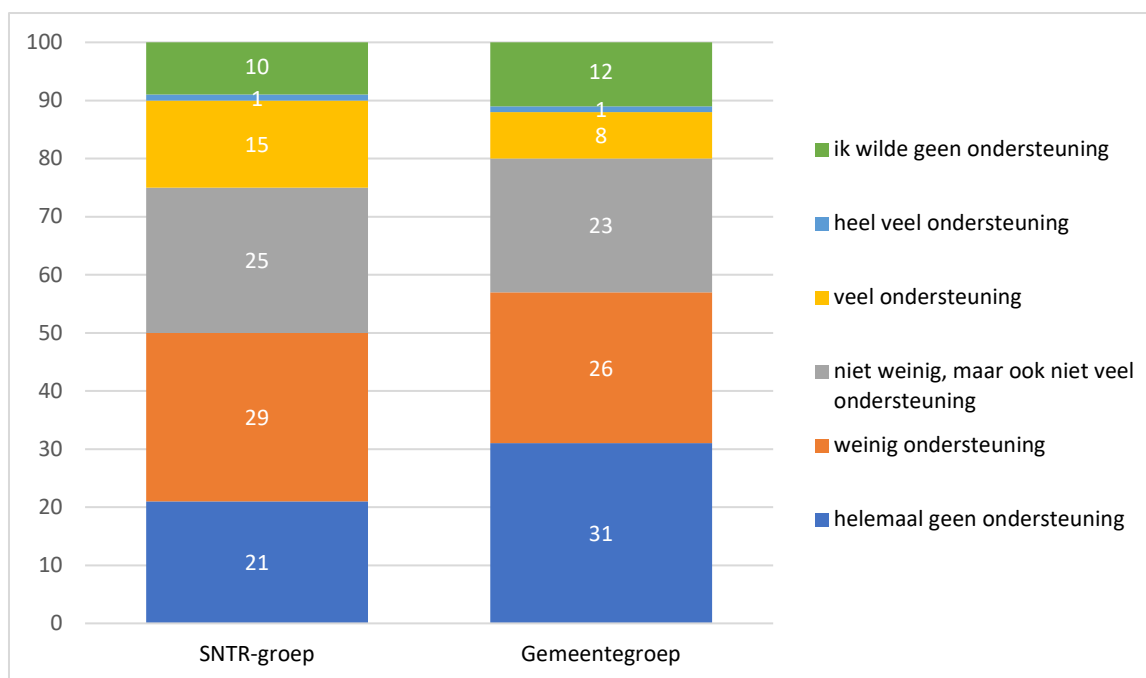


Figuur 3.1. Verdeling van ervaren impact coronapandemie op taalbeheersing, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis is mijn kennis van de Nederlandse taal..." (1 = sterk verbeterd, 5 = sterk verslechterd).

Deze geringe ervaren vooruitgang op taalgebied heeft mogelijk te maken met de beperkte ervaren ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal sinds de coronapandemie (zie Figuur 3.2). Ongeveer de helft van de Rotterdamse statushouders heeft helemaal geen tot weinig ondersteuning ervaren. Hierbij is het aandeel dat helemaal geen steun heeft ervaren nog groter onder de statushouders in de gemeentelijke aanpak dan in het SNTR-programma. Het aandeel dat wel (heel) veel steun heeft ervaren is bij beide groepen klein; 16% bij de SNTR-groep en 9% bij de gemeentegroep.



**Figuur 3.2.** Verdeling van ervaren ondersteuning bij het leren van de Nederlandse taal sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd “Sinds de coronacrisis heb ik meer/minder ondersteuning ervaren bij het leren van de Nederlandse taal.” (1 = helemaal geen ondersteuning, 5 = heel veel ondersteuning en 6 = ik wilde geen ondersteuning).

Inzichten uit de procesevaluatie bevestigen dat de uitbraak van het coronavirus aanzienlijke gevolgen had voor de inrichting en uitvoering van het taalprogramma door SNTR. In verband met het overheidsadvies om zoveel mogelijk thuis te blijven, zijn alle taallessen tussen medio maart en medio juni 2020 binnen een week omgezet van fysiek naar online. De verandering naar online taallessen was een grote omslag voor de docenten, aangezien velen van hen hiermee geen ervaring hadden. Zo geven de docenten aan dat het tempo van de lessen door deze omslag verlaagd is. Ook voor de deelnemers bracht dit nieuwe uitdagingen met zich mee. Vanwege de sluiting van scholen en kinderopvang waren hun kinderen tijdens sommige periodes thuis. Veel gezinnen hadden maar één computer die zowel door de kinderen, de vader als de moeder gedeeld moest worden. Evengoed was de opkomst bij de taallessen redelijk hoog en was de ervaring van de taaldocenten dat deelnemers gemotiveerd waren om hun taalverwerving voort te zetten.<sup>25</sup>

Het is een bijzondere prestatie geweest dat SNTR binnen één week de taallessen online kon continueren, zeker in vergelijking met andere taalscholen. De financiële slagkracht van Stichting De Verre Bergen is hierbij cruciaal geweest. Voor de uitbraak van het coronavirus bood DUO namelijk geen financiering voor online taallessen, omdat de kwaliteit van deze taallessen in hun ogen niet goed gewaarborgd kon worden. Dit betekende dat vele taalscholen na de start van de ‘intelligente lockdown’ op 15 maart 2020 hun lessen ruim anderhalve maand niet konden voortzetten, totdat de DUO online taallessen alsnog toestond. Hierdoor waren veel taalscholen gedwongen hun lessen tijdelijk stil te leggen met als gevolg een lesonderbreking voor hun cursisten<sup>26</sup>.

Tot slot, en in aanvulling op bovenstaande inzichten uit de procesevaluatie, is het zo dat er tijdens de coronapandemie aanzienlijk minder gelegenheid is geweest om de Nederlandse taal te oefenen aangezien sociale netwerken hebben geleden onder de (lockdown) maatregelen (zie tevens inzichten over sociaal contact

<sup>25</sup> Tegelijkertijd werden enkele onderdelen van het taalprogramma gestopt, waaronder het Studiehuis. Pogingen om het Studiehuis online door te laten lopen waren niet succesvol, mede vanwege het belang van groepsinteractie bij de ‘studiehuis-activiteiten’ en beperkte interesse voor het online aanbod onder de deelnemers. De werkstages Aan de Slag zijn eveneens stopgezet. Als gevolg hiervan had het programma Aan de Slag sinds maart 2020 niet langer een duaal karakter, daar het alleen nog taallessen omvatte.

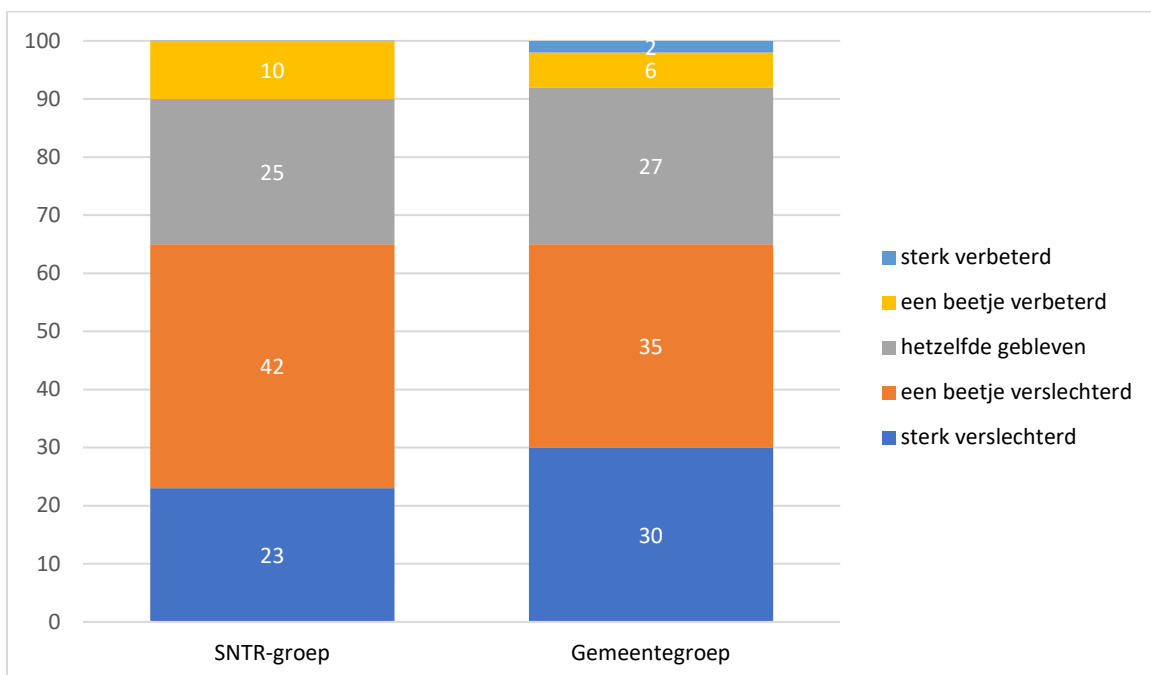
<sup>26</sup> Desondanks konden de lessen vanuit SNTR in de eerste periode achteraf niet worden gedeclareerd bij DUO en tellen deze ook niet mee voor de inburgeringsuren. Duo vroeg hiervoor namelijk bewijzen voor deelname (in de vorm van screenshots), waar SNTR niet over beschikte. SNTR heeft daarop besloten deze lessen niet te factureren bij de cursisten.



in paragraaf 3.2). Statushouders hechten grote waarde aan het oefenen van de taal in de praktijk; door de taal te oefenen met bijvoorbeeld burens, een taalmaatje of tijdens het (vrijwilligers)werk wordt voorkomen dat het geleerde weer wordt vergeten (Damen et al., 2019).

### 3.2 Maatschappelijke participatie en begeleiding

De grote meerderheid van de Rotterdamse statushouders geeft aan veel minder mensen te hebben gezien sinds de coronapandemie dan voorheen; bij de SNTR-deelnemers betreft dit 88% en bij de gemeentedeelnemers 83% (niet weergegeven in een figuur)<sup>27</sup>. Ook waren er in deze periode voor zowel SNTR- als gemeentedeelnemers minder mogelijkheden om *nieuwe* mensen te leren kennen (zie Figuur 3.3). Twee derde van de Rotterdamse statushouders geeft aan dat de mogelijkheden hiertoe een beetje tot sterk zijn verslechterd. Een kwart ervaart dat de mogelijkheden hetzelfde zijn gebleven en slechts een kleine één op de tien heeft verbetering opgemerkt met betrekking tot de mogelijkheden om nieuwe mensen te leren kennen sinds de pandemie.



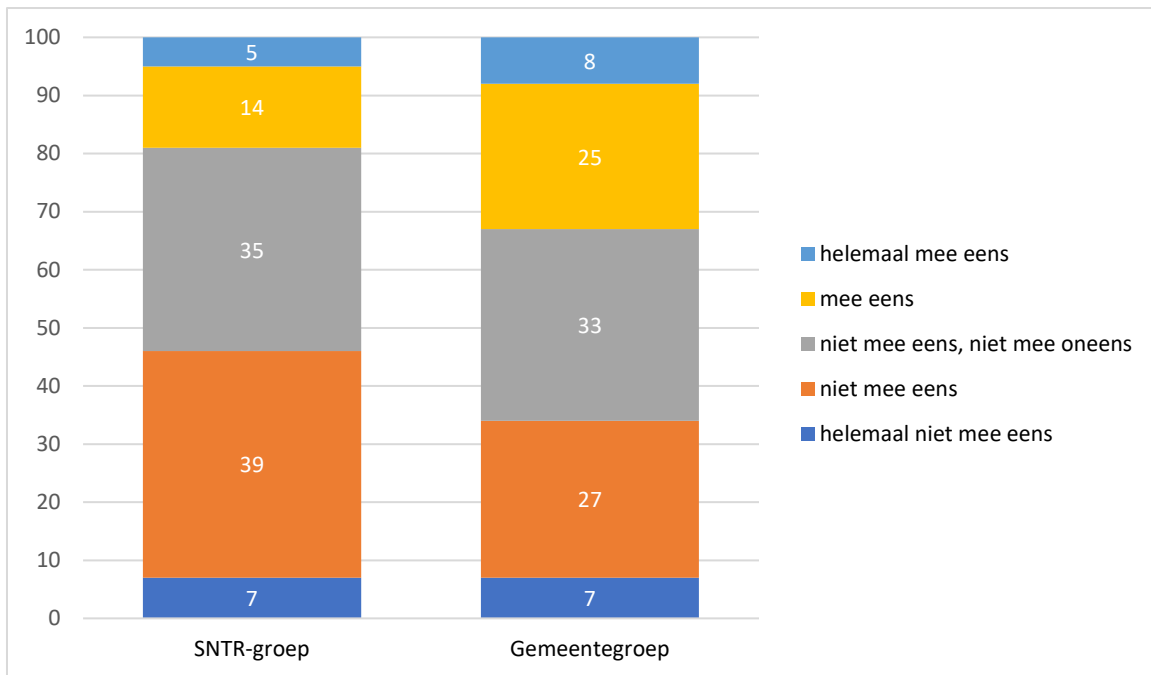
**Figuur 3.3.** Verdeling van ervaren impact coronapandemie op de mogelijkheden om nieuwe mensen te leren kennen, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis zijn mijn mogelijkheden om nieuwe mensen te leren kennen..." (1 = sterk verbeterd, 5 = sterk verslechterd).

In deze tijd voelen sommigen zich er alleen voor staan (zie Figuur 3.4). Dit wordt breder gedeeld onder gemeentedeelnemers (33%) dan onder SNTR-deelnemers (19%). Bijna de helft van de SNTR-deelnemers herkent zich juist vaker niet in dit gevoel, bij de gemeentedeelnemers geldt dit voor een derde van de groep.

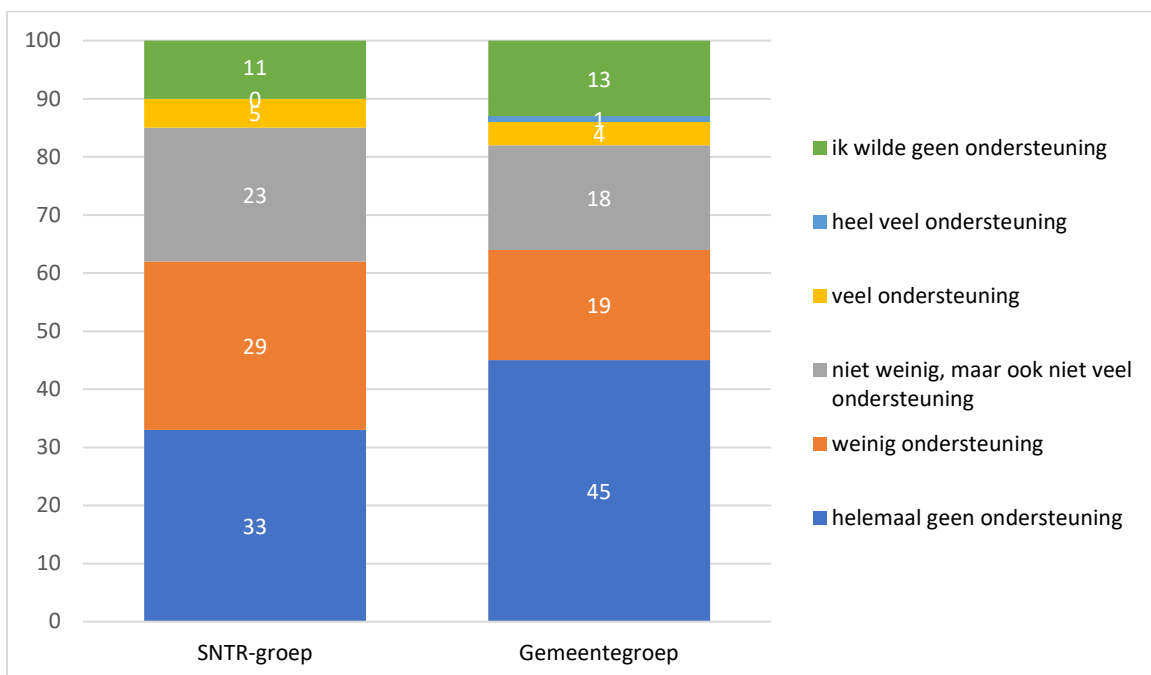
<sup>27</sup> Percentage (helemaal) mee eens bij de stelling "Sinds de coronacrisis zie ik veel minder mensen dan voorheen" (1 = helemaal mee eens, 5 = helemaal niet mee eens).



Figuur 3.4. Verdeling van het gevoel er alleen voor te staan sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis heb ik het gevoel er alleen voor te staan" (1 = helemaal mee eens, 5 = helemaal niet mee eens).



Figuur 3.5. Verdeling van ervaren ondersteuning bij het leren kennen van nieuwe mensen sinds de coronapandemie, in %.

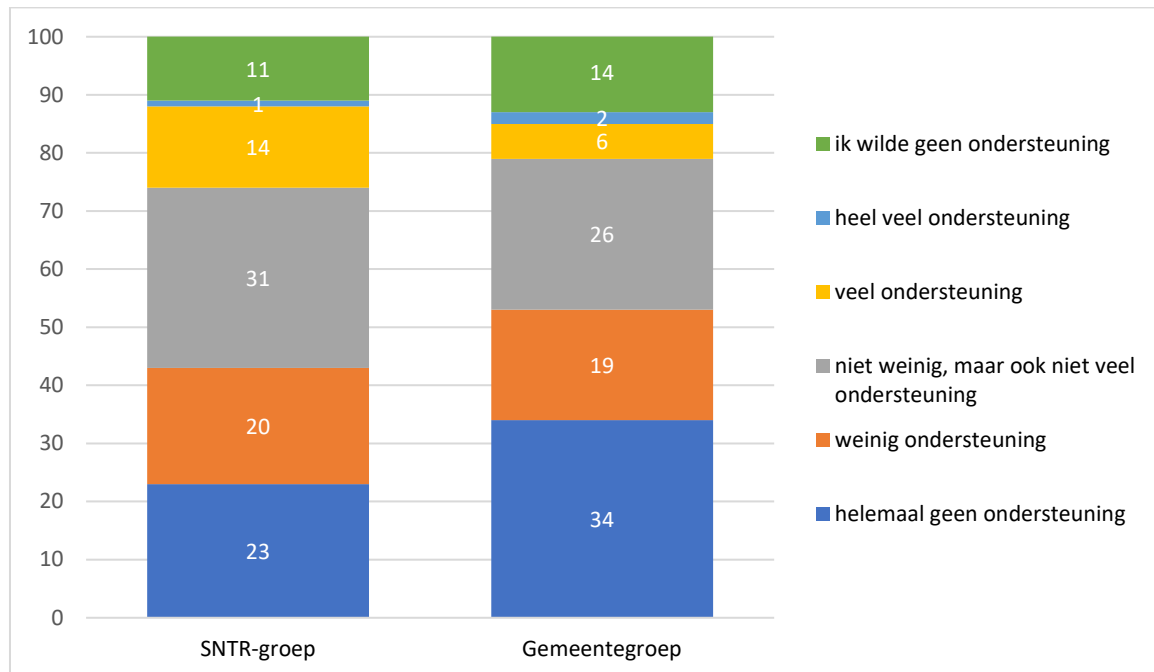
Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis heb ik meer/minder ondersteuning ervaren bij het leren kennen van nieuwe mensen." (1 = helemaal geen ondersteuning, 5 = heel veel ondersteuning en 6 = ik wilde geen ondersteuning).

De genoemde verschillen op sociaal vlak tussen de SNTR- en gemeentegroep worden gereflecteerd in de ervaren ondersteuning bij het leren kennen van nieuwe mensen sinds de pandemie (zie Figuur 3.5). Hoewel beide groepen aangeven dat ze hier nauwelijks ondersteuning bij hebben gehad, zien we voor de gemeentegroep dat bijna de helft helemaal geen steun heeft ervaren sinds de pandemie terwijl bij de SNTR-groep dit een derde

is. Dit verschil zagen we ook in eerdere rapportages; bij SNTR is meer aandacht voor dit thema geweest dan bij de gemeentelijke aanpak (Van der Linden & Dagevos, 2019).

Wanneer we vragen naar de ervaren ondersteuning bij het thuis voelen in Rotterdam sinds de coronapandemie zien we een zelfde patroon als bij sociaal contact (zie Figuur 3.6). Het aandeel dat zegt helemaal geen ondersteuning te hebben ontvangen op dit vlak is groter bij de gemeentegroep dan bij de SNTR-groep.

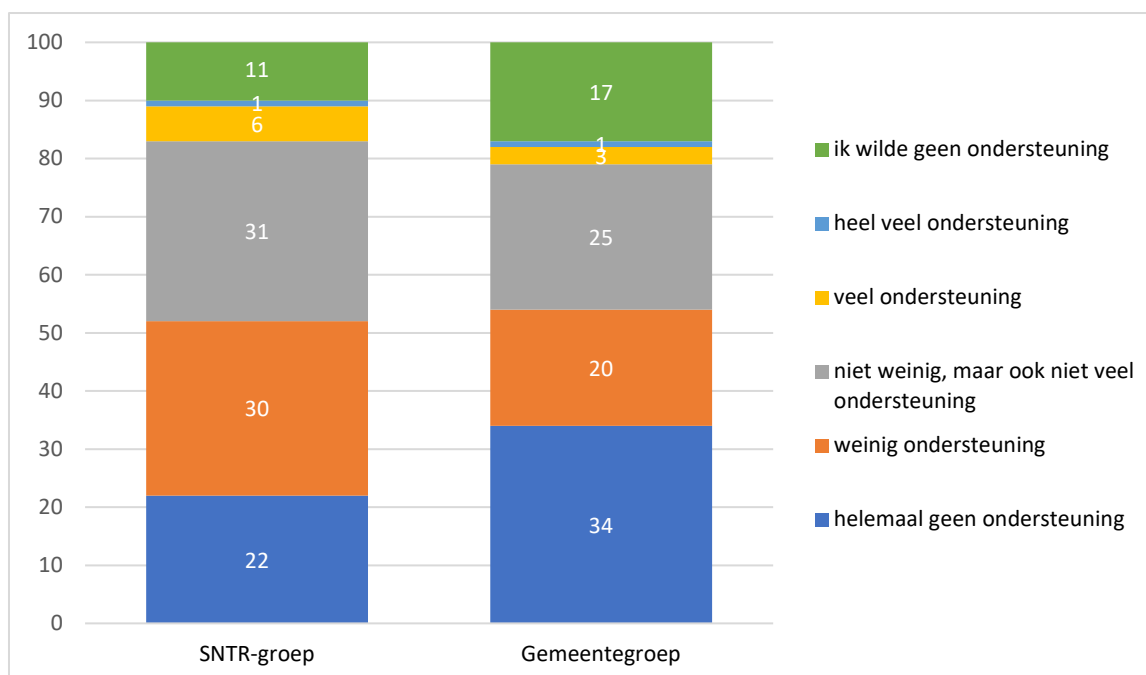


**Figuur 3.6.** Verdeling van ervaren ondersteuning bij het thuis voelen in Rotterdam sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis heb ik meer/minder ondersteuning ervaren bij het thuis voelen in Rotterdam." (1 = helemaal geen ondersteuning, 5 = heel veel ondersteuning en 6 = ik wilde geen ondersteuning).

Daarnaast richten we ons op de ervaren ondersteuning bij praktische zaken sinds de coronapandemie (zie Figuur 3.7). Ook hier zien we het patroon zich herhalen: ruim de helft geeft aan nauwelijks ondersteuning gehad te hebben, maar het aandeel dat helemaal geen ondersteuning heeft ontvangen is groter in de gemeentegroep dan in de SNTR-groep. Wat hierbij mogelijk een rol speelt is dat SNTR-deelnemers langer maatschappelijke begeleiding ontvangen dan gemeentedeelnemers, waardoor een groter deel van de SNTR-groep nog een beroep kon doen op hulp bij praktische zaken terwijl gemeentedeelnemers veelal minder en minder lang toegang hebben gehad tot ondersteuning vanuit formele instanties waaronder VluchtelingenWerk.



Figuur 3.7. Verdeling van ervaren ondersteuning bij praktische zaken sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis heb ik meer/minder ondersteuning ervaren bij het praktische zaken." (1 = helemaal geen ondersteuning, 5 = heel veel ondersteuning en 6 = ik wilde geen ondersteuning).

