

Alles onder één dak

De uitvoering van het SNTR-programma
voor Rotterdamse statushouders in beeld

Adriaan Oostveen MSc., Meghan Rens MA., dr. Jeanine Klaver