De procesevaluatie biedt meer inzicht in hoe op het terrein van maatschappelijke begeleiding het SNTR-programma is verlopen tijdens de coronapandemie. Na de uitbraak van het coronavirus (maart 2020) heeft SNTR de aard van de maatschappelijke begeleiding sterk moeten aanpassen. De gebruikelijke huisbezoeken waren niet langer mogelijk, waardoor de gesprekken via een videoverbinding op afstand plaatsvonden. Hoewel het positief is dat hier snel een alternatieve vorm voor gevonden kon worden, had dit volgens de programmaontwikkelaars en uitvoerders zowel positieve als negatieve gevolgen voor de ontwikkeling richting zelfredzaamheid. Als negatief gevolg betekende de overgang naar videogesprekken volgens de programmaontwikkelaars dat er minder diepgang bereikt kon worden in de begeleiding. Zo was er minder gelegenheid voor echte coaching, het aanleren van vaardigheden en zaken zoals het psychisch welbevinden. Ook werd het moeilijker voor MB-coaches om deelnemers te helpen met het oplossen van administratieve zaken. Wanneer een deelnemer bijvoorbeeld online ergens moest inloggen om iets te regelen, kon de MB-coach hen veel minder gemakkelijk aanwijzen waar ze op moesten klikken. Het helpen met dit soort zaken via een videogesprek vergde veel uitleg en kostte veel meer tijd dan normaal. Tot slot merkten de MB-coaches dat ze door de begeleiding op afstand minder zicht hadden op het gehele gezin. Hierdoor kunnen gezinsleden uit beeld verdwijnen, terwijl zij misschien juist aandacht nodig hebben. Tegelijkertijd zagen de MB-coaches ook een positief effect. Door de situatie werden deelnemers namelijk gedwongen om bepaalde zaken zelf te doen, die ze voorheen niet hadden aangedurfd. Dit resulteerde erin dat de zelfredzaamheid van deelnemers werd gestimuleerd, omdat ze bijvoorbeeld zelf leerden inloggen met DigiD en zaken aanvragen. Eén van de geïnterviewde MB-coaches zei hierover: "Soms is afstand het beste hulpmiddel."

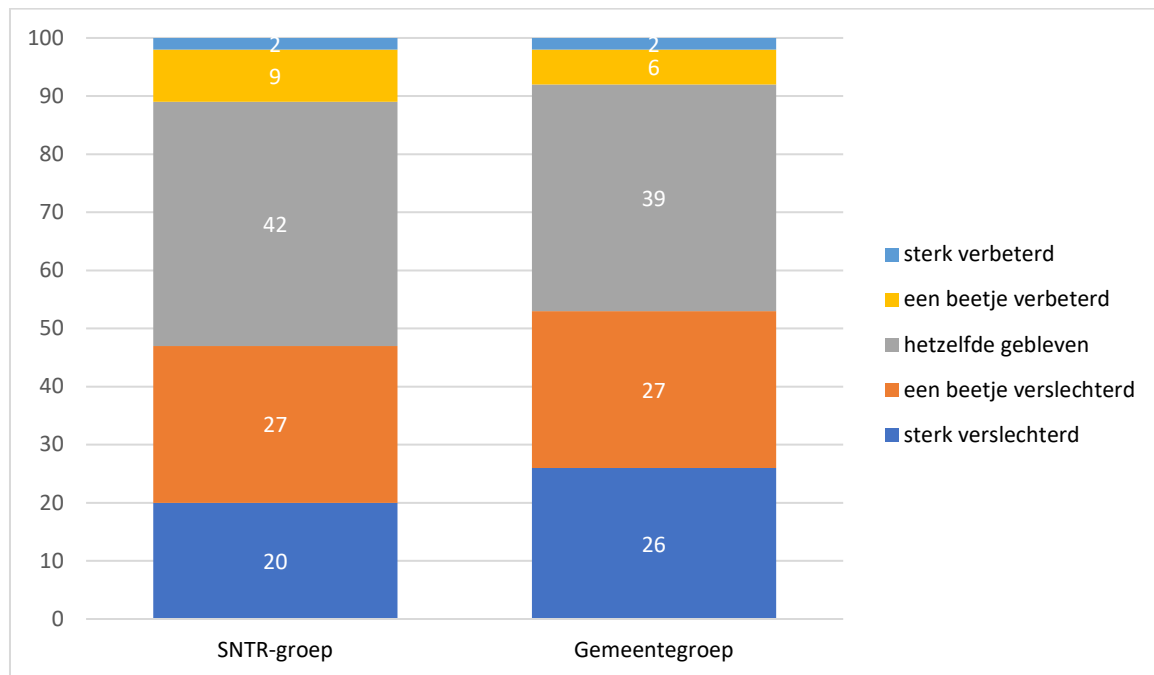
Naast de gevolgen voor de rechtstreekse ondersteuning, constateerden MB-coaches ook dat de coronapandemie zorgde voor een verkleinde leefwereld. SNTR-deelnemers hadden tijdens de 'intelligente lockdown', net als de rest van het land, veel minder sociaal contact met hun omgeving, waaronder kennissen, taalmaatjes, of mensen uit het huis van de wijk. Voor de deelnemers die bezig waren om actiever te worden en vaker de deur uit te gaan, betekende dit volgens de ontwikkelaars van het team MB een terugval in hun sociale contacten. Ook viel hierdoor hun steunnetwerk weg, waardoor ze minder makkelijk buiten SNTR hulp konden zoeken voor eventuele problemen<sup>28</sup>. De toekomstcoaches bevestigden dit beeld en constateerden dat sommige deelnemers uit angst voor het coronavirus niet meer naar buiten gingen. Dit was in de ogen van de toekomstcoaches wel een tegenslag, omdat het voor de ontwikkeling van de deelnemers juist beter was geweest om naar buiten te gaan voor zover dat mogelijk was tijdens de toenmalige coronamaatregelen.

<sup>28</sup> Sommige gezinnen deden daardoor een groter beroep op hun kinderen om hen te helpen met administratieve zaken.

### 3.3 Arbeidsparticipatie en loopbaanbegeleiding

Statushouders hebben niet alleen de gevolgen van de coronapandemie gemerkt voor hun maatschappelijke participatie, maar ook voor hun arbeidsparticipatie (zie Figuur 3.8). Er bestaan geen duidelijke verschillen tussen de SNTR- en gemeentedeelnemers. Slechts één op de tien Rotterdamse statushouders denkt dat hun kansen op het vinden van betaald werk zijn toegenomen sinds de pandemie. Vier op de tien denken dat de kansen gelijk zijn gebleven en vijf op de tien ervaren dat de kansen op het vinden van betaald werk zijn verslechterd.

Deze ervaren impact sluit aan bij een aantal onderzoeken naar de arbeidspositie van statushouders tijdens de coronapandemie. De groei van het aantal werkende statushouders slaat om in een daling en in de eerste maanden van de pandemie zijn het vooral de statushouders met tijdelijke en kleine banen die hun baan verliezen (CBS, 2021; CPB & SCP, 2020). Hierbij kan gedacht worden aan banen in de harder getroffen sectoren waaronder de toerismesector, detailhandel of de horeca.

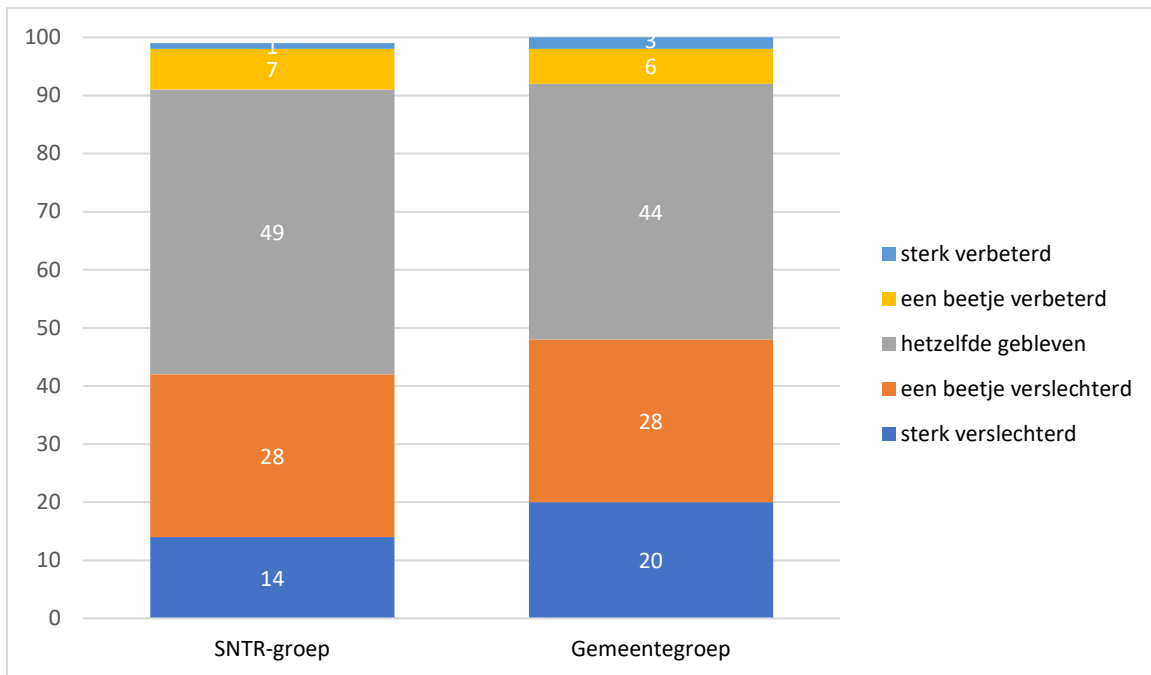


**Figuur 3.8.** Verdeling van ervaren impact coronapandemie op de kansen op het vinden van betaald werk, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis zijn mijn kansen op het vinden van betaald werk..." (1 = sterk verbeterd, 5 = sterk verslechterd).

Onderzoek van het CBS laat eveneens zien dat statushouders tijdens de pandemie minder vrijwilligerswerk, werkervaringsplaatsen en stages krijgen aangeboden als voorbereidende stap naar betaald werk (CBS, 2021). Dit hebben de Rotterdamse statushouders ook gemerkt: minder dan één op de tien Rotterdamse statushouders verwacht dat de kansen op het vinden van vrijwilligerswerk zijn toegenomen sinds de pandemie (zie Figuur 3.9). Een kleine helft verwacht dat de kansen hetzelfde zijn gebleven en een kleine helft verwacht dat de kansen zijn verslechterd.

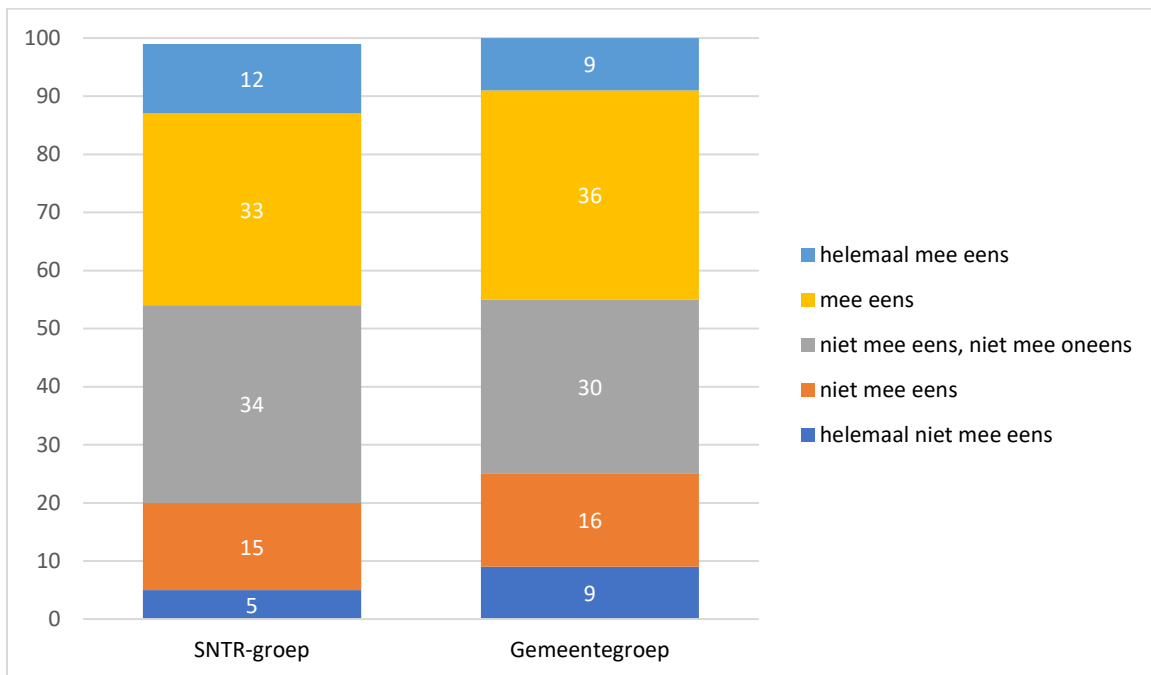


**Figuur 3.9.** Verdeling van ervaren impact coronapandemie op de kansen op het vinden van vrijwilligerswerk, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd “Sinds de coronacrisis zijn mijn kansen op het vinden van vrijwilligerswerk...” (1 = sterk verbeterd, 5 = sterk verslechterd).

Deze ervaren negatieve impact van de pandemie op de (arbeids)participatie is mogelijk gerelateerd aan (veranderingen in) zorgen over de financiële situatie (zie Figuur 3.10). Onder zowel SNTR- als gemeentedeelnemers maakt 45% zich meer zorgen om de eigen financiële situatie sinds de coronapandemie. Ruim twee op de tien Rotterdamse statushouders herkent zich hier niet in.



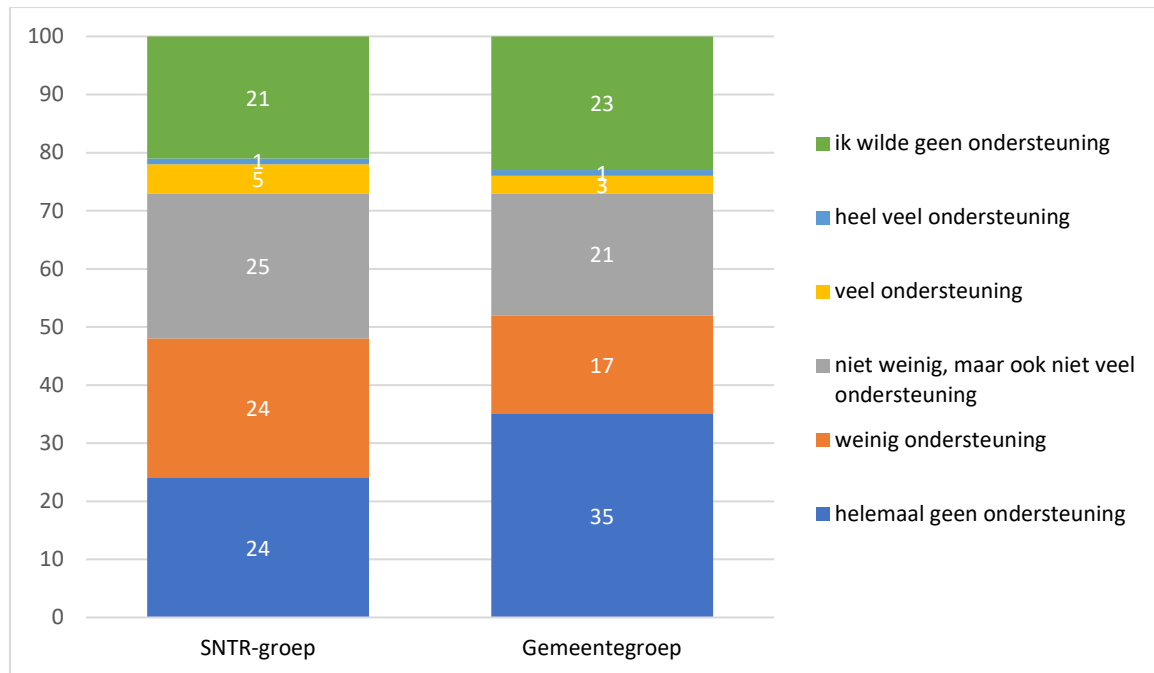
**Figuur 3.10.** Verdeling van zorgen om de eigen financiële situatie sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd “Sinds de coronacrisis maak ik me meer zorgen om mijn financiële situatie” (1 = helemaal mee eens, 5 = helemaal niet mee eens).



Voor de ervaren ondersteuning bij de arbeidsparticipatie sinds de coronapandemie zien we eenzelfde beeld als bij de ervaren ondersteuning bij maatschappelijke participatie (zie Figuur 3.11). Ongeveer de helft van de Rotterdamse statushouders geeft aan nauwelijks ondersteuning gehad te hebben bij het vinden van werk sinds de pandemie, maar het aandeel dat helemaal geen ondersteuning heeft ontvangen is groter in de gemeentegroep dan in de SNTR-groep. Slechts 6% zegt (heel) veel ondersteuning ontvangen te hebben. Daarnaast valt op dat twee op de tien statushouders geen ondersteuning wilden bij het vinden van werk; niet alle statushouders willen immers op dit moment een betaalde baan vanwege het volgen van intensieve taallessen of opleiding, de zorg voor de kinderen of andere redenen (zie Hoofdstuk 6).



**Figuur 3.11.** Verdeling van ervaren ondersteuning bij het vinden van werk sinds de coronapandemie, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis heb ik meer/minder ondersteuning ervaren bij het vinden van werk." (1 = helemaal geen ondersteuning, 5 = heel veel ondersteuning en 6 = ik wilde geen ondersteuning).

Inzichten uit de procesevaluatie bevestigen dat de coronapandemie impact heeft gehad op de ondersteuning aangeboden vanuit het SNTR-programma. Zo zijn de loopbaantrainingen tijdelijk gestopt tot de zomer van 2020, doordat het de inschatting was dat deze trainingen, met nadruk op interactie met de deelnemers<sup>29</sup>, moeilijk online gegeven zouden kunnen worden. Ook vonden sinds de uitbraak van het coronavirus de toekomstcoachingsgesprekken niet langer fysiek maar online plaats. Volgens een senior toekomstcoach was deze omslag redelijk snel geregeld en kon de begeleiding ook online goed geboden worden. Een voordeel van de online gesprekken is dat een geoefend sollicitatiegesprek opgenomen en teruggekeken kon worden. Echter, sommige SNTR-deelnemers, met name degenen die minder digitaal vaardig zijn, waren moeilijker te bereiken.

Een deel van de taken van team Loopbaan is gericht op het onderhouden van contact met werkgevers en zo vacatures en werkstages binnen te halen waarop deelnemers mogelijk kunnen instromen. Medewerkers gaan met de werkgevers in gesprek en proberen hen open te stellen voor het aannemen van SNTR-deelnemers. Sommige werkgevers zijn intrinsiek gemotiveerd om plek te bieden aan werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt of doen dit vanuit het principe van maatschappelijk verantwoord ondernemen. 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 lichtte de projectcoördinator van team Loopbaan toe dat dit vanwege de coronacrisis lastiger is geworden. Bedrijven zijn terughoudender bij het aannemen van nieuw personeel, en daarnaast is een grote groep Nederlanders recent hun baan kwijtgeraakt en op zoek naar ander werk. Zij concurreren met statushouders om dezelfde banen, maar spreken beter de Nederlandse taal en

<sup>29</sup> Echter, er was de tijdens de pandemie wel meer vraag naar computertrainingen en de nieuw ontwikkelde training 'jezelf online presenteren'. SNTR-deelnemers werken er tijdens deze training naartoe om een persoonlijk sollicitatiefilmje op te nemen, aangezien dit vaker door werkgevers verwacht zal worden. De training gaat verder over gedrag en (non-)verbale communicatie.

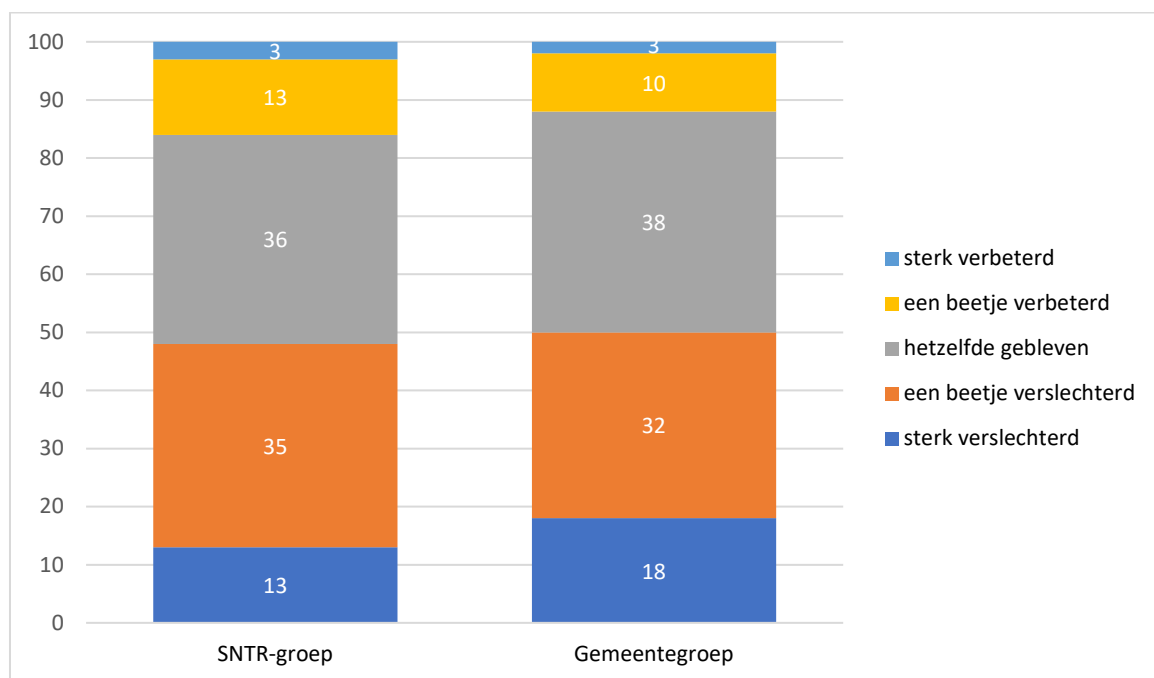
hebben veelal minder begeleiding nodig. Met name de beperkte taalvaardigheid van de doelgroep belemmert volgens de projectcoördinator werkgevers om statushouders in dienst te nemen. De coronapandemie heeft ook invloed gehad op de mogelijkheden voor vrijwilligerswerk. Zo vertellen toekomstcoaches dat veel vrijwilligersplekken zijn uitgesteld of geannuleerd vanwege financiële problemen of de (tijdelijke) sluiting van locaties waaronder Huizen van de wijk.

Tot slot heeft de coronacrisis voor vertraging gezorgd bij het afleggen van inburgeringsexamens. Deelnemers willen vaak niet beginnen met werk voordat hun inburgering is afgerond, waardoor deelnemers pas later volledig beschikbaar zijn om aan het werk te gaan.

De bovenstaande knelpunten bij de uitvoering van beleid zijn niet alleen voorbehouden aan het SNTR-programma of de Rotterdamse aanpak, maar zien we ook terug bij andere gemeenten. Statushouders hebben door de coronapandemie minder begeleiding gekregen bij het zoeken naar werk. Zo waren er minder (ervarings)werkplekken beschikbaar en hadden klantmanagers minder contact met de statushouders die zij begeleiden (De Gruijter et al., 2021).

### 3.4 Impact van corona op integratie en beelden over de toekomst

In deze laatste paragraaf richten we ons op de algehele beleving van de coronapandemie. Zo is aan de statushouders gevraagd hoe zij de impact van de coronapandemie hebben ervaren op hun eigen integratie in Nederland (zie Figuur 3.12). De SNTR- en gemeentegroep zijn eensgezind: bijna de helft vindt dat de eigen integratie is verslechterd en ruim een derde ervaart stilstand. Deze cijfers echoën de ervaren impact op de afzonderlijke integratie-indicatoren.

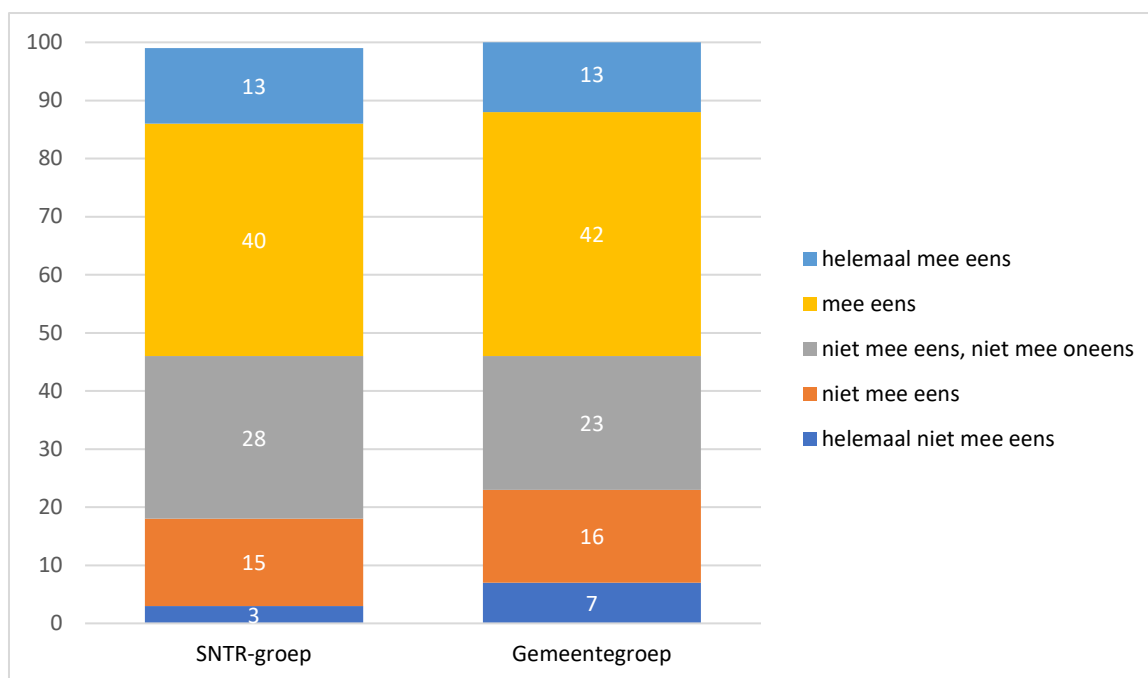


*Figuur 3.12.* Verdeling van ervaren impact coronapandemie op de eigen integratie in Nederland, in %.

*Bron:* Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis is mijn integratie in Nederland..." (1 = sterk verbeterd, 5 = sterk verslechterd).

Sinds de coronapandemie maakt dan ook meer dan de helft van de Rotterdamse statushouders zich meer zorgen over de eigen toekomst (zie Figuur 3.13). Ondanks dat de SNTR-deelnemers zich iets meer ondersteund hebben gevoeld tijdens deze periode zijn zij eensgezind met de gemeentedeelnemers. Het is mogelijk dat het SNTR-programma (of de gemeentelijke aanpak) de zorgen van statushouders niet zomaar weg konden nemen, bijvoorbeeld zorgen om de eigen financiële situatie door een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt of zorgen om vertraging door de pandemie bij het afleggen van inburgeringsexamens en het aanvragen van asielvergunningen voor onbepaalde tijd.



*Figuur 3.13.* Verdeling van zorgen over de eigen toekomst sinds de coronapandemie, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2020/2021.

<sup>a</sup> In de vragenlijst is de volgende stelling voorgelegd "Sinds de coronacrisis ben ik meer bezorgd over mijn toekomst" (1 = helemaal mee eens, 5 = helemaal niet mee eens).

### 3.5 Samenvatting

De coronamaatregelen hebben volgens de statushouders een forse impact gehad op het integratieproces. Voor verschillende onderwerpen geven de respondenten aan dat dit tot stilstand is gekomen of zelfs is verslechterd. Zo geeft een kleine 40% van de Rotterdamse statushouders aan dat sinds de coronacrisis hun taalbeheersing is verslechterd en ongeveer een derde rapporteert dat die ongeveer het zelfde is gebleven. De sociale kring slinkt: meer dan 80% meldt dat men sinds de coronacrisis minder mensen ziet. Ook ervaart een aanzienlijke groep dat de kansen voor arbeidsparticipatie zijn afgenomen. Deze sombere inschattingen komen terug in het algemene oordeel over de integratie. Slechts ongeveer 15% is van mening dat deze sinds de coronacrisis is verbeterd, de rest ervaart achteruitgang of dat deze op het zelfde niveau is gebleven.

Over de gehele linie ervaren statushouders sinds de coronacrisis minder ondersteuning. Daarbij is er duidelijk verschil tussen de SNTR- en gemeentegroep. De laatsten ervaren duidelijk minder vaak ondersteuning bij onder meer het leren van de Nederlandse taal en arbeidsparticipatie. Het weerspiegelt de langere duur van het SNTR-programma, de intensievere aanpak en de snelle aanpassingen die SNTR als gevolg van de coronapandemie heeft doorgevoerd. Dat laat onverlet dat ook SNTR een stap terug heeft moeten doen. Dat blijkt uit de bevindingen van de survey en de bevindingen van de procesevaluatie. Het online aanbieden van taallessen en maatschappelijke begeleiding werkt over het geheel genomen minder goed dan wanneer dit fysiek gebeurt, zeker in huishoudens waar de beschikbaarheid van computers beperkt is.

## **Literatuur**

- CBS. (2021). Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders: Asiel en integratie 2021. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CPB, & SCP. (2020). Kansrijk integratiebeleid. Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., & Van der Linden, M. (2021). 'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- De Gruijter, M., Razenberg, I., Brock, A., & Maan, M. (2021). Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding en inburgering statushouders 2021. Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Engbersen, G., Van Bochove, M., De Boom, J., Burgers, J., Etienne, T., Krouwel, A., Van Lindert, J., Rusinovic, K., Snel, E., Van Wensveen, P., & Wentink, T. (2020). De verdeelde samenleving. De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Rotterdam: Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken Rotterdam.
- Klerk, M. de, M. Olsthoorn, I. Plaisier, J. Schaper en F. Wagemans (2021). Een jaar met corona. Ontwikkelingen in de maatschappelijke gevolgen van corona. Den Haag: SCP.
- Rijksoverheid. (2020a). Gedeeltelijke lockdown om besmettingen terug te dringen.  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/13/gedeeltelijke-lockdown-om-besmettingen-terug-te-dringen>
- Rijksoverheid. (2020b). Lockdown om contacten tot een minimum te beperken.  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/12/14/lockdown-om-contacten-tot-een-minimum-te-beperken>
- Rijksoverheid. (2021). Lockdown verder aangescherpt vanwege zorgen om nieuwe virusvarianten.  
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/01/20/lockdown-verder-aangescherpt-vanwege-zorgen-om-nieuwe-virusvarianten>
- Snel, E., de Boom, J., & Engbersen, G. (2021). Geen knoet erover, maar perspectief bieden. Sociale Vraagstukken. <https://www.socialevraagstukken.nl/geen-knoet-erover-maar-perspectief-bieden/>
- 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. Erasmus University.



## 4. Taal

Statushouders noemen het beheersen van de Nederlandse taal als een belangrijk element van integratie (Damen et al. 2019). Het opent in hun ogen deuren naar sociale contacten en participatie. De Nederlandse taal, zo blijkt uit een enquête onder de bevolking, wordt als een belangrijk onderdeel van de Nederlandse identiteit beschouwd (De Hart, 2019). Er bestaat dus een brede consensus over het belang van de Nederlandse taal. Ook is er veel onderzoek dat wijst op de betekenis van het beheersen van de Nederlandse taal voor de participatie van statushouders. Binnen het integratie- en inburgeringsbeleid neemt de bevordering van het Nederlands door nieuwkomers een centrale plaats in. Ook het SNTR-programma besteedde uitgebreid aandacht aan de verbetering van de Nederlandse taalbeheersing van haar deelnemers (zie hoofdstuk 1 en meer uitgebreid Dagevos en Van der Linden, 2021).

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitkomst- en effectevaluatie van de Nederlandse taalverwerving op basis van drie waves van de EUR Bridge panelsurvey. Dit hoofdstuk volgt de onderzoeksvragen 1 en 2: in paragraaf 4.1 beschrijven we hoe de taalbeheersing over tijd verloopt en in paragraaf 4.2 willen we via de effectanalyse inzicht krijgen in hoeverre deze uitkomsten zijn toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma. We spreken veelal eerst onze bevindingen voor de gehele groep Rotterdamse statushouders, maar wanneer relevant bespreken we tevens resultaten uitgesplitst naar programmadeelname. Dan spreken we over statushouders in het SNTR-programma of de gemeentelijke aanpak, dit wordt eveneens aangeduid als SNTR-deelnemers en gemeentedeelnemers.

### 4.1 Beschrijving van de Nederlandse taalbeheersing over tijd

De meting van de Nederlandse taalbeheersing van Rotterdamse statushouders is gebaseerd op zelfrapportage waarbij de respondent met een rapportcijfer van 1-10 de eigen taalbeheersing beoordeelt. 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.<sup>30</sup> 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 elementen van integratie (Bakker et al., 2014; Dagevos & Odé, 2011; De Vroome et al., 2011, 2014; De Vroome & Van Tubergen, 2010; Weeda et al., 2018). Tevens is er een behoorlijke correlatie 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 het snelst is vooruitgegaan van 2017/2018 naar 2019, maar is gestabiliseerd richting 2020/2021 (tabel 4.1). Statushouders geven hun taalvaardigheid gemiddeld een 3,2 in 2017/2018, een 5,1 in 2019 en een 5,2 in 2020/2021. Dit betekent dat de taalvaardigheid gemiddeld blijft steken op een onvoldoende. SNTR-deelnemers verschillen wat betreft niveau en ontwikkeling van de taalbeheersing niet wezenlijk van de statushouders in de gemeentelijke aanpak. Beide groepen geven in 2020/2021 gemiddeld een 5,2 voor hun Nederlandse taalbeheersing. Ook zien we geen substantiële verschillen in de ontwikkeling die beide groepen doormaken in hun Nederlands: de grootste sprong zien we tussen 2017/2018 en 2019, daarna is nauwelijks sprake van een verbetering.

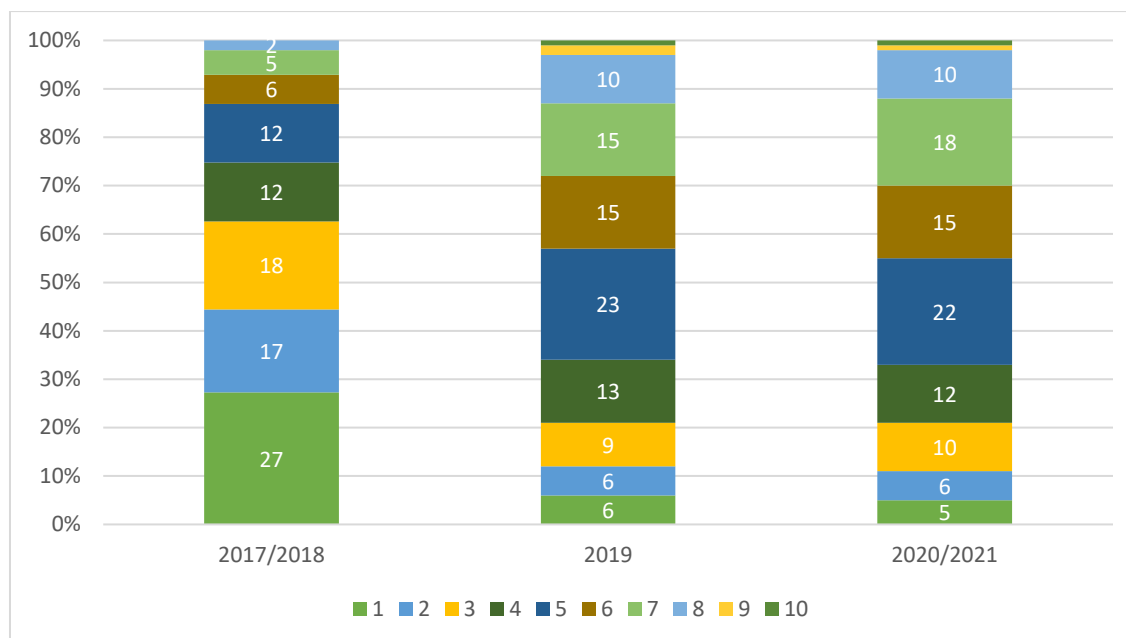
Het is lastig om een verklaring te geven waarom sinds 2019 de verbetering in de gemiddelde taalbeheersing betrekkelijk beperkt is geweest. Mogelijk speelt corona hier een rol: de mogelijkheid om taallessen te volgen was betrekkelijk beperkt en ook is het waarschijnlijk dat men bepaalde perioden minder contact heeft kunnen hebben (met personen zonder migratieachtergrond), zodat er minder Nederlands is gesproken en minder gelegenheid is geweest om de taal te oefenen. Van de Rotterdamse statushouders geeft bijna 40% aan dat vanwege corona hun beheersing van het Nederlands (een beetje) is verslechterd en ongeveer een derde geeft aan dat de kennis van de Nederlandse taal hetzelfde is gebleven. Deelnemers uit de SNTR- en

---

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld de Survey integratie migranten (SIM) en haar voorganger, de survey positie en voorzieningengebruik allochtonen (SPVA). Onder vluchtelingengroepen is in 2009 de survey integratie nieuwe groepen (SING) uitgevoerd, waarin personen met een Iraanse, Iraakse, Afghaanse en Somalische achtergrond zijn geënuquëteerd. In 2017 en 2019 zijn onder Syrische statushouders surveys gehouden. Al deze surveys maken gebruik van genoemde subjectieve metingen van de Nederlandse taalbeheersing.

gemeentegroep verschillen hier weinig van elkaar (zie hoofdstuk 3). Deze inschatting sluit dus aan bij het beeld van een enigszins gestagneerde ontwikkeling in de Nederlandse taalbeheersing.

Een andere reden kan zijn dat men naar eigen inschatting minder grote stappen zet dan in het begin, mogelijk doordat het verder verfijnen van de Nederlandse taalbeheersing in de beleving als minder grote vooruitgang wordt gezien als toen men zich voor het eerst verstaanbaar kon maken. Uit de Figuur 4.1 blijkt dat in de eerste meting van 2017/2018 een groot aandeel Rotterdamse statushouders een 1 of een 2 geeft voor de eigen taalbeheersing. Na een jaar is dat aandeel sterk afgenomen: velen hebben zich de basisbeginselen van de Nederlandse taal eigen gemaakt. Een volgende stap is kennelijk in de eigen beleving minder groot.



Figuur 4.1. Verdeling van taalbeheersing voor Rotterdamse statushouders gemeten als zelf toegekend rapportcijfer over tijd, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

<sup>a</sup> 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).

Op beschrijvend niveau kijken we in tabel 4.1 tevens naar enkele opsplitsingen anders dan programmadeelname. Als we kijken naar geslacht, dan zien we dat vrouwen inmiddels hun achterstand ten opzichte van mannen hebben ingehaald, in 2020/2021 gaven vrouwen hun taalbeheersing een vergelijkbaar cijfer. De verschillende leeftijdscategorieën daarentegen leggen wel grote onderlinge verschillen bloot. De jongste leeftijdsgroep tot 24 jaar geeft zichzelf in 2020/2021 een ruime voldoende voor hun taalbeheersing, terwijl de oudste leeftijdsgroep vanaf 45 jaar zichzelf een ruime onvoldoende geeft. Desalniettemin zien we ook bij deze leeftijdsgroepen weer een zelfde patroon van sterke vooruitgang van 2017/2018 naar 2019 en meer stabilisering van 2019 naar 2020/2021.

Tabel 4.1

Nederlandse taalbeheersing naar groep, geslacht en leeftijdscategorie, in %

	Zelf toegekend rapportcijfer 1-10		
	2017/2018	2019	2020/2021
Totaal Rotterdam	3,2	5,1	5,2
SNTR-groep	2,8	5	5,2
Gemeentegroep	3,3	5,2	5,2
Man	3,5	5,4	5,3
Vrouw	2,7	4,9	5,1
15-24 jaar	4	6,5	6,8
25-34 jaar	3,2	5,2	5,5
35-44 jaar	2,5	4,7	5
≥ 45 jaar	2,2	3,9	3,8

## 4.2 Effect van het SNTR-programma op taalbeheersing

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. Uit de hierboven gepresenteerde beschrijvende gegevens blijkt dat de Nederlandse taalbeheersing ongeveer evenveel is toegenomen onder SNTR-deelnemers als onder statushouders in de gemeentelijke aanpak. Dit duidt dus niet op verschillen in uitkomsten. Om uitspraken te kunnen doen over de effectiviteit van het programma dienen we echter rekening te houden met verschillen in achtergrondkenmerken van de deelnemers van het SNTR-programma en van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Hiertoe zijn door middel van een statistische methode SNTR-deelnemers gekoppeld aan statushouders met soortgelijke profielen uit de gemeentelijke aanpak (met *coarsened exact matching*, zie Hoofdstuk 2). Vervolgens stellen we de effectvraag: 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<sup>31</sup> aangevuld met de ervaren gezondheid<sup>32</sup> 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 gebruikt<sup>33</sup> waardoor de werkelijke variatie in de data is gereduceerd.

Vanwege 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)<sup>34</sup>. Zoals in hoofdstuk 1 toegelicht betreffen de analyses in deze rapportage de veranderingen over tijd gemeten op basis van de drie waves.

Tabel 4.2 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 III ten opzichte van wave I ( $b = 2.14^{***}$ ): in het algemeen schatten de Rotterdamse statushouders hun taalbeheersing in 2020/2021 iets meer dan twee punten hoger in dan in 2017/2018.

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. 2020/2021). *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 stellen dus geen verschil vast in de ontwikkeling van de taalbeheersing bij SNTR-deelnemers in vergelijking met gemeentedeelnemers.

---

<sup>31</sup> Hiermee wordt bedoeld dat extra controlevariabelen spaarzaam worden meegenomen in de analyses en dus alleen worden toegevoegd als we de theoretische verwachting hebben dat het weglaten van deze variabele de uitkomsten zou kunnen vertekenen.

<sup>32</sup> 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 et al., 2005).

<sup>33</sup> Controlevariabelen die tevens zijn gebruikt in de matching procedure zijn leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

<sup>34</sup> 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.



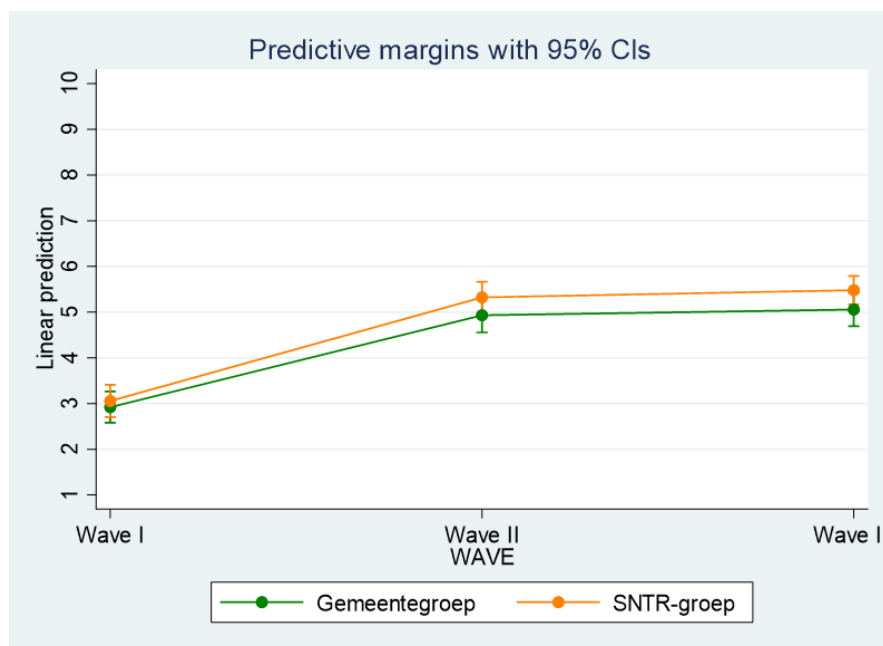
**Tabel 4.2**Resultaten *random effects* analyse voor zelf toegekend rapportcijfer voor Nederlandse taalbeheersing

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	.29 (.28)
Wave III (ref. wave I)	2.14 (.20)***
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.14 (.25)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.03 (.15)
Geslacht (ref. man)	-.89 (.22)***
Leeftijd	-.08 (.01)***
Opleidingsniveau	.28 (.09)**
Ervaren gezondheid	.16 (.09)
Intercept	4.58 (.66)***
<i>N</i> <sub>observaties</sub>	576
<i>N</i> <sub>personen</sub>	192

*Opn.* 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). \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p \leq .05$ .

*Bron:* Bridge panelsurvey 2017-2021.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van de niet significante interactie-effecten grafisch weergegeven in Figuur 4.2. 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 4.2.* Marginsplot van interactie-effecten programma\*wave voor rapportcijfer voor Nederlandse taalbeheersing (n.s.).

*Bron:* Bridge panelsurvey 2017-2021.

### 4.3 Samenvatting

Rotterdamse statushouders verbeteren tussen 2017 en 2021 hun Nederlandse taalbeheersing. In termen van een rapportcijfer maken zij een behoorlijke sprong, zij het dat men gemiddeld nog steeds een onvoldoende geeft voor hun Nederlands. Opvallend is dat de verbetering vanaf 2019 betrekkelijk gering is. Het is aannemelijk dat de maatregelen vanwege corona hier een rol spelen. De mogelijkheden om lessen te volgen en contacten te leggen verminderden. Een aanzienlijk deel (ca. driekwart) van de statushouders (uit zowel de SNTR- als gemeentegroep) geeft aan dat sinds de coronacrisis hun kennis van het Nederlands hetzelfde is

gebleven of zelfs is achteruit gegaan. De geringe verbeteringen in het Nederlands vanaf 2019 kan ook samenhangen met het gehanteerde meetinstrument. Het gaat hier om zelfrapportage en het is denkbaar dat men de eerste stappen in de vooruitgang in het Nederlands hoger waardeert – men kan zich in het Nederlands verstaanbaar maken – dan de vooruitgang die zich later voordoet.

Deelnemers van het SNTR-programma onderscheiden zich wat betreft hun ontwikkeling van het Nederlands niet van statushouders die onder het gemeentelijk beleid vallen. Dit zien we als we beide groepen in zijn geheel met elkaar vergelijken en als we rekening houden met verschillen in achtergrondkenmerken. De Nederlandse taalbeheersing van SNTR-deelnemers is niet sneller toegenomen dan bij degenen die onder het gemeentelijk beleid vallen.

## Literatuur

- 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>
- 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). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 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., & 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>
- De Vroome, T., Verkuyten, M., & Martinovic, B. (2014). Host national identification of immigrants in the Netherlands. *International Migration Review*, 48(1), 1–27. <https://doi.org/10.1111/imre.12063>
- 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>
- 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. <https://doi.org/10.5117/MEM2018.4.002.WEED>
- Hart, J. de (2019). *Wat ons typeert en wat ons bindt: het burgerperspectief*. Hoofdstuk 5 van het Sociaal en Cultureel Rapport 2019 – Denkend aan Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## 5. Maatschappelijke begeleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de uitkomst- en effectevaluatie van de maatschappelijke begeleiding van SNTR. We onderscheiden verschillende indicatoren, die nauw aansluiten op de doelstellingen van maatschappelijke begeleiding vanuit het SNTR-programma. Het realiseren van *zelfredzaamheid* is een belangrijke doelstelling van de maatschappelijke begeleiding van SNTR. Zelfredzaamheid kan worden omschrijven als “het vermogen van mensen om zichzelf te redden op alle levensterreinen 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 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 er geen taalbarrière bestaat en deze contacten eveneens praktische en sociaal-emotionele steun kunnen 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 indicator hebben we gekozen voor de mate waarin statushouders zich *Rotterdammer voelen*, ofwel identificatie met Rotterdam.

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 belangrijk 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 hebben beïnvloed: 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.

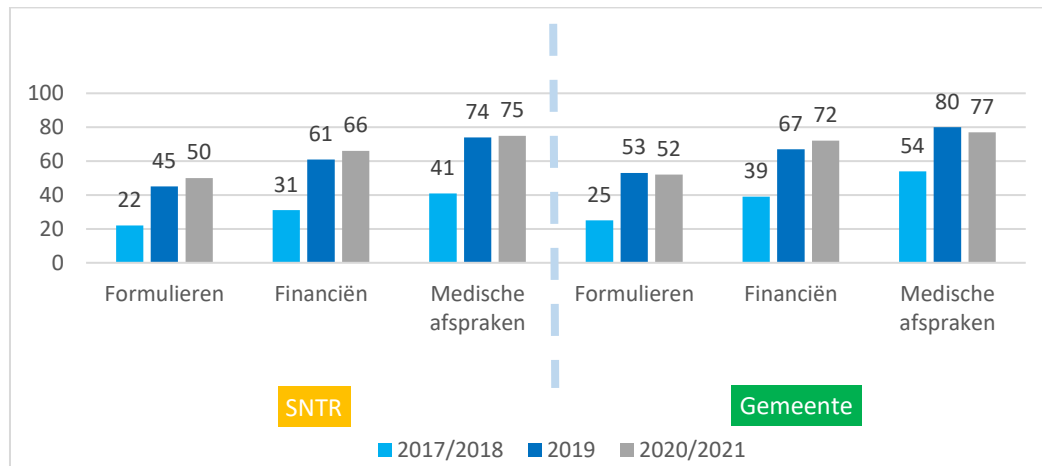
De opbouw van dit hoofdstuk is gelijk aan dat van het vorige. Eerst beschrijven we de ontwikkelingen van de SNTR-deelnemers in de periode 2017-2020/2021 (zoals gemeten in de EUR Bridge panelsurvey in 2017/2018, 2019 en 2020/2021) en vergelijken deze met die van de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (onderzoeksvraag 1). 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 en mentale gezondheid. Vervolgens stellen we in paragraaf 5.2 de effectvraag (overeenkomend met onderzoeksvraag 2), waarbij we in deze analyses rekening met verschillen in samenstelling van beide groepen (zie hoofdstuk 2 voor toelichting op de methode).

### 5.1 Beschrijving van de zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam 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 et al., 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. Figuur 5.1 geeft voor de drie onderwerpen het percentage 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 van 2017/2018 naar 2019, maar nagenoeg gelijk blijft van 2019 naar 2020/2021. Dit geldt voor zowel de SNTR- als gemeentegroep. Ook het aandeel mensen dat zich zelfredzaam noemt, verschilt weinig tussen beide groepen. Het grootst is nog het verschil in de mate van financiële zelfredzaamheid, waar SNTR-deelnemers iets lager scoren dan de degenen die onder het gemeentelijk beleid vallen.



*Figuur 5.1. Zelfredzaamheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.*

*Opm.* 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 2017-2021.

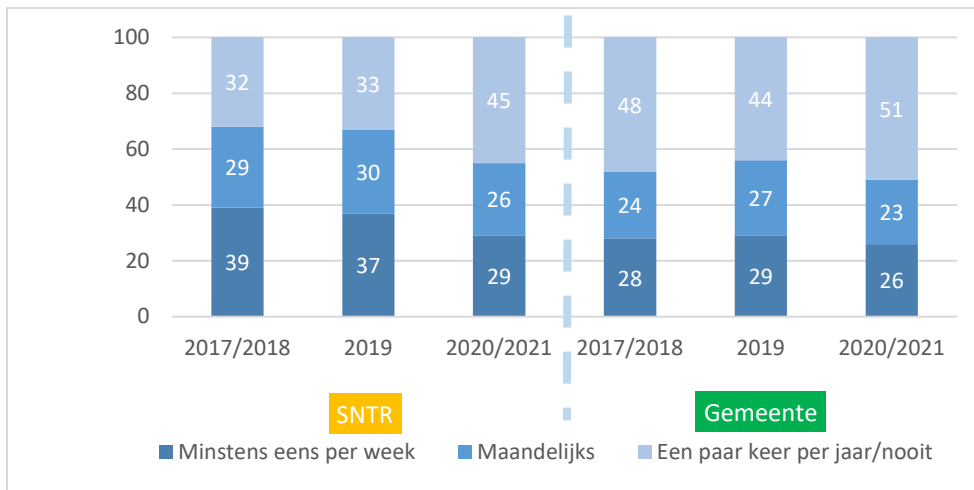
### **Sociaal contact**

Hoewel de Nederlandse taalbeheersing van de statushouders (met name de eerste twee jaar) is verbeterd en de wens voor meer contact met Nederlanders groot is (Van der Linden & Dagevos, 2019), is de frequentie van het contact met Nederlanders<sup>35</sup> niet toegenomen over tijd. Figuur 5.2 laat zien dat dit geldt voor zowel de statushouders in het SNTR-programma en als degenen die onder de gemeentelijke aanpak vallen. In de meting van 2020/2021 zien we dat de frequentie van sociaal contact verder is afgenomen. Waar het aandeel SNTR-deelnemers dat aangaf minstens eens per week contact te hebben met Nederlanders eerst nog hoger lag dan bij de gemeentedeelnemers, vlakkt dit nu af tot een vergelijkbaar niveau.

De afname van het sociaal contact met Nederlanders hangt zeer waarschijnlijk samen met de coronapandemie waardoor gedurende lockdownperioden sociale contacten minder goed mogelijk waren. Rond de 85% van de onderzochte statushouders is het (helemaal) eens met de stelling dat men sinds de coronacrisis veel minder mensen ziet dan voorheen. Ook schat rond de 65% in dat sinds de coronacrisis de mogelijkheden om nieuwe mensen te leren kennen (een beetje/sterk) zijn afgenomen (zie Hoofdstuk 3).

Het is echter waarschijnlijk dat corona niet de enige reden is voor het afgenomen contact. De afname deed zich immers al eerder voor. Een andere reden is dat contacten met Nederlanders in de beginperiode van het verblijf in Rotterdam voor een deel bestond uit professionals en vrijwilligers en dat de contacten met hen in de jaren daarna verminderden. Ook uit landelijk onderzoek naar statushouders blijkt dat vooral in de eerste jaren er sprake was van frequente sociale contacten met personen zonder migratieachtergrond (Huijnk & Miltenburg, 2018). Statushouders constateren, zo blijkt uit kwalitatief onderzoek, dat veel van deze contacten vooral een functioneel karakter hadden, maar doorgaans niet resulteerden in duurzame, meer vriendschappelijke contacten (Van Liempt & Staring, 2020). Ook rapporteren statushouders in onderzoek dat na een eerste periode van een vaak warme ontvangst het steeds moeilijker wordt om contact te leggen: na open armen stuit men op dichte deuren (Vermeulen, 2021).

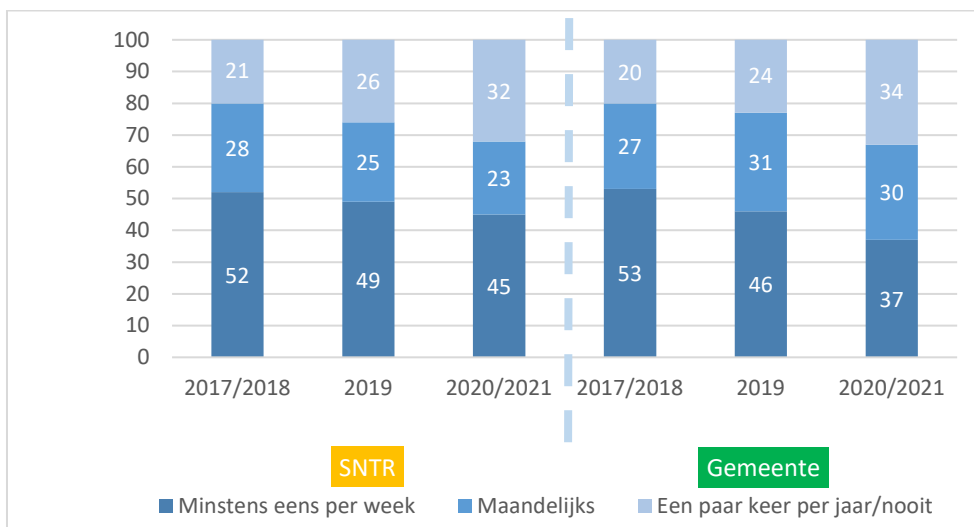
<sup>35</sup> Hoewel er in 2019 wel expliciet is gevraagd naar sociale contacten met mensen met verschillende migratieachtergronden (o.a. met Marokkaanse en Turkse Nederlanders), beschikken we niet over deze informatie in 2017/2018 waardoor we geen ontwikkelingen over tijd in kaart kunnen brengen. Dit betekent dat we geen uitspraken kunnen doen over de volledige sociale netwerken van statushouders.



**Figuur 5.2.** Contact met Nederlandse vrienden en kennissen opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Ook wat betreft de contacten met leden van de herkomstgroep is sprake van een neerwaartse trend, en die trend is bij gemeentedeelnemers sterker dan bij de SNTR-deelnemers (Figuur 5.3). Het is een ontwikkeling die we al zagen in de gegevens van 2019 en zich verder heeft doorgezet. Het ligt in de rede dat maatregelen vanwege de coronapandemie een rol hebben gespeeld in de afname van contacten sinds 2019, maar deze kunnen niet de dalende trend tussen 2017 en 2019 verklaren. We beschikken niet over onderzoeksgegevens die hier een duidelijke interpretatie voor geven.



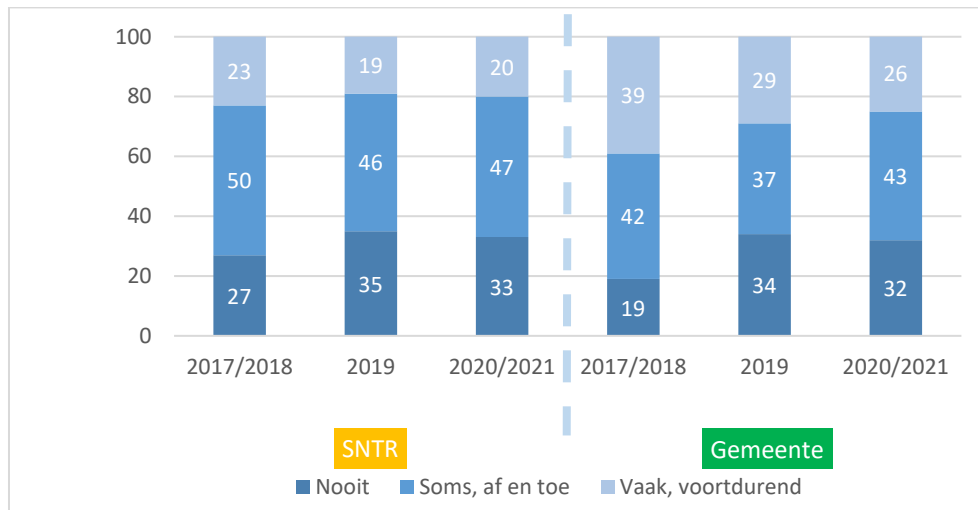
**Figuur 5.3.** Contact met vrienden en kennissen uit de herkomstgroep opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Aangezien een aanzienlijk deel aangeeft niet of nauwelijks sociale contacten te hebben zien we dat eenzaamheid nog steeds een gekend probleem is onder de Rotterdamse statushouders. Onder gemeentedeelnemers werd oorspronkelijk meer eenzaamheid gerapporteerd – we schreven dit eerder toe aan het feit dat onder hen minder personen onderdeel zijn van een gezin (Klok et al., 2020; Van der Linden & Dagevos, 2019), maar dit lijkt nu wel sneller af te nemen dan onder SNTR-deelnemers, zie Figuur 5.4. Over het geheel genomen is in de onderzochte periode bij de SNTR-deelnemers de mate van eenzaamheid weinig veranderd.

De ontwikkelingen in de mate van eenzaamheid – stabiel, afgenomen – correspondeert niet met de ontwikkelingen in de sociale contacten, die met personen zonder migratieachtergrond en met personen uit de herkomstgroep zijn verminderd. Daarbij moeten we wel opmerken dat het hier om vrijetijdscontacten gaat. Mogelijk zijn de contacten in andere domeinen – bijvoorbeeld via werk – wel toegenomen en dragen die bij aan

een verminderde eenzaamheid. Ook is het waarschijnlijk dat bij een deel van de statushouders de gezinshereniging is voltooid, en dat zal een gunstig effect hebben gehad op het verminderen van eenzaamheid. Sociale contacten in de vrije tijd zullen zeker samenhangen met eenzaamheid, maar andere factoren, zoals de gezinssituatie, het onderhouden van sociale contacten in andere domeinen en meer vertrouwd raken met de Nederlandse samenleving kunnen hierop ook van invloed zijn.

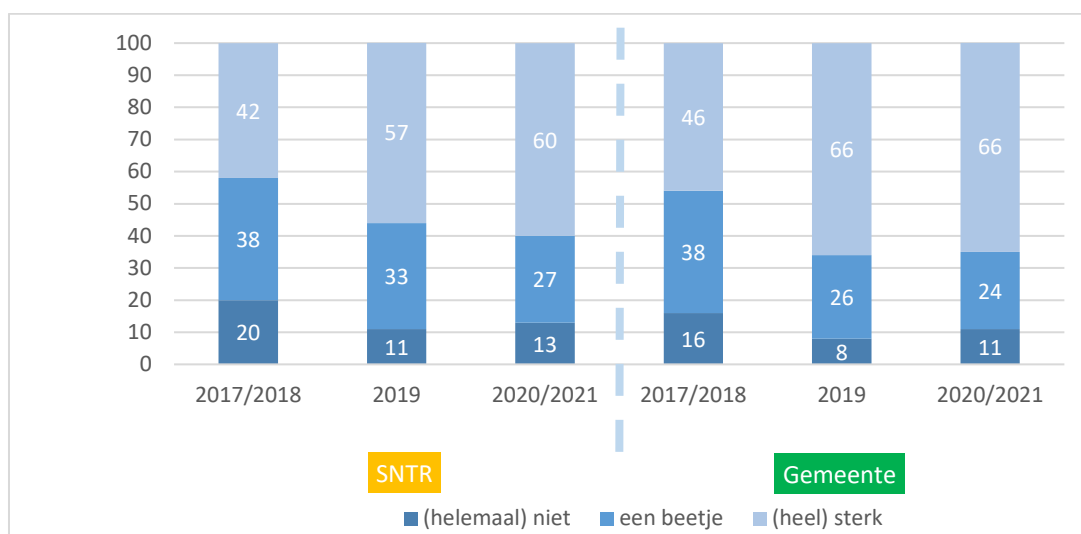


**Figuur 5.4.** Eenzaamheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

#### 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. In 2020/2021 blijft de tevredenheid onverminderd hoog en geven beide groepen hun leven in Nederland een 8,2. 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 contrast met de situatie in het herkomstland (Damen et al., 2019).

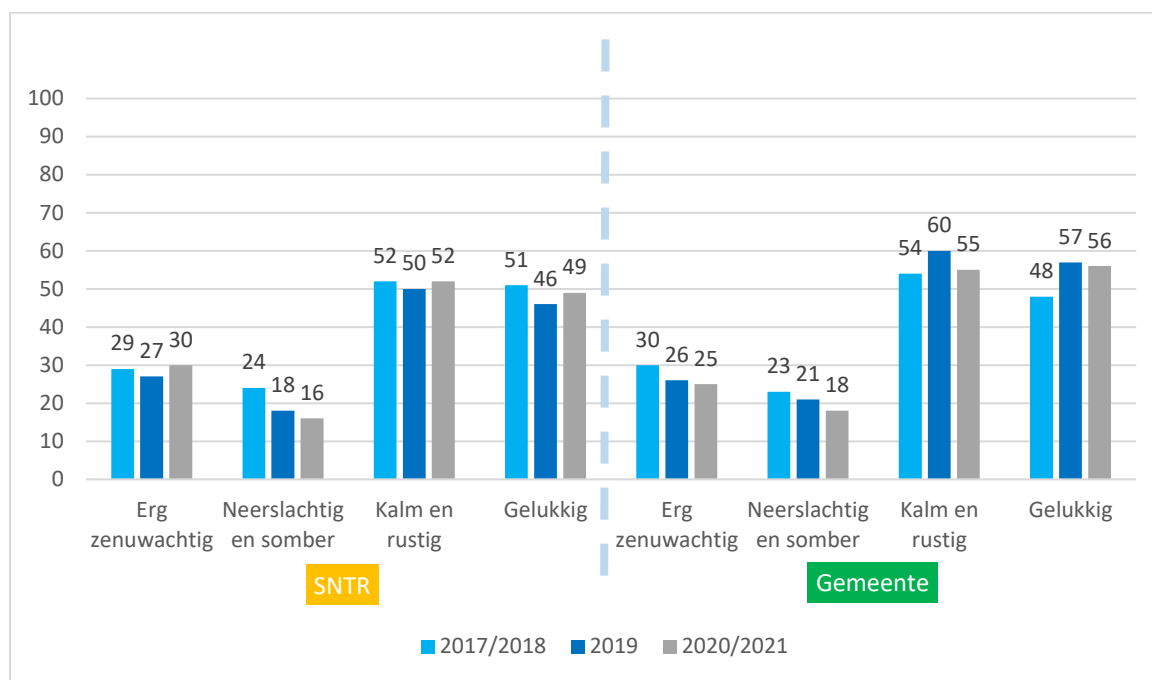
In lijn met tevredenheid is het identificeren met een plek, ofwel in hoeverre statushouders zich al Rotterdammer voelen. Zoals weergegeven in Figuur 5.5, zien we dat identificatie met Rotterdam gemiddeld gezien fors is toegenomen van 2017/2018 naar 2019 en ongeveer gelijk is gebleven van 2019 naar 2020/2021.



**Figuur 5.5.** Identificatie met Rotterdam opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

## Mentale gezondheid

Om een beeld te krijgen van de psychische gezondheid, zijn vier vragen gesteld uit de *Mental Health Inventory 5*: hoe vaak men erg zenuwachtig, neerslachtig en somber is of juist kalm en rustig, en gelukkig is. In Figuur 5.6 zien we dat het aandeel dat zich vaak tot voortdurend neerslachtig en somber voelt langzaam lijkt af te nemen voor zowel de SNTR- als de gemeentegroep. Verder geeft ongeveer de helft van de respondenten aan zich vaak tot voortdurend gelukkig, kalm en rustig te voelen. Aan dit aandeel is in de onderzochte periode weinig veranderd. Tussen de SNTR- en gemeentedeelnemers doen zich geen grote verschillen voor in de psychische gezondheid, afgemeten aan deze vier items. Opmerkelijk is dat in coronatijd de ontwikkelingen op het vlak van psychische gezondheid voorzichtig positief zijn.



Figuur 5.6. Indicatoren van mentale gezondheid opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.

Opm. Weergegeven in de tabel is het percentage dat vaak tot voortdurend de genoemde gevoelens ervaart.

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

## 5.2 Effecten van het SNTR-programma op zelfredzaamheid, sociaal contact, identificatie met Rotterdam en mentale gezondheid

De beschrijvende gegevens laten geen grote verschillen zien die suggereren dat SNTR-deelnemers zich in de onderzochte periode sneller ontwikkelen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak. Net als in het vorige (en volgende) hoofdstuk is een analyse uitgevoerd waarin we zo goed mogelijk rekening hebben gehouden met de verschillen in groepssamenstelling van de SNTR- en gemeentedeelnemers (zie Hoofdstuk 2 en Dagevos & Van der Linden, 2021 voor een uitgebreide toelichting).

In lijn met de algemene hypothese in dit rapport (zie Hoofdstuk 1) verwachten we dat vanwege de meer intensieve en langere MB-aanpak van SNTR dat de SNTR-deelnemers zich in de onderzochte periode 2017-2020/2021 sneller hebben ontwikkeld op de genoemde uitkomstindicatoren dan de statushouders uit de gemeentelijke aanpak (in dat geval is er sprake van een statistisch significant interactie-effect)<sup>36</sup>.

### Zelfredzaamheid

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de resultaten van de random effects (RE)-analyse voor zelfredzaamheid bij het regelen van financiële zaken, het invullen van formulieren van officiële instanties en het

<sup>36</sup> In het geval interactie-effect niet significant is, 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.



maken van een medische afspraak als dat nodig is. We vinden een significant hoofdeffect voor wave III ten opzichte van wave I ( $b = 1.38^{***}$ ): in het algemeen schatten de Rotterdamse statushouders hun zelfredzaamheid in 2020/2021 bijna anderhalve punt hoger in dan in 2017/2018.

Maar zien we ook een sterkere ontwikkeling in zelfredzaamheid 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. 2020/2021). *Het interactie-effect blijkt 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.

**Tabel 5.1**

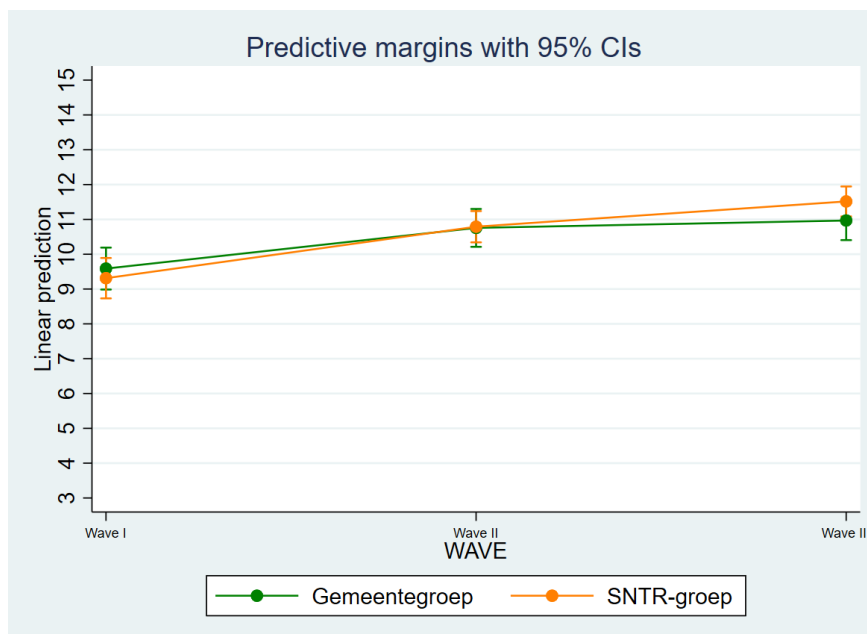
Resultaten *random effects* analyse voor zelfredzaamheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	0.82 (.45)
Wave III (ref. wave I)	1.38 (.35) <sup>***</sup>
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-0.28 (.41)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAP1 (ref. CAWI)	0.22 (.23)
Geslacht (ref. man)	-0.98 (.29) <sup>**</sup>
Leeftijd	-0.01 (.02)
Opleidingsniveau	0.33 (.12) <sup>**</sup>
Ervaren gezondheid	0.56 (.14) <sup>***</sup>
Taalvaardigheid	0.61 (.08) <sup>***</sup>
Intercept	4.52 (.95) <sup>***</sup>
$N_{\text{observaties}}$	576
$N_{\text{personen}}$	192

*Opmerking.* 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. <sup>\*\*\*</sup>  $p < .001$ ; <sup>\*\*</sup>  $p < .01$ ; <sup>\*</sup>  $p \leq .05$ .

*Bron:* Bridge panelsurvey 2017-2021.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van het niet significante interactie-effect grafisch weergegeven in Figuur 5.7. 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 een vergelijkbare ontwikkeling laten zien.



Figuur 5.7. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor zelfredzaamheid (n.s.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Sociaal contact met Nederlandse vrienden of kennissen

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor de frequentie van sociaal contact met Nederlandse vrienden of kennissen. Het interactie-effect blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd meer sociaal contact hebben met Nederlandse vrienden of kennissen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*, zie tevens Figuur 5.8.

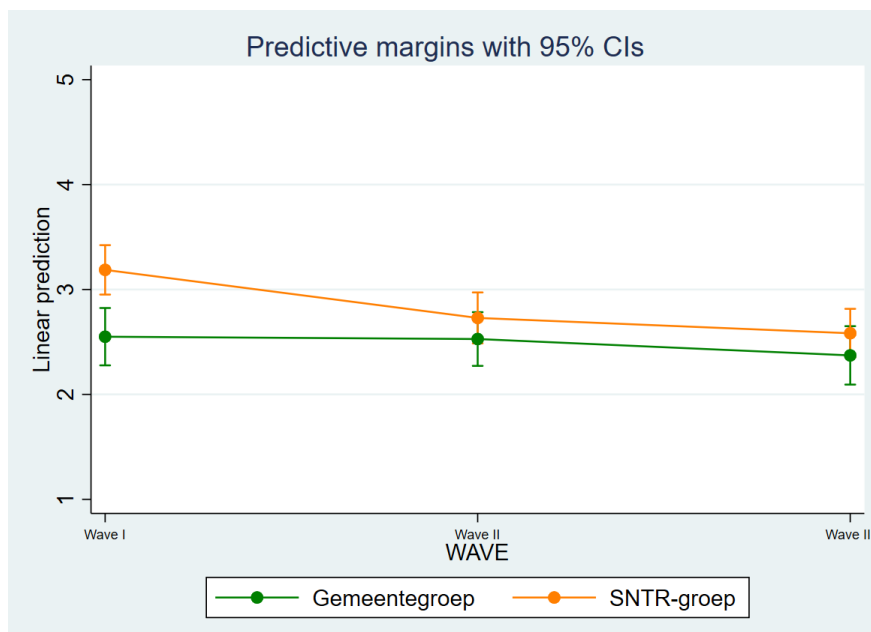
**Tabel 5.2**

Resultaten *random effects* analyse voor sociaal contact met Nederlandse burens, vrienden of kennissen

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	-0.43 (.23)
Wave III (ref. wave I)	-0.18 (.19)
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	0.64 (.18)***
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-0.54 (.12)***
Geslacht (ref. man)	-0.11 (.13)
Leeftijd	0.01 (.01)
Opleidingsniveau	0.01 (.06)
Ervaren gezondheid	0.09 (.07)
Taalvaardigheid	0.11 (.03)***
Intercept	1.72 (.44)***
<i>N</i> <sub>observaties</sub>	576
<i>N</i> <sub>personen</sub>	192

*Opmerking.* In de vragenlijst is gevraagd "Hoe vaak heeft u contact met Nederlandse vrienden of kennissen?" (1 = nooit/minder dan een keer per jaar, 5 = elke dag). \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p \leq .05$ .

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.



Figuur 5.8. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor sociaal contact met Nederlandse vrienden of kennissen (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### 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 Syrische herkomstgroep. We vinden een significant hoofdeffect voor wave III ten opzichte van wave I ( $b = -0.36^{**}$ ): in het algemeen geven de Rotterdamse statushouders aan in 2020/2021 iets minder frequent contact te hebben met vrienden en kennissen uit de herkomstgroep dan in 2017/2018. Het interactie-effect blijkt daarentegen 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 5.9.

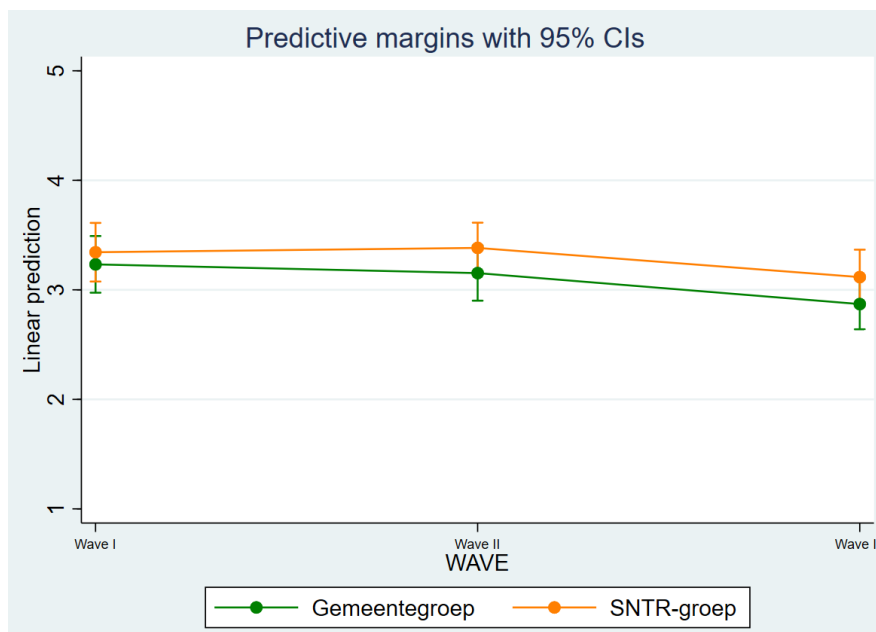
Tabel 5.3

Resultaten *random effects* analyse voor sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	0.14 (.23)
Wave III (ref. wave I)	-0.36 (.16)*
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	0.11 (.18)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-0.51 (.11)***
Geslacht (ref. man)	-0.13 (.11)
Leeftijd	-0.01 (.01)
Opleidingsniveau	-0.07 (.05)
Ervaren gezondheid	0.01 (.07)
Taalvaardigheid	-0.02 (.03)
Intercept	3.99 (.49)***
$N_{\text{observaties}}$	576
$N_{\text{personen}}$	192

Opm. 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 2017-2021.



Figuur 5.9. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor sociaal contact met vrienden of kennissen uit de herkomstgroep (n.s.).

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Eenzaamheid

Tabel 5.4 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor gevoelens van eenzaamheid. We vinden een significant hoofdeffect voor wave III ten opzichte van wave I ( $b = -0.44^*$ ): in het algemeen geven de Rotterdamse statushouders aan in 2020/2021 zich iets minder frequent eenzaam te voelen dan in 2017/2018. Echter, het interactie-effect blijkt niet significant: *we kunnen niet aantonen dat de eenzaamheid onder SNTR-deelnemers sneller afneemt dan onder statushouders in de gemeentelijke aanpak*, zie Figuur 5.10.

Tabel 5.4

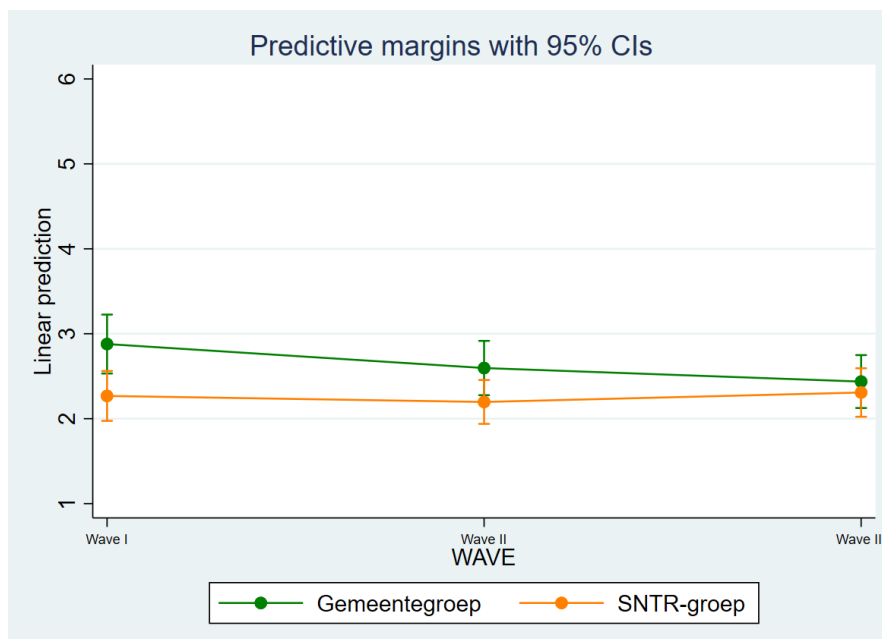
Resultaten *random effects* analyse voor eenzaamheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	0.48 (.27)
Wave III (ref. wave I)	-0.44 (.22)*
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-0.61 (.22)**
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-0.11 (.14)
Geslacht (ref. man)	0.03 (.16)
Leeftijd	-0.02 (.01)*
Opleidingsniveau	0.00 (.06)
Ervaren gezondheid	-0.39 (.08)***
Taalvaardigheid	-0.06 (.04)
Intercept	5.25 (.55)***
$N_{\text{observaties}}$	576
$N_{\text{personen}}$	192

Opm. 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 2017-2021.



Figuur 5.10. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor eenzaamheid (n.s.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### 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 III ten opzichte van wave I ( $b = 0.45^{**}$ ). Hieruit blijkt dat in het algemeen de Rotterdamse statushouders hun identificatie in 2020/2021 een halve punt hoger inschatten dan in 2017/2018. 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. 2020/2021) 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 5.11.

**Tabel 5.5**

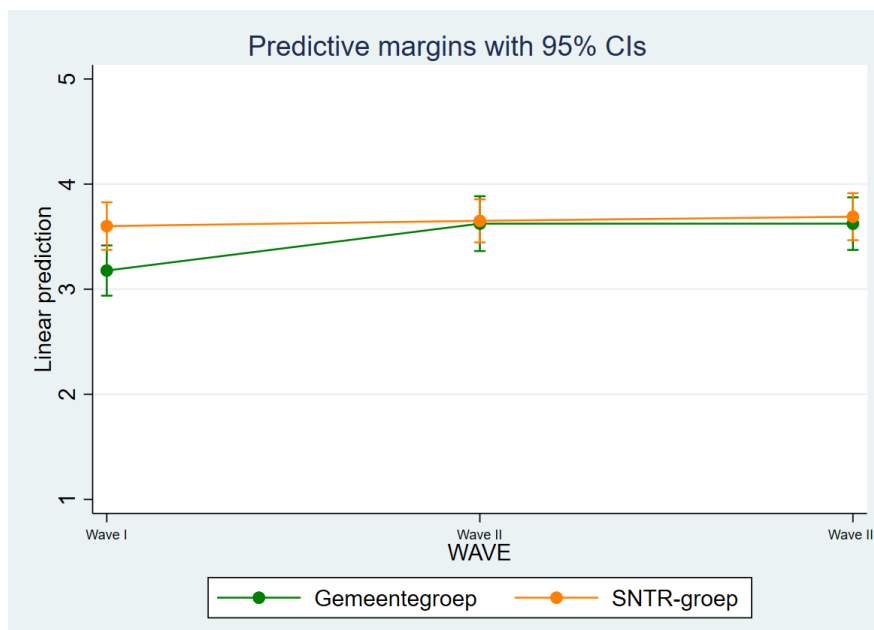
Resultaten *random effects* analyse voor identificatie met Rotterdam

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	-0.36 (.19)
Wave III (ref. wave I)	0.45 (.15)**
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	0.42 (.17)*
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	0.14 (.11)
Geslacht (ref. man)	.04 (.13)
Leeftijd	0.02 (.01)*
Opleidingsniveau	-0.07 (.05)
Ervaren gezondheid	0.09 (.06)
Taalvaardigheid	0.06 (.03)*
Intercept	2.22 (.41)***
$N_{\text{observaties}}$	563
$N_{\text{personen}}$	192

*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 2017-2021.



Figuur 5.11. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor identificatie met Rotterdam (n.s.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Mentale gezondheid

Tabel 5.6 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor de mentale gezondheid. Hier blijkt het interactie-effect wel significant ( $b = -1,96^*$ ): *De mentale gezondheid onder statushouders in de gemeentelijke aanpak verbetert sneller dan onder SNTR-deelnemers.*

**Tabel 5.6**

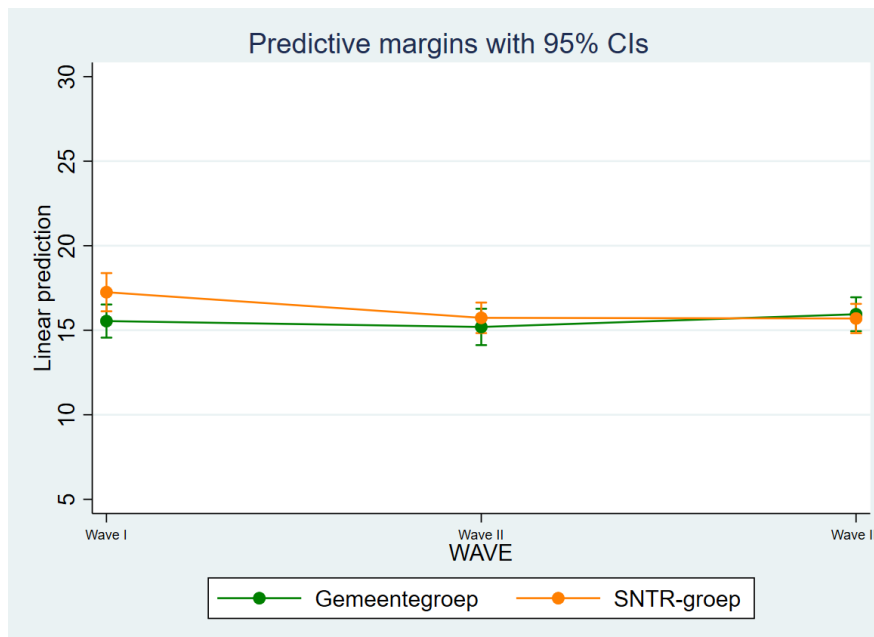
Resultaten *random effects* analyse voor mentale gezondheid

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III (ref. wave I)	-1.96 (.79)*
Wave III (ref. wave I)	0.40 (.63)
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	1.71 (.68)*
<i>Controlevariabelen</i>	
CAP1 (ref. CAWI)	1.15 (.44)
Geslacht (ref. man)	-0.26 (.52)
Leeftijd	-0.02 (.03)
Opleidingsniveau	-0.12 (.20)
Taalvaardigheid	0.48 (.14)***
Intercept	14.78 (1.35)***
$N_{\text{observaties}}$	576
$N_{\text{personen}}$	192

*Opm.* 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 2017-2021.

Inspectie van het marginsplot in Figuur 5.12 vertelt ons meer over de richting van het interactie-effect. Het interactie-effect blijkt niet in lijn met onze hypothese aangezien de gemeentedeelnemers zich sneller ontwikkelen in plaats van de SNTR-deelnemers. Echter, het interactie-effect is klein zoals de plot in Figuur 5.12 laat zien.



Figuur 5.12. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor mentale gezondheid (sig.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### 5.3 Samenvatting

Naarmate statushouders langer in Rotterdam wonen, neemt hun zelfredzaamheid toe. Een steeds grotere groep kan zelfstandig medische afspraken maken, formulieren invullen en hun financiën afhandelen. De frequentie van sociale contacten met Nederlanders neemt af naarmate statushouders langer in Nederland zijn. Waarschijnlijk is dit het gevolg van afgenomen contacten met professionals en vrijwilligers. Ook spelen naar alle waarschijnlijkheid de maatregelen vanwege corona een rol. Uit onze survey blijkt dat statushouders in meerderheid aangeven dat sinds corona sociale contacten minder goed mogelijk zijn en dat er minder mogelijkheden zijn om nieuwe mensen te leren kennen. In deze context is het niet verrassend dat er ook sprake is van een afname van vrijetijdscontacten met leden van de herkomstgroep. Deze veranderingen in de vrijetijdscontacten vertalen zich niet in grotere eenzaamheid. Zeker bij de gemeentegroep is eerder het tegenovergestelde het geval. Mogelijk hangt dit samen met gezinshereniging en met een grotere vertrouwdheid met het leven in Nederland. Een groot deel van de Rotterdamse statushouders geeft aan tevreden te zijn met hun leven in Rotterdam en velen identificeren zich met deze stad. In de onderzochte periode is dit zelfs nog enigszins toegenomen. De psychische gezondheid is afgemeten aan een viertal items. Er is vooral sprake van een afname van het aandeel personen dat zich neerslachtig en somber voelt en, bij de gemeentegroep, dat zich zenuwachtig voelt. Aan het aandeel mensen dat zich gelukkig, en kalm en rustig voelt is in de onderzochte periode weinig veranderd. De ontwikkelingen op het terrein van psychische gezondheid zijn voorzichtig positief, wat gezien corona een opvallend resultaat genoemd mag worden.

Het vergroten van de zelfredzaamheid, het bevorderen van sociaal contact en het thuis voelen in Rotterdam alsmede het beperken van psychische problemen waren belangrijke doelstellingen van het MB-programma van SNTR. Vanwege het intensieve en langjarige programma formuleerden we de hypothese dat SNTR-deelnemers op deze onderwerpen zich sneller zouden ontwikkelen dan gemeentedeelnemers. Uit de beschrijvingen van de ontwikkelingen van de groepen springen vooral de overeenkomsten in het oog. Dat beeld wordt bevestigd in de analyses waarin we zo goed mogelijk hebben gecorrigeerd voor verschillen in kenmerken tussen deze groepen. Ook dan blijkt dat statushouders uit beide groepen zich op een vergelijkbare wijze hebben ontwikkeld. Op het terrein van psychische gezondheid zijn de ontwikkelingen binnen de gemeentegroep positiever, maar dit interactie-effect is zeer klein. Ook hier domineert het beeld dat beide onderzochte groepen in hun ontwikkeling weinig van elkaar verschillen.

### **Literatuur**

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191. <https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- 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*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jansen, B. (2013). *Handreiking zelfredzaamheid voor wijkverpleegkundigen*. Vilans.
- Klok, J., Van der Linden, M., & Dagevos, J. (2020). *Stappen vooruit: Veranderingen in integratie van Rotterdamse statushouders tussen 2017/2018 en 2019*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sterckx, L., & Fessehazion, M. (2018). *Eritrese statushouders in Nederland*. 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*. Erasmus University.
- Van der Werf, M., Blanken, I., & Schonewille, G. (2016). *Het bevorderen van financiële zelfredzaamheid. Literatuurstudie*. Nibud.
- Van Liempt, I., & Staring, R. (2020). *Nederland papierland*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wessendorf, S., & Phillimore, J. (2019). New migrants' social integration, embedding and emplacement in superdiverse contexts. *Sociology*, 53(1), 123–138. <https://doi.org/10.1177/0038038518771843>





## 6. Participatie, bijstand en tevredenheid financiële positie

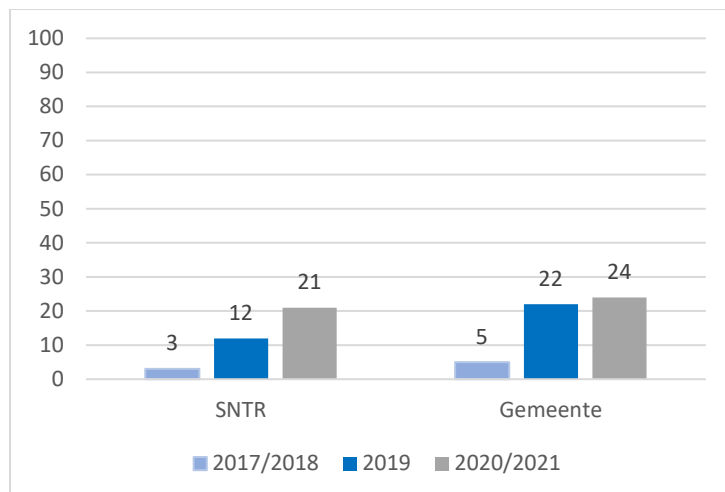
SNTR streefde ernaar om haar deelnemers zelfredzaam te maken op de arbeidsmarkt en hen te laten participeren door vrijwilligerswerk of een vorm van (on)betaald werk te verrichten. In dit hoofdstuk sluiten we aan op deze brede kijk op participatie. We kijken niet alleen of statushouders betaald werk hebben, maar ook of ze zich actief oriënteren op de arbeidsmarkt en of ze vrijwilligerswerk doen. Daarnaast onderzoeken we de veranderingen in financiële positie, afgemeten aan het aandeel bijstandsuitkeringen en de tevredenheid over de eigen financiële situatie.

De opbouw van dit hoofdstuk sluit aan bij onderzoeksvragen 1 en 2 en is gelijk aan die van de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 6.1 laten we zien hoe de participatie van Rotterdamse statushouders zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. We maken daarbij gebruik van de metingen in wave I uit 2017/2018, wave II uit 2019 en wave III uit 2020/2021. In paragraaf 6.2 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.

### 6.1 Beschrijving van de 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 dit aandeel aanzienlijk lager ligt. 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 et al., 2017; Dourleijn & Dagevos, 2011; Engbersen et al., 2015). Dit zijn daarmee geen bevindingen die onverwacht of uniek zijn voor Rotterdam, ook landelijk en in andere Europese landen is sprake van een stoeve start op de arbeidsmarkt (Dagevos et al., 2018; CBS 2020, CBS 2021; Significant/Verwey-Jonker Instituut, 2020). Als we uitsplitsen naar programmadeelname blijkt wel dat SNTR-deelnemers later stappen hebben gezet op de arbeidsmarkt dan gemeentedeelnemers. Tussen 2017/2018 en 2019 is het aandeel werkenden in de gemeentelijke aanpak aanzienlijk harder gestegen dan bij SNTR, terwijl in 2020/2021 het aandeel werkenden bij SNTR nagenoeg gelijk loopt met de gemeentelijke aanpak (zie Figuur 6.1). Die latere start van SNTR-deelnemers op de arbeidsmarkt zou kunnen samenhangen met de ontwikkeling van het SNTR-programma, waar in het begin vooral het accent lag op de Nederlandse taalverwerving en maatschappelijke begeleiding (zie Hoofdstuk 1, Dagevos & Van der Linden, 2021).

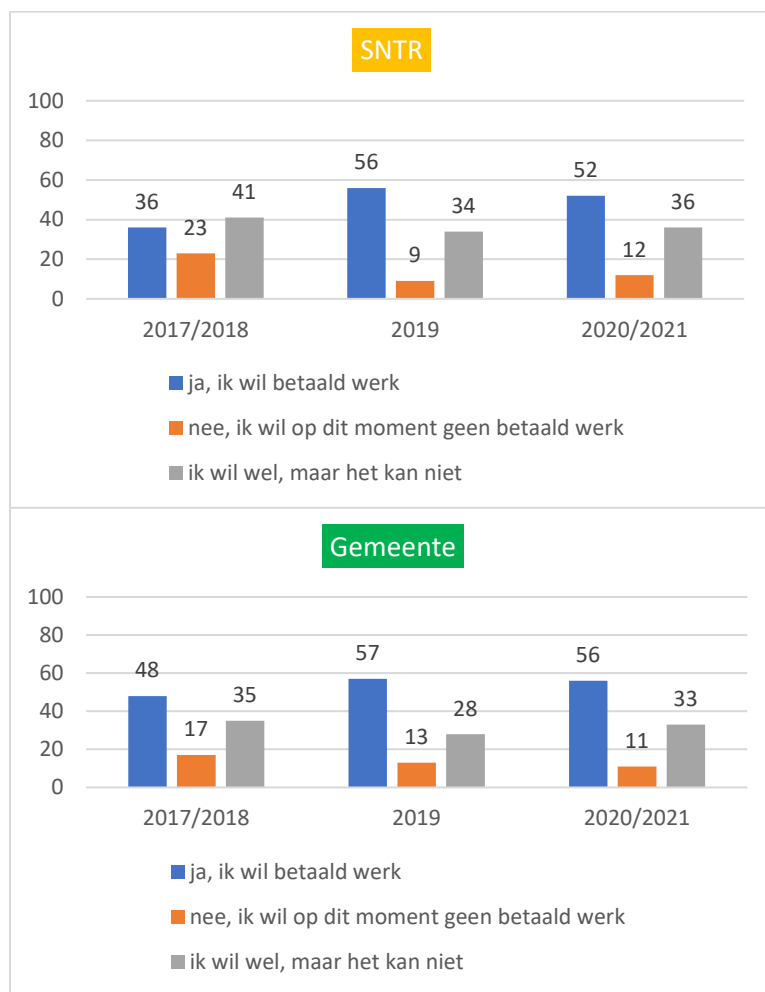


Figuur 6.1. Betaald werk opgesplitst naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Aan de ontwikkelingen in de Figuur 6.1 is moeilijk af te lezen in hoeverre corona van invloed is geweest op de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie. Uit landelijke gegevens over de participatie van alle statushouders die in 2014 een asielvergunning hebben gekregen blijkt dat hun arbeidsparticipatie geleidelijk aan

oploopt, maar na 5½ jaar afneemt. (Zie Bijlage 6.1 bij dit hoofdstuk, ontleend aan CBS, 2021). Dit is waarschijnlijk toe te schrijven aan de maatregelen vanwege corona. Het ligt in de rede dat statushouders in Rotterdam ook hinder hebben ondervonden van de coronapandemie, maar het is op basis van deze gegevens moeilijk aan te geven in welke mate dit het geval is geweest.

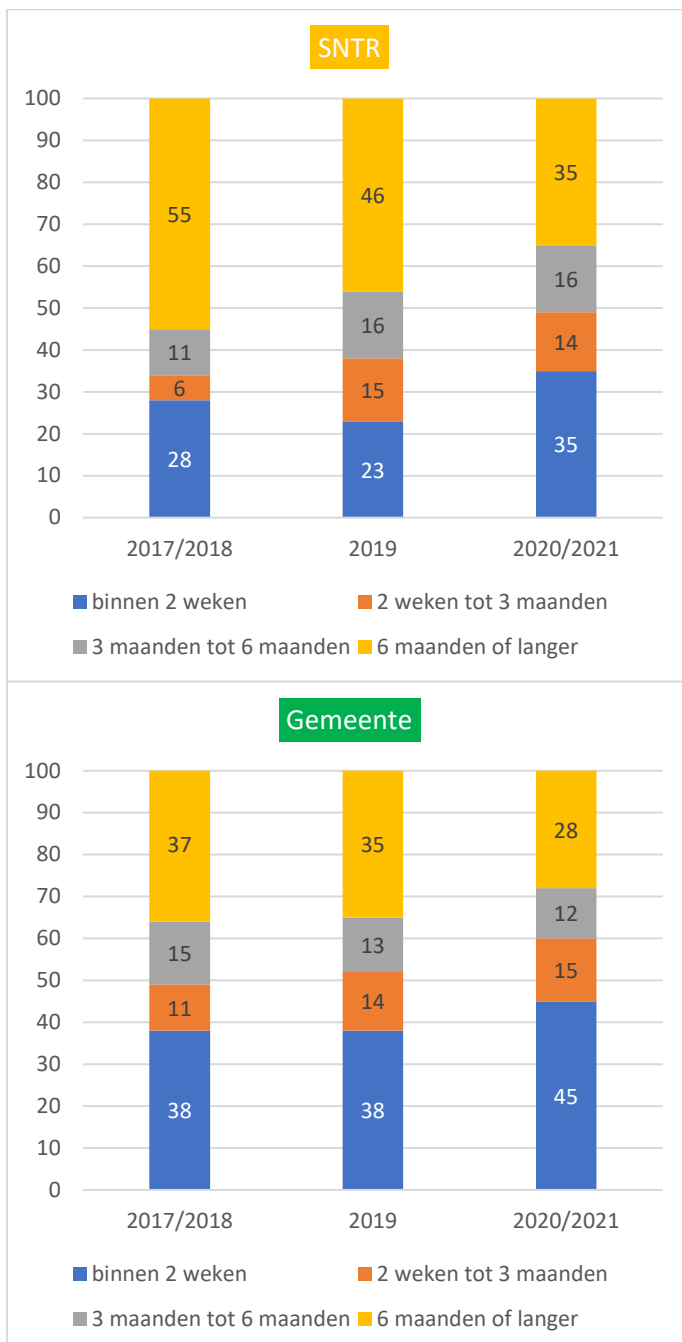
Aan degenen zonder betaald werk is gevraagd of ze betaald werk willen hebben (Figuur 6.2). Tussen 2017/2018 en 2019 zagen we een duidelijke toename in het aandeel dat aangaf betaald werk te willen hebben, met name in de SNTR-groep. In 2020/2021 zet de stijging niet door. De verwachting was dat met het afronden van het taalonderwijs en de inburgering de oriëntatie op de arbeidsmarkt zou toenemen (Damen et al., 2019; Damen et al. 2021). Voor een deel van de statushouders lijkt er een rem te zitten op de oriëntatie op de arbeidsmarkt en betaald werk: het aandeel dat aangeeft betaald werk te willen hebben stagneert en het aandeel dat aangeeft dat het op dit moment niet kan om betaald werk te hebben neemt (licht) toe. Hier ligt een relatie met de coronapandemie in de rede, die in lockdown-perioden het zoeken en vinden van betaald werk heeft bemoeilijkt. Veel statushouders onderschrijven dit. Uit onze survey blijkt dat ongeveer de helft van de statushouders van mening is dat vanwege de coronacrisis de kansen op het vinden van werk (een beetje/sterk) zijn verslechterd, circa 40% ziet geen verschil en een kleine groep (circa 10%) schat in dat de kansen op het vinden van betaald werk (een beetje/sterk) zijn verbeterd (zie Hoofdstuk 3).



**Figuur 6.2.** Oriëntatie op de arbeidsmarkt naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Dat er sprake is van een zekere terughoudendheid om zich op de arbeidsmarkt te richten, zien we ook terug in de ontwikkelingen in het zoekgedrag. Ondanks de wens om betaald werk te hebben, zijn niet alle statushouders actief op zoek naar werk (waaronder het bekijken van vacatures). Actief zoekgedrag nam tussen 2017/2018 en 2019 toe van 30% naar 45% voor statushouders die betaald werk willen, maar dit aandeel bleef in 2020/2021 steken op 46% (vrijwel geen verschil tussen SNTR-groep en gemeentegroep, niet weergegeven in een figuur).

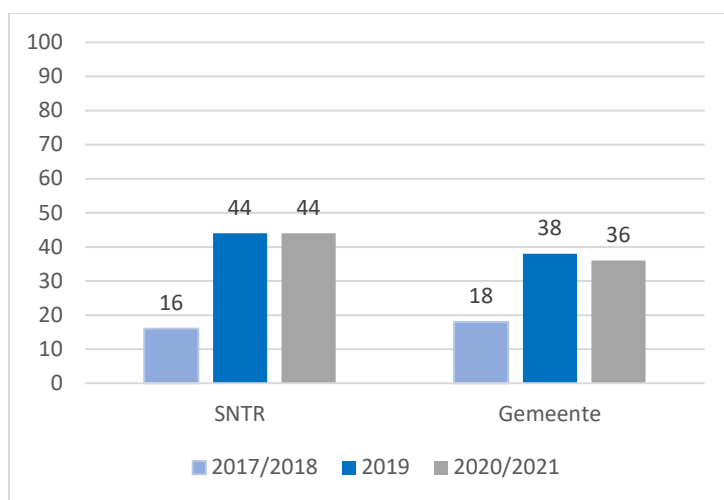
Figuur 6.3 illustreert dat onmiddellijke beschikbaarheid voor betaald werk in deze fase van het integratieproces niet evident is voor statushouders. Voor statushouders die hebben aangegeven betaald werk te willen, zien we op welke termijn zij beschikbaar kunnen zijn voor het starten van een nieuwe baan. Het aandeel van de SNTR-groep dat binnen twee weken beschikbaar is, is gestegen van ongeveer een kwart in 2017/2018 en 2019 naar een derde in 2020/2021. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van het feit dat steeds meer statushouders hun taalonderwijs hebben afgerond. Tegelijkertijd is het aandeel dat zegt pas beschikbaar te zijn na zes maanden of langer nog steeds aanzienlijk, zij het dat het in de onderzochte periode is geslonken van ongeveer de helft in 2017/2018 en 2019 naar een derde in 2020/2021. Onder de gemeentegroep ligt de beschikbaarheid hoger en bijna de helft zegt binnen twee weken beschikbaar te zijn voor een nieuwe baan in 2020/2021. De verschillen tussen de SNTR- en gemeentegroep kunnen meerdere redenen hebben, zoals bijvoorbeeld gezondheidsproblemen, zorg voor de kinderen of verschillen in participatie in het onderwijs (Damen et al., 2019; Van der Linden & Dagevos, 2019).



**Figuur 6.3.** Beschikbaarheid voor betaald werk naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Vrijwilligerswerk

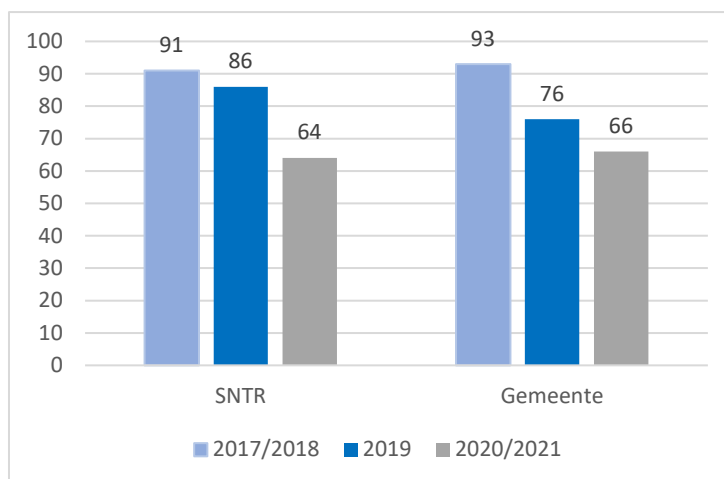
Naast (het oriënteren op) betaald werk, is deelname aan vrijwilligerswerk een vorm van participatie. Er wordt bovendien verondersteld dat vrijwilligerswerk op positieve wijze bijdraagt aan de oriëntatie op de arbeidsmarkt (Bakker et al., 2018), al zijn er ook aanwijzingen dat vrijwilligerswerk niet altijd een tussenstap is richting betaald werk (Damen et al. 2021). Tussen 2017/2018 en 2019 is deelname aan vrijwilligerswerk meer dan verdubbeld, maar is stabiel gebleven in 2020/2021 (zie Figuur 6.4). In de meeste gevallen vond het vrijwilligerswerk plaats bij respectievelijk een zorg- of welzijnsinstelling, de organisatie van buurtactiviteiten of een school. Ook hier blijkt dus dat een initiële toename in participatie tot stilstand is gekomen. Het is waarschijnlijk dat corona hier een factor is geweest. Instellingen zijn (een periode) gesloten geweest en specifieke op vluchtelingen gerichte participatieprojecten zijn vanwege corona stopgezet (Razenberg et al., 2021). Rond de 40%, zo blijkt uit onze survey, vindt dat sinds corona de kansen op vrijwilligerswerk (een beetje/sterk) zijn afgenomen (zie Hoofdstuk 3). De ingeschatte negatieve gevolgen zijn wat minder groot dan bij de ingeschatte kansen op betaald werk, maar dat neemt niet weg dat statushouders nog steeds een aanzienlijke en ongunstige invloed toeschrijven aan de coronapandemie. Hiernaast zal ook het gestegen aandeel personen met betaald werk waarschijnlijk het aandeel personen in het vrijwilligerswerk hebben beïnvloed.



Figuur 6.4. Aandeel actief als vrijwilliger naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

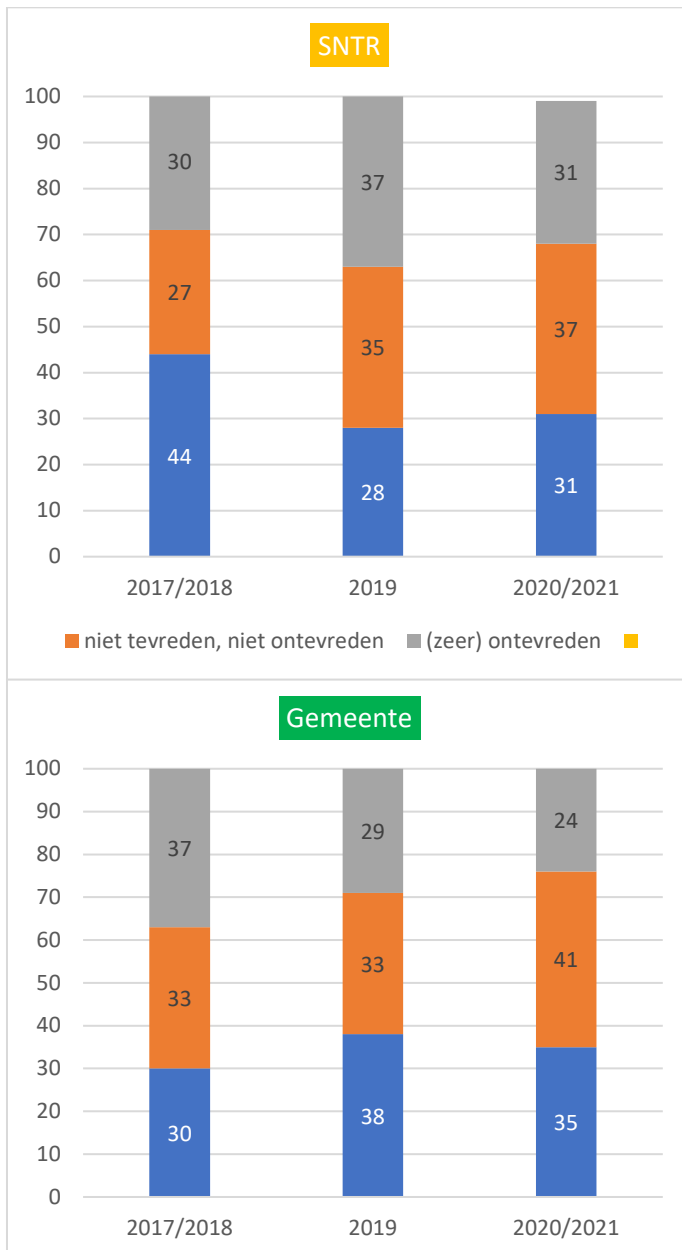
### Financiële positie

De stijging in het aandeel betaald werkenden zien we terug in de daling van het aandeel uitkeringsafhankelijken, zie Figuur 6.5. Deze daling is bij de SNTR-groep later ingezet dan bij de gemeentegroep, maar in 2020/2021 zien we bij beide groepen een vergelijkbaar beeld: twee derde van de Rotterdamse statushouders ontvangt een bijstandsuitkering.



Figuur 6.5. Aandeel met een bijstandsuitkering naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

In 2020/2021 is ongeveer een derde van de statushouders uit de SNTR-groep (zeer) tevreden met de financiële situatie en ongeveer een derde (zeer) ontevreden (Figuur 6.6). In vergelijking met 2017 is het aandeel dat (zeer) tevreden was, substantieel afgenomen. In de SNTR-groep is een groter aandeel (zeer) ontevreden met de eigen financiële situatie in vergelijking met de gemeentegroep.



Figuur 6.6. Tevredenheid met financiële situatie naar SNTR-programma en gemeentelijke aanpak, in %.  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

## 6.2 Effect van het SNTR-programma op arbeidspositie, vrijwilligerswerk en financiële positie

Op basis van de beschrijvende kwantitatieve gegevens kunnen we nog geen uitsluitend geven over de effectiviteit van het SNTR-programma aangezien de groep SNTR-deelnemers wezenlijk verschilt van de groep statushouders in de gemeentelijke aanpak. Ook voor de participatie-indicatoren hebben we effectiviteit van het SNTR-programma onderzocht via een matching van de onderzoeksgroepen en het uitvoeren van een *random*

effects (RE) regressie.<sup>37</sup> (Zie Hoofdstuk 2 en Dagevos en Van der Linden, 2021 voor een uitgebreide toelichting op de werkwijze en methoden.)

Voor het centrale thema van dit hoofdstuk; arbeidsparticipatie, is enige voorzichtigheid geboden bij het vergelijken van de aanpakken van SNTR en van de gemeente. SNTR-deelnemers vallen namelijk ook onder de Participatiewet die de gemeente uitvoert en ontvangen dus voor een deel hetzelfde beleid als de statushouders in de gemeentelijke aanpak. Tegelijkertijd onderscheidt SNTR zich door het instellen van participatieplaatsen, de ontwikkeling van loopbaantraining en toekomstcoaching. Verder lijkt het 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 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).<sup>38</sup>

### Arbeidspositie

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de resultaten van de logistische RE-analyse<sup>39</sup> voor betaald werk. Er is een significant hoofdeffect voor wave met een *odds ratio* van 7.82\*. Dit betekent dat voor de Rotterdamse statushouders de odds op het hebben van betaald werk in 2020/2021 bijna acht 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-programma vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2020/2021). 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*. We hebben dus geen verschil kunnen vinden in de ontwikkeling van het hebben van betaald werk bij SNTR-deelnemers in vergelijking met gemeentedeelnemers.

**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 SNTR-programma * wave III	1.94 (1.56)	6.94
Wave III (ref. wave I)	2.06 (.80)*	7.82
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-2.78 (1.43)	.06
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	-.11 (.45)	.90
Geslacht (ref. man)	-4.02 (.73)***	.02
Leeftijd	-.02 (.03)	.98
Opleidingsniveau	.09 (.18)	1.09
Taalvaardigheid	.39 (.11)***	1.47
Ervaren gezondheid	.29 (.28)	1.33
Intercept	-4.93 (1.75)**	.01
<i>N</i> <sub>observaties</sub>		576
<i>N</i> <sub>personen</sub>		192

*Opm.:* 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). \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .

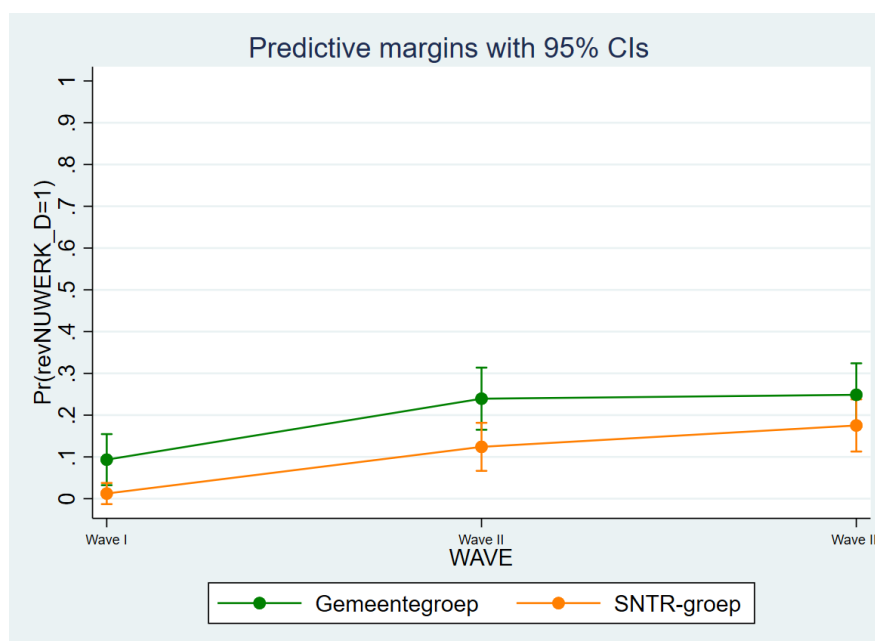
*Bron:* Bridge panelsurvey 2017-2021.

<sup>37</sup> In de analyses zijn meerdere controlevariabele opgenomen, waaronder sociaal-demografische eigenschappen welke, waar relevant, zijn aangevuld met de variabelen betaald werk, taalbeheersing en ervaren gezondheid 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.

Om beter duidelijk te maken wat de bevindingen betekenen, hebben we de uitkomsten van het niet significante interactie-effect grafisch weergegeven in Figuur 6.7. 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 6.7. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor het hebben van betaald werk (n.s.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Vrijwilligerswerk

Bij meer gevestigde vluchtelingengroepen is het gangbaar om bij het thema participatie alleen naar betaald werk te kijken. Echter, onze onderzoeksgroep is nog maar kort in Nederland en zet voorzichtig de eerste stappen in de richting van participatie, waaronder dus vrijwilligerswerk. Tabel 6.2 geeft een overzicht van de resultaten van de logistische RE regressie voor deelname aan vrijwilligerswerk. Er is geen significant interactie-effect tussen programmadeelname (SNTR vs. gemeentelijke aanpak) en wave (2017/2018 vs. 2020/2021). Dit betekent dat *we kunnen niet aantonen dat SNTR-deelnemers over tijd vaker vrijwilligerswerk zijn gaan doen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak* (zie tevens Figuur 6.8).

Tabel 6.2

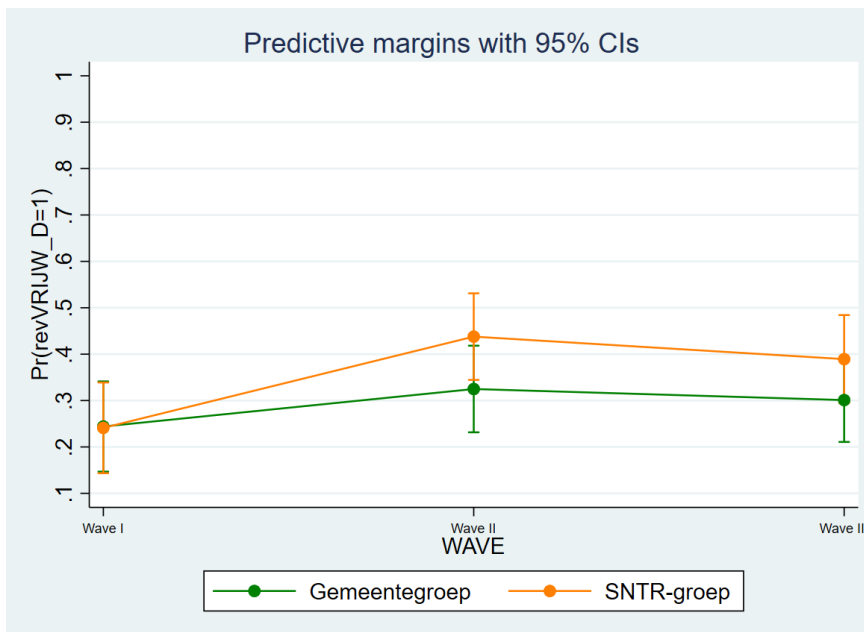
Resultaten logistische random effects analyse voor deelname aan vrijwilligerswerk

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III	.56 (.62)	1.74
Wave III (ref. wave I)	.38 (.46)	1.47
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	-.02 (.48)	0.98
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	-.39 (.26)	0.68
Geslacht (ref. man)	.09 (.31)	1.09
Leeftijd	.06 (.02)***	1.06
Opleidingsniveau	-.01 (.10)	0.99
Taalvaardigheid	.33 (.09)***	1.39
Ervaren gezondheid	-.08 (.15)	0.93
Intercept	-4.68 (1.21)***	.01
<i>N</i> <sub>observaties</sub>		575
<i>N</i> <sub>personen</sub>		192

Opm.: 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 2017-2021.





Figuur 6.8. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor deelname aan vrijwilligerswerk (n.s.).  
Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### Financiële positie

Indien men geen betaalde baan heeft, ontvangen statushouders 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. Er is een significant hoofdeffect voor wave met een *odds ratio* van 0.13\*\*. Een odds lager dan 1 betekent dat de kans op een bijstandsuitkering in vergelijking met 2017 is afgenomen. Die afname bleek ook al duidelijk uit de beschrijvende bevindingen. Interessant is dat er sprake is van een significant interactie-effect met een odds ratio van 0.16\*. Op basis hiervan bevestigen we de hypothese dat *SNTR-deelnemers over tijd minder vaak een bijstandsuitkering ontvangen dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*.

Tabel 6.3

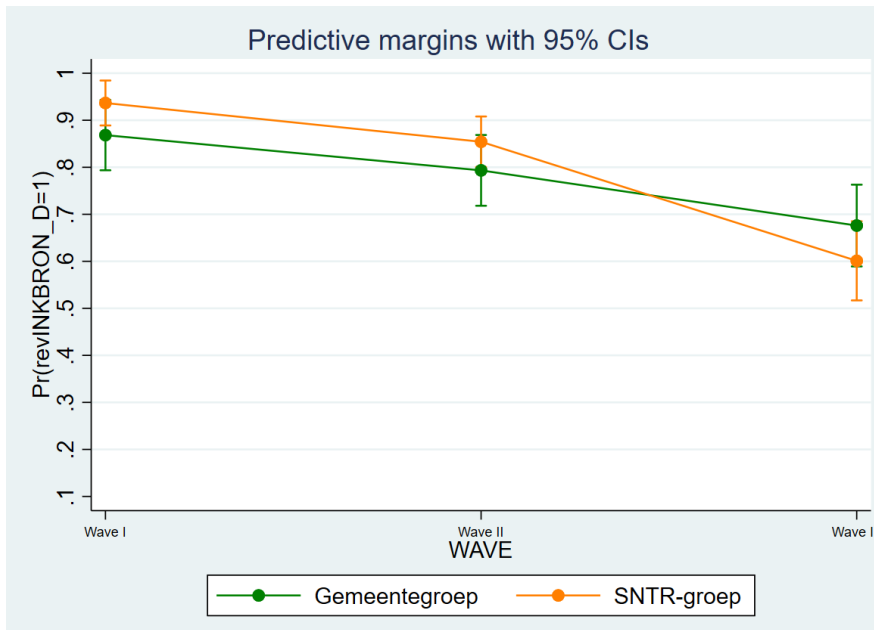
Resultaten logistische random effects analyse voor het ontvangen van een bijstandsuitkering

	<i>b (robust SE)</i>	<i>Odds ratio</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III	-1.85 (.82)*	0.16
Wave III (ref. wave I)	-2.01 (.72)**	0.13
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	1.24 (.76)	3.46
<i>Controlevariabelen</i>		
CAPI (ref. CAWI)	-.24 (.36)	0.78
Geslacht (ref. man)	.79 (.39)*	2.20
Leeftijd	.09 (.03)**	1.09
Opleidingsniveau	-.04 (.16)	0.96
Taalvaardigheid	-.35 (.10)***	0.70
Ervaren gezondheid	-.54 (.20)**	0.58
Intercept	3.87 (1.43)**	47.89
<i>N</i> <sub>observaties</sub>		575
<i>N</i> <sub>personen</sub>		192

Opm.: In de vragenlijst is gevraagd "Heeft u een bijstandsuitkering?" (0 = nee, 1 = ja). \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p \leq .05$ .

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Figuur 6.9 laat zien dat de trends voor beide groepen elkaar over tijd kruisen, namelijk dat het aandeel met een bijstandsuitkering onder SNTR-deelnemers sneller afneemt dan onder statushouders in de gemeentelijke aanpak. De figuur laat ook zien dat de verschillen, weliswaar significant, niet groot zijn.



Figuur 6.9. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor het ontvangen van een bijstandsuitkering (odds ratio = 0.16).

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

Tabel 6.4 geeft een overzicht van de resultaten van de RE-analyse voor financiële tevredenheid. Het interactie-effect is significant, maar gaat in tegen de centraal geformuleerde hypothese ( $b = -.36^*$ ): *SNTR-deelnemers zijn zich over tijd minder tevreden gaan voelen met hun financiële situatie dan statushouders in de gemeentelijke aanpak*. Het is een bevinding die we ook in het vorige onderzoek op basis van twee waves vonden (zie Dagevos en Van der Linden, 2021). Uit de beschrijvende gegevens bleek ook al de sterke afname van het aandeel SNTR-deelnemers dat tevreden is met hun financiële situatie. Figuur 6.10 laat zien dat de trends voor beide groepen elkaar over tijd kruisen, namelijk dat de financiële tevredenheid van statushouders in de gemeentelijke aanpak sneller toeneemt dan van SNTR-deelnemers.

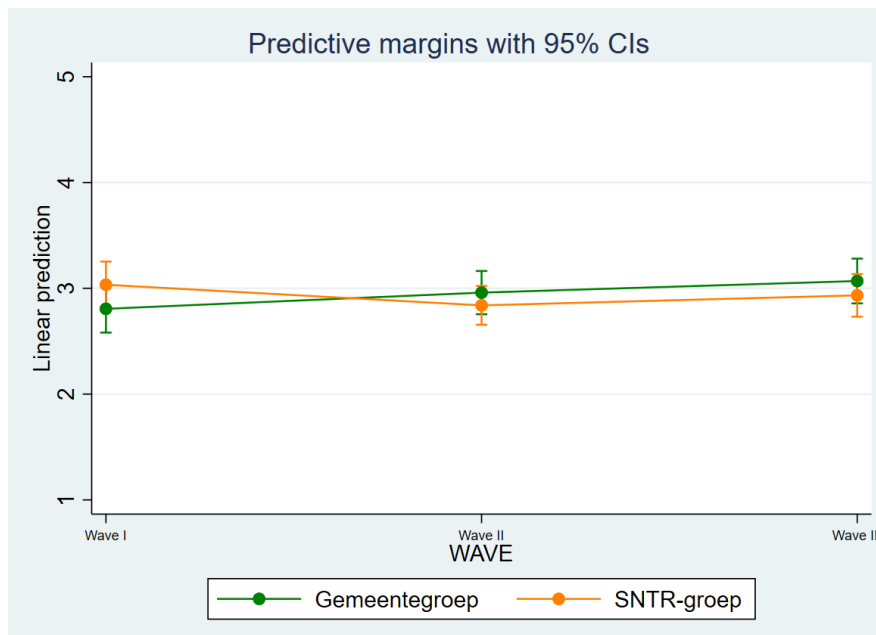
**Tabel 6.4**

Resultaten random effects analyse voor tevredenheid met de financiële situatie

	<i>b (robust SE)</i>
Interactie-effect SNTR-programma * wave III	-.36 (.18)*
Wave III (ref. wave I)	.26 (.15)
SNTR-programma (ref. gemeentelijke aanpak)	.23 (.15)
<i>Controlevariabelen</i>	
CAPI (ref. CAWI)	-.03 (.10)
Geslacht (ref. man)	.20 (.12)
Leeftijd	-.01 (.01)
Opleidingsniveau	-.13 (.04)**
Taalvaardigheid	-.00 (.03)
Ervaren gezondheid	.13 (.05)*
Betaald werk (ref. geen betaald werk)	.13 (.13)
Intercept	2.83 (.36)***
$N_{\text{observaties}}$	548
$N_{\text{personen}}$	191

*Opm.:* 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 2017-2021.



Figuur 6.10. Marginsplot van interactie-effect programma\*wave voor tevredenheid met de financiële situatie ( $b = -.36^*$ ).

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### 6.3 Samenvatting

De arbeidsparticipatie van Rotterdamse statushouders is tussen 2017 en 2021 toegenomen, zij het dat het aandeel werkenden nog steeds betrekkelijk laag is. Onder de SNTR-deelnemers is sprake van een relatief sterke stijging na 2019, waardoor het aandeel werkenden ongeveer op gelijk niveau ligt als bij de gemeentedeelnemers. In hoeverre corona de toename in de arbeidsparticipatie heeft geremd, kunnen we met dit materiaal moeilijk bepalen. Afgaande op ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van statushouders in het gehele land, is het wel aannemelijk dat corona ook de Rotterdamse statushouders parten heeft gespeeld. Duidelijkere aanwijzingen vinden we hiervoor in de ontwikkelingen ten aanzien van de oriëntatie op de arbeidsmarkt. De toename van mensen die aangeven dat ze willen werken is gestagneerd en in vergelijking met de tweede meting geven mensen iets vaker aan dat ze geen mogelijkheden hebben om te gaan werken. Ook is de toename van mensen die actief naar werk zoeken na 2019 afgevlakt. Omdat mensen hier langer zijn, de inburgering hebben afgerond en de Nederlandse taal beter beheersen lag een verdere stijging van de oriëntatie op de arbeidsmarkt in de rede, maar dat zien we dus niet terug. Het is aannemelijk dat corona hier een rol speelt, hetgeen veel statushouders onderschrijven. Ongeveer de helft van de statushouders is van mening dat sinds corona de kans op het vinden van een baan is verslechterd. Verder is het aandeel statushouders dat vrijwilligerswerk doet niet verder toegenomen. Hier zal corona eveneens van invloed op zijn geweest, maar ook de stijging van de arbeidsparticipatie, waardoor mensen niet langer vrijwilligerswerk doen, kan een rol hebben gespeeld.

Met de stijging van de arbeidsparticipatie daalt het aandeel bijstandsuitkeringen onder statushouders in Rotterdam. Ongeveer een derde van de SNTR-deelnemers is (zeer) ontevreden, een derde is (zeer) tevreden en ongeveer een derde zit hier tussen in. Bij de SNTR-deelnemers is het aandeel dat (zeer) ontevreden is, in de onderzochte periode toegenomen. Het is lastig om hier een goede interpretatie voor te geven. Uiteenlopende redenen kunnen ten grondslag liggen aan (toename van het aandeel) personen dat ontevreden is over de financiële situatie. Uit het onderzoek dat we op basis van focusgroepen hebben uitgevoerd (Damen et al. 2019) kwam naar voren dat men minder financieel tevreden wordt nadat men betaald werk kreeg doordat hun positie dan als minder zeker werd ervaren.

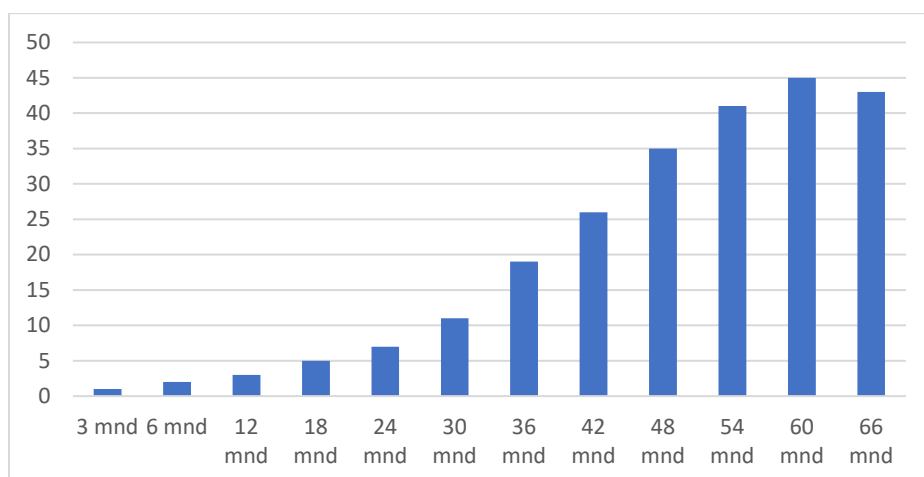
Deze beschrijvende gegevens geven zicht op hoe de arbeidsparticipatie van statushouders zich in bredere zin heeft ontwikkeld. Over het geheel genomen lijken de ontwikkelingen van SNTR- en gemeentedeelnemers sterk op elkaar, al zijn er op onderdelen ook zeker verschillen. Om echter meer gefundeerde uitspraken te doen over de mogelijke werking van het SNTR-programma zijn er analyses uitgevoerd

op groepen die qua kenmerken gelijkaardig zijn. Dan zien we dat ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie en het aandeel in het vrijwilligerswerk bij statushouders uit de SNTR-groep niet sneller is verlopen dan bij de statushouders uit de gemeentegroep. Wat betreft bijstandsuitkeringen is het aandeel bij de SNTR-groep sneller gedaald dan bij de gemeentegroep. Daar tegenover staat dat de ontwikkelingen ten aanzien van de tevredenheid over de financiële situatie bij de SNTR-groep minder gunstig zijn dan bij de gemeentegroep. Bij beide significante interactie-effecten is van belang om te onderstrepen dat de gevonden verschillen klein zijn, wat duidelijk zichtbaar is in de grafische weergave van de ontwikkelingen. Ook de beschrijvende gegevens wijzen steeds op betrekkelijk kleine verschillen. Over het geheel genomen vallen vooral de overeenkomsten op in de ontwikkelingen in de participatie en financiële posities van statushouders uit het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak.

## Literatuur

- CBS (2021). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2021*. Geraadpleegd via [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).
- 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*. 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. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2016.1251835>
- CBS. (2021). *Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders: Asiel en integratie 2021*. Centraal Bureau voor de Statistiek.
- 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.
- Dagevos, J., & Van der Linden, M. (2021). *'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 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*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dourleijn, E., & Dagevos, J. (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*. 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*. Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.
- Razenberg, I., Oostveen, A., & Klaver, J. (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeids-toeleiding van statushouders*. Regioplan Beleidsonderzoek/Verwey-Jonker Instituut.
- 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*. Erasmus University.
- Razenberg, I., A. Oostveen en J. Klaver (2021). *Stappen op weg naar werk. Lessen uit acht studies naar arbeidstoeleiding van statushouders*. Amsterdam: Regioplan/Verwey-Jonker Instituut.

**Bijlage 6.1**



*Figuur B6.1* Aandeel werkenden onder personen (18-65 jaar) die in 2014 een asielvergunning kregen, naar aantal maanden na ontvangen asielvergunning (in procenten).

Bron: CBS (2021)



## 7. Conclusies en interpretatie van de uitkomsten

In dit rapport hebben we verslag gedaan van onderzoek naar het verloop van het integratieproces van Rotterdamse statushouders in de periode 2017-2021. Onze centrale vraag is of het SNTR-programma verschil heeft gemaakt voor de integratie van haar deelnemers, dit ten opzichte van statushouders die onder de gemeente-aanpak vallen. Voor het onderzoeksproject hebben we de gelegenheid gehad om het (vroeg) integratieproces van Rotterdamse statushouders intensief te volgen. Op grond van drie uitgevoerde surveyonderzoeken stellen we voor de periode 2017-2021 hoe de integratie zich heeft ontwikkeld en welke verschillen we kunnen vaststellen tussen statushouders van het SNTR-programma en van de gemeentelijke aanpak.

Dit rapport is het sluitstuk van een meerjarig onderzoeksproject dat tussen 2017 en 2021 is uitgevoerd naar de opzet, uitvoering en uitkomsten van het SNTR-programma. In het hoofdrapport 'Met alles opnieuw starten' dat in april 2021 verscheen (Dagevos en Van der Linden, 2021), is uitvoerig verslag gedaan van de bevindingen van de proces-, uitkomsten- en effectevaluatie. We maakten gebruik van gegevens uit de twee eerste waves van de survey, uitgevoerd in 2017/2018 en in 2019. De derde wave waarvan het veldwerk is uitgevoerd in 2020 en 2021 stelt ons in staat om de ontwikkelingen in het integratieproces verder te volgen. Dit is om verschillende redenen van belang. In de eerste plaats liep het SNTR-programma na de tweede meting in 2019 door. Om de eventuele werking daarvan vast te kunnen stellen, was een vervolgmeting noodzakelijk. Verder hebben we in 'Met alles opnieuw starten' gezien dat zich in de beginjaren van het verblijf van statushouders tamelijk veel veranderingen voordoen. Het is dus belangrijk om deze via vervolgmetingen in kaart te kunnen brengen. Vroege integratieprocessen zijn opmerkelijk dynamisch (vgl. Diehl et al., 2016; Geurts en Lubbers, 2017). En tot slot is een meer methodologisch argument dat met drie waves trends beter kunnen worden vastgesteld.

Een bijzondere omstandigheid is de uitbraak van corona en het instellen van lockdowns in 2020 en 2021; de jaren waarin de derde wave van de survey is uitgevoerd. Deze hebben een substantiële impact gehad op de uitvoering van het programma (zie Hoofdstuk 3). Tegelijkertijd heeft SNTR op bepaalde onderdelen, zoals het online organiseren van de taallessen, zeer alert gereageerd. Met dit onderzoek proberen we grip te krijgen op de betekenis van corona voor de ontwikkelingen in het integratieproces. Een voorbehoud is hier wel op zijn plaats: het precies isoleren van de impact van corona op het verloop van de integratie en de werking van beleid is niet mogelijk. Wel krijgen we meer inzicht in de vraag of corona mogelijk tot verschillen in werking heeft geleid tussen het SNTR-programma en het gemeentelijk beleid.

Aan de basis van deze rapportage liggen twee onderzoeksvragen:

1. Hoe is de integratie van statushouders verlopen die deel uitmaken van het SNTR-programma, en verschilt deze van statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak (uitkomstenevaluatie)?
2. Zijn verschillen in integratie tussen statushouders die deel uitmaken van het SNTR-programma en statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak toe te schrijven aan de werking van het SNTR-programma? (effectevaluatie).

Bij zowel de uitkomsten- als de effectevaluatie vergelijken we het integratieproces van SNTR-deelnemers met dat van statushouders die deel uitmaken van de gemeentelijke aanpak. Het gaat hier om een vergelijkingsgroep, die eveneens onderwerp is geweest van beleid, namelijk van de Rotterdamse aanpak. Om die reden vermijden we de term controlegroep, omdat die term een groep suggereert die niet aan beleid is blootgesteld. Dat is hier dus niet zo. Dit betekent dat we onderzoeken in hoeverre het SNTR-beleid een relatieve meerwaarde heeft gehad ten opzichte van het gemeentelijk beleid.

Anders dan voor het eerder verschenen hoofdrapport is nu geen procesevaluatie uitgevoerd. Bij de interpretatie van de bevindingen zullen we de inzichten over opzet en uitvoering ontleenen aan het hoofdrapport en andere deelrapporten die in het kader van dit project zijn verschenen. Wel beschikken we over gegevens uit de procesevaluatie die specifiek betrekking hebben op aanpassingen die vanwege corona in de periode maart-juni 2020 in het SNTR-programma zijn doorgevoerd.



## 7.1 Belangrijkste bevindingen

Aansluitend op 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

### ***Uitkomstenevaluatie: Ontwikkelingen in de integratie van Rotterdamse statushouders. Vooruitgang, stagnatie en gelijkenis tussen de SNTR- en gemeentegroep***

Voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is voor de genoemde kernindicatoren nagegaan 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). Het gaat hier om een ongecorrigeerd, beschrijvend beeld van de ontwikkelingen.<sup>40</sup> Tabel 7.1 bevat voor een selectie van indicatoren<sup>41</sup> de bevindingen gebaseerd op de drie waves van de Bridge panelsurvey<sup>42</sup>.

Op een aantal punten is sprake van duidelijke verbeteringen van de positie en leefsituatie van statushouders in Rotterdam. De zelfredzaamheid is duidelijk toegenomen, hier uitgedrukt in het aandeel mensen dat zonder hulp formulieren kan invullen. Ook is de psychische gezondheid verbeterd. Een groot aandeel van de statushouders, en tussen 2017 en 2021 in toenemende mate, voelt zich Rotterdammer. Verder zien we een toename van de arbeidsparticipatie en daling van het aandeel bijstandsuitkeringen, bij een overigens nog steeds laag aandeel werkenden en een groot aandeel bijstandsuitkeringen.

Zeker bij de bevindingen over de arbeids- en inkomenspositie rijst de vraag in hoeverre corona de positieve ontwikkelingen heeft gedempt. Hoewel het niet goed mogelijk is om een uitspraak te doen over de precieze omvang van de impact – onduidelijk is hoe hoog de participatie en bijstandsafhankelijkheid zou zijn geweest zonder corona – is het niettemin aannemelijk dat het de arbeidsparticipatie heeft belemmerd. Zo wijzen landelijke cijfers over de arbeidsparticipatie van statushouders die in 2014 een asielvergunning kregen op een gestage toename van de arbeidsparticipatie die evenwel in 2021 afneemt (CBS 2021; Dagevos et al. 2021). We beschikken voor Rotterdam niet over dit soort gedetailleerde tijdreeksen, maar er zijn geen redenen om te veronderstellen waarom in Rotterdam dit patroon anders zou zijn. Veel Rotterdamse statushouders zijn in elk geval somber over de invloed van corona op hun arbeidsmarktpositie. Bijna de helft van de Rotterdamse statushouders geeft aan dat sinds de coronacrisis voor hen de kansen op het vinden van betaald werk zijn afgenomen, tegen ongeveer 1 op de 10 die inschatten dat de arbeidsmarktkansen zijn verbeterd. De impact van corona is ook af te lezen aan de oriëntatie op de arbeidsmarkt. De stijging van het aandeel mensen dat wil werken zet na 2019 – het jaar waarin de tweede wave is uitgevoerd – niet door. Dat is onverwacht, omdat men langer in Nederland is, inmiddels beter Nederlands spreekt en vaker de inburgering heeft afgerond, factoren die doorgaans leiden tot een grotere gerichtheid op de arbeidsmarkt (vgl. De Vroome en Van Tubergen, 2010; Damen et al. 2021). Dat zien we hier dus niet terug. Ook de ontwikkeling in de Nederlandse taalbeheersing lijkt te stagneren. Mogelijk heeft dit te maken met de hier gehanteerde subjectieve meetmethode<sup>43</sup>, maar dit zou ook kunnen samenhangen met het feit dat er minder taalonderwijs gevolgd kon worden en dat de effectiviteit van online lessen minder groot is dan in het fysieke onderwijs. Verder kan meespelen dat het contact met Nederlandse vrienden en kennissen is afgenomen, waardoor men minder Nederlands heeft kunnen spreken en oefenen. Veel statushouders wijzen op de negatieve invloed van de coronacrisis op hun Nederlandse taalbeheersing. Uit onze surveygegevens komt naar voren dat ongeveer driekwart van mening is dat sinds de

<sup>40</sup> De verschillen tussen wave I en wave III zijn getoetst via random effectanalyse; toetsing van hoofdeffecten tussen deze tijdstippen zonder matching en controlevariabelen. Alle verschillen in de tabel zijn significant met uitzondering van de variabele tevredenheid financiële situatie.

<sup>41</sup> In Hoofdstuk 4-6 zijn de uitkomsten opgenomen van alle indicatoren.

<sup>42</sup> Zoals de term panelsurvey al aangeeft, gaat het in deze drie waves om dezelfde personen, dat wil zeggen personen die hebben aangegeven opnieuw te mogen worden benaderd en hebben gerepsondeerd. Zie Hoofdstuk 2 voor meer uitgebreide toelichting op de uitvoering en respons van de panelsurvey.

<sup>43</sup> Respondenten zijn gevraagd om hun Nederlandse taalbeheersing uit te drukken in de vorm van een rapportcijfer. Tussen de eerste en tweede wave is sprake van een aanzienlijk hoger gemiddelde dan tussen de tweede en derde wave. Het is denkbaar dat het verder verfijnen van de Nederlandse taalbeheersing in de beleving als minder grote vooruitgang wordt gezien als toen men zich voor het eerst verstaanbaar kon maken.

coronacrisis de kennis van de Nederlandse taal is verslechterd of op het zelfde niveau is gebleven. Ook blijkt uit de survey dat het vrijetijdscontact met Nederlandse vrienden en kennissen in de onderzochte periode is afgenomen. Ongeveer twee derde van de statushouders geeft in de survey aan dat de mogelijkheden om nieuwe mensen te leren vanwege de coronapandemie zijn verminderd. Corona lijkt hier niet de enige factor te zijn, want de trend naar minder contact met Nederlandse vrienden en kennissen zagen we ook al bij de tweede meting. We vermoeden dat statushouders in het begin van hun verblijf vaak contact hadden met Nederlandse hulpverleners en vrijwilligers en dat dit in de jaren daarna is afgenomen. Uit ander onderzoek blijkt dat statushouders constateren dat contacten met vrijwilligers en anderen die hulp hebben geboden, vaak niet uitgroeien tot bestendige, meer vriendschappelijke contacten (Van Liempt en Staring 2020). Ook wijst onderzoek op de ervaring van statushouders dat na de veelal positieve ontvangst in de eerste fase van het leven in Nederland men later veel moeite ondervindt om sociale contacten op te bouwen (Vermeulen 2021).

Over het geheel genomen lijken de ontwikkelingen in het integratieproces van SNTR- en gemeentedeelnemers sterk op elkaar. Dat geldt doorgaans voor het niveau en voor de richting van de ontwikkelingen. Twee punten lichten we er uit. De arbeidsparticipatie van SNTR-deelnemers kwam langzamer op gang, maar ligt in de laatste meting op ongeveer het zelfde niveau als bij de gemeentegroep. In 2017/2018 was een groot aandeel van de SNTR-deelnemers tevreden met hun financiële situatie. Die is daarna scherp afgenomen om in 2020/2021 ongeveer op het zelfde niveau te blijven. De mate van financiële tevredenheid van beide groepen is daardoor meer op elkaar gaan lijken.

**Tabel 7.1**

Ontwikkelingen voor een selectie van integratie-indicatoren van niet-gematchte SNTR- en gemeentegroep, in procenten tenzij anders aangegeven

	SNTR-groep			Gemeentegroep		
	2017/ 2018	2019	2020/ 2021	2017/ 2018	2019	2020/ 2021
<b>taalcijfer (gemiddelde score 1-10)</b>	2,8	5	5,2	3,3	5,2	5,2
<b>zelfredzaamheid (zelf invullen formulieren)</b>	22	45	50	25	53	52
<b>contact met Nederlandse vrienden en kennissen (tenminste wekelijks)</b>	39	37	29	28	29	26
<b>identificatie (voelt zich (heel) sterk Rotterdammer)</b>	42	57	60	46	66	66
<b>psychische gezondheid (vaak/voortdurend neerslachtig en somber)</b>	24	18	16	23	21	18
<b>betaald werk</b>	3	12	21	5	22	24
<b>oriëntatie op de arbeidsmarkt (wil werk)</b>	36	56	52	48	57	56
<b>Bijstandsuitkeringen</b>	91	86	64	93	76	66
<b>tevredenheid financiële situatie</b>	44	28	31	30	38	35

Bron: Bridge panelsurvey 2017-2021.

### **Effectevaluatie: matching van SNTR- en gemeentedeelnemers, vergelijkbare ontwikkeling integratie**

De beschrijving van de ontwikkelingen in de integratie-indicatoren laten over het geheel genomen 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 ten opzichte van de gemeentelijke aanpak zijn analyses uitgevoerd op personen uit de SNTR- en gemeentegroep 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 Hoofdstuk 2). Vervolgens is de ontwikkeling over tijd voor beide groepen geanalyseerd met behulp van *random effects* (RE) analyse op alle hierboven genoemde uitkomstindicatoren.<sup>44</sup> Vanwege het intensieve en integrale karakter van het SNTR-programma formuleerden we de hypothese dat de integratie van SNTR-deelnemers op de genoemde uitkomstindicatoren sneller is toegenomen dan bij de statushouders uit de gemeentelijke aanpak.

<sup>44</sup> 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).

Er zijn analyses uitgevoerd op in totaal 14 afhankelijke variabelen. Voor 11 daarvan stellen we vast dat beide groepen een vergelijkbare ontwikkeling hebben doorgemaakt. Technisch gesteld: het interactie-effect tussen deelname aan het SNTR-programma of de gemeente-aanpak en de onderzoeksperiode 2017-2021 is niet significant. 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.*

We vonden drie significante interactie-effecten. Een van deze wees erop dat bij SNTR-deelnemers de bijstandsafhankelijkheid sneller is gedaald dan bij de gemeentegroep. De tweede heeft betrekking op de tevredenheid over de beoordeling van de financiële situatie, waar in de onderzochte periode SNTR-deelnemers ongunstiger over zijn gaan oordelen dan gemeentedeelnemers. En het derde significante effect heeft betrekking op de mentale gezondheid van statushouders, die bij de statushouders van de gemeentelijke aanpak sneller is verbeterd dan bij de SNTR-deelnemers. Ook al zijn deze bevindingen statistisch significant, het is belangrijk om te constateren dat de verschillen in de ontwikkelingen tussen beide groepen feitelijk zeer gering zijn. Het verloop van de ontwikkelingen in beide groepen lijkt zeer sterk op elkaar.<sup>45</sup> Deze bevindingen geven dan ook geen aanleiding om in het licht van de geformuleerde hypothese tot een andere conclusie te komen.

## 7.2 Conclusies en interpretatie van de bevindingen

Op basis van dit onderzoek trekken we als belangrijkste conclusie dat we niet hebben kunnen aantonen dat de ontwikkeling van de integratie van de SNTR-groep sneller verloopt dan de integratie van de gemeentegroep. We baseren deze conclusie op de bevindingen ten aanzien van een breed palet van indicatoren. Het is een conclusie die we ook al trokken in het op de analyse van twee waves gebaseerde hoofdrapport. Toen opperden we de mogelijkheid dat de werking van het gemeentelijk beleid en het SNTR-programma wellicht op de wat langere termijn van elkaar zou kunnen gaan verschillen. Een van de veronderstellingen hierbij was dat SNTR een meer *settle-first* dan een *work-first* aanpak (Bruttel & Sol, 2006) hanteerde. Bij een *settle-first* aanpak ligt in het begin meer het accent op het voorbereiden en toerusten van de statushouders, zoals bijvoorbeeld via intensieve taallessen en maatschappelijke begeleiding en minder op de bevordering van participatie. Deze aanpak zou op de langere termijn moeten gaan renderen in termen van onder meer zelfredzaamheid en arbeidsparticipatie. Sommige studies wijzen op de werking van dit mechanisme. Gunstige effecten van taaltrainingen van migranten op hun arbeidsmarktpositie doen zich op de langere termijn voor (Orlov 2017). Een onderzoek naar een *work-first* aanpak in Denemarken laat zien dat deze op korte termijn leidt tot snellere arbeidsparticipatie maar dat deze ook weer snel afneemt doordat het vooral om plaatsing in tijdelijke banen gaat. De snelle toeleiding naar werk lijkt bovendien ten koste te gaan van het leren van de taal en andere vaardigheden (Arendt, 2022). Deze bevindingen suggereren dat intensieve investeringen in taaltrainingen vluchtelingen weliswaar een periode buiten de arbeidsmarkt houden, maar dat deze op termijn hun vruchten afwerpen (zie ook Sarvimäki en Hämäläinen 2016). Genoemde onderzoeken ondersteunen het basisidee dat *settle-first* benaderingen, zoals die van SNTR, op de wat langere termijn voordelen biedt. In onze uitkomsten zien we dit dus niet terug, waarbij we aantekenen dat met de derde wave de tijdsspanne nog steeds betrekkelijk kort is.<sup>46</sup>

Een andere belangrijke constatering is dat corona niet als duidelijke scherprechter tussen het gemeentelijk en SNTR-beleid heeft gefungeerd. Ook dat was denkbaar geweest. Onze surveygegevens wijzen erop dat SNTR-deelnemers sinds de coronacrisis meer ondersteuning hebben ervaren (taal, maatschappelijke begeleiding, arbeidsparticipatie) dan degenen in de gemeentegroep. Ook stellen we vast dat SNTR snel heeft geanticipeerd op corona. We zien dit evenwel niet terug in verschillen in ontwikkelingen in het integratieproces tussen statushouders van de gemeente en van SNTR.

Op basis van een uitgebreide procesevaluatie is in het hoofdrapport een aantal mogelijke factoren genoemd die aannemelijk maken waarom er geen verschillen werden gevonden tussen de SNTR- en

---

<sup>45</sup> In de hoofdstukken 4, 5 en 6 hebben we het interactie-effect voor de diverse indicatoren grafisch weergegeven. Dit laat duidelijk zien hoe klein de verschillen in ontwikkelingen tussen beide groepen zijn, ook bij de indicatoren waar we een significant interactie-effect vaststellen. Voor deze grafische weergaven verwijzen we naar genoemde hoofdstukken.

<sup>46</sup> Ons is geen onderzoek bekend over de langetermijneffecten van Nederlandse programma's op het integratieproces van statushouders. Op het terrein van onderzoek naar Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) bestaat een langere onderzoekstraditie. Nederlands onderzoek wijst op het vrij snel uitdoven van effecten van deze programma's op leerprestaties van kinderen (Driessen, 2012). Ook wijzen evaluaties uit dat er in het geheel geen effecten zijn (Fukkink et al. 2015). In de Verenigde Staten bestaat een uitgebreide onderzoekstraditie naar VVE-achtige programma's. Van sommige programma's worden substantiële effecten gevonden, die echter vaak na een aantal jaren uitdoven. Interessant is dat sommige onderzoeken de deelnemers langjarig volgen en dat er soms na een lange periode weer wel effecten worden gevonden, bijvoorbeeld in termen van arbeidsmarktpositie en gezondheid (zie voor een overzicht van deze studies (CPB 2020b).

gemeentegroep. Omdat we deze evenmin vinden in dit onderzoek met een derde wave, lijken deze factoren nog steeds relevant. We lichten deze hieronder kort toe.<sup>47</sup>

- 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.
- Vraagstuk van de reikwijdte van het beleid. Vroege integratieprocessen van statushouders zijn complex, hebben tijd nodig en naast beleid zijn andere factoren van belang (zoals verblijfsduur).

### ***Verschillen in beleid van SNTR en gemeente zijn beperkt***

Hoewel het SNTR-programma in opzet duidelijk afwijkt van het gemeentelijk beleid, blijkt uit de procesevaluatie dat als gevolg van tussentijdse aanpassingen het SNTR-programma op onderdelen is gaan lijken op 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 niet bloot te stellen aan slechte dienstverlening van sommige taalaanbieders en zorg te dragen voor een stabiel aanbod. Men wilde haar deelnemers behoeden voor de ongunstige kanten van het toenmalige inburgeringsbeleid. Gedurende het programma is echter afscheid genomen van drie taalaanbieders, één vanwege slechte kwaliteit en een andere taalaanbieder ging failliet.<sup>48</sup> 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 een periode 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 die zou kunnen verklaren 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. Statushouders in de SNTR- en gemeentegroep oordelen in grote lijnen hetzelfde 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. 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 met hetzelfde beleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor bijstandsgerechtigden die onder het gemeentelijk beleid vallen vanwege de Participatiewet. 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. Een aanzienlijke groep SNTR-deelnemers heeft uiteindelijk buiten het SNTR-aanbod taallessen gevolgd. Zij stapten over naar het reguliere taalaanbod, en maakten gebruik van dezelfde voorzieningen die door deelnemers van de gemeentegroep werden benut.

### ***Beleid pakt minder goed uit dan gedacht en beoogd***

Een andere reden dat het SNTR-programma geen relatieve meerwaarde heeft gehad ten opzichte van het gemeentelijk beleid, is dat zich in de uitvoering knelpunten hebben voorgedaan. Uit de procesevaluatie blijkt dat niet alles uit de verf is gekomen zoals beoogd. 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, blijkt in de praktijk gevoelig te liggen 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.

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

---

<sup>47</sup> Deze toelichting is een ingekorte versie, maar op onderdelen letterlijke weergave van teksten uit het hoofdrapport (Dagevos en Van der Linden, 2021, p. 191-195).

<sup>48</sup> 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.

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 de procesevaluatie, als onbedoeld bijeffect dat in homogeen-Syrische klassen er minder Nederlands werd gesproken en geoefend.

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 geleverd 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. Onze surveygegevens wijzen uit 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. 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 en Dagevos, 2019), is de nadruk op een intensieve ondersteuning goed te begrijpen. Er zitten echter ook nadelen aan. Uit de procesevaluatie blijkt dat SNTR-deelnemers deze ondersteuning soms als 'recht' zijn 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 is gegaan van het leren en zelf ondernemen van bepaalde activiteiten. Intensief en langdurig beleid heeft het risico van lock-in effecten. 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 blijkt weinig van elkaar te verschillen, terwijl SNTR-deelnemers duidelijk vaker in het kader van maatschappelijke begeleiding zijn 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 uit hun netwerk. Hieruit kan worden afgeleid dat gemeente-deelnemers in toenemende mate op eigen kracht en via hun netwerken hun weg hebben gevonden. Minder ondersteuning hoeft dus niet altijd te leiden tot minder zelfredzaamheid, want zoals gezegd verschillen gemeente- en SNTR-deelnemers hierin niet van elkaar. Ook uit de in dit rapport gepubliceerde surveybevindingen vinden we aanwijzingen voor het hier geschetste mechanisme. Het blijkt dat statushouders doorgaans hebben ervaren dat ze sinds de coronacrisis minder ondersteuning hebben ontvangen met betrekking tot taal, sociale contacten en zelfredzaamheid. Statushouders die onder de gemeentelijke aanpak vallen, signaleren aanzienlijk vaker dan SNTR-deelnemers dat de ondersteuning is verminderd. We zien dit verschil echter niet terug in de uitkomstindicatoren.

In het beleid voor statushouders is het bieden van ondersteuning of het overlaten aan het eigen initiatief een ingewikkeld vraagstuk. In het focusgroeponderzoek dat in 2018 voor dit project is uitgevoerd onder SNTR- en gemeente-deelnemers werd de complexiteit hiervan in alle scherppte naar voren gebracht (Damen et al., 2019). Mede omdat zij ten tijde van het onderzoek nog maar kort in Nederland woonden, gaven zij aan een sterke behoefte te hebben aan ondersteuning en hulp. Tegelijkertijd vonden ze het bezwaarlijk om uitsluitend als vluchteling te worden gezien, omdat dit niet alleen de afhankelijke en achtergestelde positie benadrukte, maar ook in de praktijk inhield dat er weinig aandacht was voor de capaciteiten en wensen van de persoon zelf. Men heeft weliswaar ondersteuning nodig, maar men wil niet voortdurend in die termen worden gezien en bejegend. We noemden dit de *afhankelijkheidsparadox*: 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 en 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). Typerend 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).

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 voor bijna alle andere indicatoren die we hebben onderzocht.

### 7.3 Tot besluit

Dit rapport vormt het sluitstuk van onderzoeksproject waarin we ruim vijf jaar onderzoek hebben kunnen doen naar de opzet, de uitvoering en de resultaten van het SNTR-programma. Stichting de Verre Bergen heeft als opdrachtgever de mogelijkheid geboden om dit onderzoek aan de hand van een breed arsenaal aan onderzoeksmethoden uit te voeren. De bevindingen geven aanleiding om kort stil te staan bij de reikwijdte van het beleid voor vroege integratieprocessen en we denken dat de bevindingen aanknopingspunten bieden voor met name de nieuwe inburgeringswet. We gaan in deze slotparagraaf op beide onderwerpen kort in.

#### ***Wat is de reikwijdte van beleid?***

In dit onderzoek hebben we vastgesteld dat het SNTR-programma geen relatieve meerwaarde heeft gehad ten opzichte van het gemeentelijk beleid. Wat we met dit onderzoek niet kunnen vaststellen is hoe groot de betekenis is geweest van het (SNTR- of gemeentelijk) beleid. Dat vergt onderzoek met een controlegroep die geen beleid heeft gehad. We kunnen vanuit ons onderzoek wel wat meer zeggen over de relatieve betekenis van beleid ten opzichte van andere factoren. Het belang van andere factoren dan programma's of beleid komt onder meer naar voren in het eerder uitgevoerde kwalitatieve onderzoek. Hier zijn deelnemers 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, waaronder de eigen inzet. Ander, kwantitatief onderzoek onderstreept het relatieve belang van individuele factoren ten opzichte van beleidsfactoren. Uit een analyse onder Syrische statushouders in Nederland blijkt dat beleidsfactoren (inburgering, participatie tijdens de opvangperiode) 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 (bijv. toegankelijkheid van arbeidsorganisaties) en macroniveau (bijv. conjunctuur, perceptie bevolking over de komst en integratie vluchtelingen) een rol.

Ten aanzien van de betekenis van beleid laat onderzoek zien dat inrichtingskeuzen van beleid er niet altijd toe doen. Er leiden anders gezegd meerdere wegen naar Rome. Zo wijst onderzoek erop dat het effect van de inburgeringsstelsels van 2007 en 2013, die qua opzet behoorlijk van elkaar afwijken, op de arbeidsmarkttuitkomsten van inburgeraars uit beide stelsels niet significant van elkaar verschillen (CPB, 2020a). Ook internationaal onderzoek laat zien dat verschillen in beleid of programma's niet altijd tot verschillen in arbeidsmarkttuitkomsten van migrantengroepen leiden (CPB/SCP, 2020; Andersson Joona et al., 2016). Het lijkt erop dat het met name neerkomt op de wijze van uitvoering van beleid, iets wat ook uit ons onderzoek naar voren komt.

Met deze constatering willen we vooral wijzen op het relatieve gewicht van het beleid, zonder dat dit betekent dat beleid niet van belang zou zijn of geen verschil zou maken. Wat de bevindingen van dit onderzoek aantonen 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.

### ***Implicatie van de bevindingen voor beleid en onderzoek***

We denken dat de bevindingen van dit onderzoek van betekenis zijn voor de uitvoering van de nieuwe inburgeringswet, die op 1 januari 2022 is ingegaan. Deze wet betekent een duidelijke breuk met het vorige inburgeringsbeleid. Er bestaat een brede consensus dat het oude beleid te sterk leunde op de eigen verantwoordelijkheid van inburgeraars, die op een markt van taalaanbieders met wisselende kwaliteit niet altijd een geschikte taalschool hebben gekozen. In de nieuwe wet hebben gemeenten een belangrijke rol in zowel de begeleiding van de inburgeraars als in de keuze van kwalitatief goede taalaanbieders. Er ligt een minder sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar en de begeleiding vanuit de gemeente moet leiden tot een betere match tussen de inburgeraar en het nieuwe aanbod. Een andere verandering is dat het grootste deel van de nieuwkomers op B1-niveau moet inburgeren. Daarmee ligt in de nieuwe wet de lat hoger dan in de vorige, toen op A2-niveau deelnemers voldeden aan de inburgeringsplicht.

Op onderdelen doet het nieuwe inburgeringsbeleid denken aan het SNTR-programma: de ambities zijn hoog, er ligt een sterke nadruk op ondersteuning van de statushouder, doel is om het grootste deel van de deelnemers op B1-niveau in te burgeren en er wordt (door de gemeente) een selectie gemaakt van aanbieders die de leerroutes gaan verzorgen. Er bestaat een brede consensus dat de nieuwe inburgeringswet veel beter is opgezet dan de vorige. Wij sluiten ons aan bij deze consensus, maar dit onderzoek laat ook zien dat goede inrichtingskeuzes niet zonder meer tot betere resultaten leiden. De uitvoeringspraktijk is weerbarstig. Ook bij een goed doortimmerde opzet schiet de uitvoering soms tekort, loopt men in de uitvoering tegen complexe problemen aan, kan intensief beleid eigen initiatief dempen en blijft de effectiviteit afhankelijk van de kwaliteit die bepaalde organisaties, zoals taalscholen, leveren. Het succes van de nieuwe inburgeringswet zal naar verwachting in belangrijke mate samenhangen met een goede uitvoering en het vermogen om knelpunten in de opzet en uitvoering tijdig weg te nemen. Dit vergt een intensieve monitoring van het beleid, zowel wat betreft het proces als de uitkomsten. Aandacht voor het tussentijds evalueren van de voortgang is nadrukkelijk opgenomen in de nieuwe inburgeringswet. Er wordt wel gesproken van een 'lerend en adaptief stelsel'. In lijn met de opzet van dit onderzoek zouden we willen wijzen op het belang om zowel een procesevaluatie als effectonderzoek uit te voeren. In de achterliggende jaren is op het terrein van de inburgering en integratie van statushouders veel onderzoek verricht, maar dat betrof in overgrote meerderheid procesevaluaties die knel- en leerpunten in de uitvoering beschreven. Ze legden echter geen relatie met de uitkomstindicatoren, waardoor ze minder inzicht opleverden in de verschillen in effectiviteit van beleid. En omgekeerd: het uitsluitend kijken naar uitkomsten, heeft als nadeel dat daardoor de relatie met de inrichting en uitvoering van het beleid niet kan worden gelegd. Onderzoek zoals uitgevoerd naar het SNTR-programma is duur en intensief, maar om daadwerkelijk de claim van een 'lerend en adaptief' stelsel waar te maken, is een combinatie van proces- en effectevaluatie nodig. Verder zou onze aanbeveling zijn om zowel onderzoek te doen bij uitvoerders als bij statushouders. Hun ervaringen en verwachtingen lopen soms uiteen, wat ook gevolgen heeft voor de uitvoering en daarmee voor de werking van het beleid.

## Literatuur

- Andersson Joona, P., Lanninger, A. & Sundström, M. (2016). *Reforming the integration of refugees. The Swedish Experience*. IZA discussion paper 10307.
- Arendt, J.N. (2022). Labor market effects of a work-first policy for refugees. In: *Journal of Population Economics* 35:169-196
- 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. Uiters, 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.
- 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). *Cohortstudie Asielzoekers en statushouders. Asiel en integratie 2021*. Geraadpleegd via cbs.nl.
- 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 (2020a). *Een nieuwe kijk op de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2020b). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB & SCP (2020). *Kansrijk integratiebeleid op de arbeidsmarkt*. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau.
- Dagevos, J., & Van der Linden, M. (2021). *'Met alles opnieuw starten'. Een onderzoek naar de werking van het programma van Stichting Nieuw Thuis Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dagevos, J., Schans, D & Uiters, E. (2021). *In uitvoering. Een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Diehl, C., Lubbers, M., Mühlau, P., & Platt, L. (2016). Starting out: New migrants' socio-cultural integration trajectories in four European destinations. *Ethnicities*, 16(2), 157-179.
- 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. Uiters, 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.
- Driessen, G. (2012). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE*. Nijmegen: ITS
- 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>
- Fukkink, R., Jilink, L., & Oostdam, R. (2015). *Met de blik op de toekomst: een meta-analyse van studies uit de 21e eeuw naar effecten van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Amsterdam: Hogeschool van Amsterdam.
- Geurts, N., & Lubbers, M. (2017). Dynamics in intention to stay and changes in language proficiency of recent migrants in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(7), 1045-1060.
- 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.
- Maliepaard, M., Witkamp, B., & Jennissen R. (red.) (2017). Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten, een cohortonderzoek. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Orlov G. (2017) The impact of language training on the transfer of pre-immigration skills and the wages of immigrants. Ontleend aan [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3412195](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3412195)
- Sarvimäki M, Hämmäläinen K (2016) Integrating immigrants: the impact of restructuring active labor market programs. In: *Journal of Labor Economics* 34(2):479–508
- Van Liempt, I., & Staring, R. (2020). *Nederland papierland. Syrische statushouders en hun ervaringen met participatiebeleid 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, H. & Penninx, R. (1994). *Het democratisch ongeduld. De emancipatie en integratie van zes doelgroepen van het minderhedenbeleid.* Amsterdam: Het Spinhuis

Vermeulen, F. (2021). *Open armen en dichte deuren. Percepties van Syrische en Eritrese statushouders over hun sociaal-culturele positie in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

## Bijlage 1. Toelichting op het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak

Deze bijlage bevat een uitvoerige toelichting op het SNTR-programma en de gemeentelijke aanpak. De tekst is ontleend aan hoofdstuk 3 van het hoofdrapport (Rens en Oostveen, 2021).

### SNTR-programma

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. Deze bijlage beschrijft uitgebreid de onderdelen van het programma.

#### **Huisvesting**

SNTR heeft ruim tweehonderd woningen gekocht<sup>49</sup> 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 weigerden<sup>50</sup>. Ze mogen de woning accepteren en niet deelnemen aan het integratieprogramma van SNTR.<sup>51</sup> 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-programma<sup>52</sup>.

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.)<sup>53</sup>. 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 huur<sup>54</sup>. Daarnaast heeft SNTR, waar mogelijk, gezinnen voorgesteld aan de bureaus en aan de Vereniging Van Eigenaren en probeert mogelijke klachten van bureaus 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 et al., 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 taalles

<sup>49</sup> In een poging om druk op de Rotterdamse woningmarkt te voorkomen zijn uitsluitend woningen aangekocht die meer dan zes maanden te koop stonden.

<sup>50</sup> In dat geval zouden gezinnen op wachtlijsten komen te staan voor sociale huur, waardoor ze voor langere tijd dakloos zouden worden.

<sup>51</sup> In deze (zeldzame) gevallen krijgen gezinnen dan begeleiding van de gemeente Rotterdam.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Om druk op de Rotterdamse woningmarkt te beperken, werden uitsluitend woningen gekocht die meer dan zes maanden te koop stonden (SDVB, 2015)

<sup>54</sup> SNTR bepaalt de huur volgens de jaarlijks vastgestelde tarieven van sociale huurnormen.

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-gecertificeerde<sup>55</sup> 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-alfabete<sup>56</sup> 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 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*

---

<sup>55</sup> Een NT2-docent is formeel gekwalificeerd om Nederlands als tweede taal te geven.

<sup>56</sup> Anders-alfabeten zijn mensen die uitsluitend kunnen lezen en schrijven in een ander schrift dan het Latijnse schrift.

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)<sup>57</sup>. 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 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 et al., 2015). Frontlijn hanteerde, kort gezegd, een hulpverleningsbenadering die met

---

<sup>57</sup> Ook deelnemers die hun taallessen bij een externe taalaanbieder volgen, kunnen gebruik maken van het Studiehuis.

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 behoeftes 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 pakken<sup>58</sup>.

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 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

---

<sup>58</sup> Deze interventie wordt in heel Nederland uitgevoerd en onderzocht door de VU. Voor meer informatie hierover zie De Graaf et al. (2020).

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 Markplaats 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, 2017). 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.

## Gemeentelijk beleid

Rotterdamse statushouders die niet deelnemen aan het SNTR-programma vallen onder de gemeentelijke aanpak, ofwel de Rotterdamse Aanpak Statushouders (Gemeente Rotterdam, 2015b, 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.

### ***Intakeloket Ondersteuning Statushouders: Huisvesting en inkomensbeheer***

De gemeente Rotterdam heeft, net als alle andere gemeenten, een taakstelling om statushouders te huisvesten<sup>59</sup>. 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 Inkomens, een backoffice-afdeling die voornamelijk de uitkering monitort en geen persoonlijk contact met klanten onderhoudt.

### ***Taalaanbieders: Inburgeringstrajecten***

Binnen het inburgeringstelsel ten tijde van het onderzoek hadden 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 et al., 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, 2015b)<sup>60</sup>. Verwacht werd dat het doel zou worden bereikt door

<sup>59</sup> 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, 2015b).

<sup>60</sup> 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.

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 taal<sup>61</sup>. In 2018 stelde de gemeente vast dat slechts 15% van de statushouders het inburgeringsexamen binnen twee jaar had behaald (Gemeente Rotterdam, 2018a). Als gevolg hiervan werd deze doelstelling in het nieuwe beleid afgeschaft (Gemeente Rotterdam, 2018b).

### ***VluchtelingenWerk: Maatschappelijke begeleiding***

VluchtelingenWerk Zuid-West Nederland heeft 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 Participatieworkshops 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, 2015b, 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 participatiesprekuren 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, 2015a). 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).

---

<sup>61</sup> 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.



### ***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 et al., 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.

### **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*. Significant.
- Gemeente Rotterdam. (2015a). *Integratienota 010*. <http://www.rotterdam.nl/integratienota010>
- Gemeente Rotterdam. (2015b). *Rotterdamse aanpak statushouders 2016-2020*.
- Gemeente Rotterdam. (2018a). *Monitor statushouders: Periode september 2017- december 2018*.
- Gemeente Rotterdam. (2018b). *Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022*. Gemeente Rotterdam.
- Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., & De Gruijter, I. (2018). *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: Een onderzoek naar de ervaringen van vluchtelingen met inburgering*. Verwey-Jonker Instituut.
- SNTR. (2015). *Huisvesting nieuwe Rotterdammers*.
- SNTR. (2017). *Investeringsvoorstel 'Kind' aan Stichting de Verre Bergen*.
- 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>
- Van Arum, S., Van Broekroelofs, R., & Xanten, H. (2020). *Sociale (wijk)teams: Vijf jaar later*. 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 der Aa, R., Van den Berg, D., Van Beek, L., Hamdi, A., & Verheijen, J. (2015). *Evaluatie Bureau Frontlijn*. Ecorys.
- WoonnetRijnmond. (n.d.). *Wat is de Rotterdamwet en een Rotterdamwet woning?*



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](http://www.eur.nl/essb/eur-bridge-project)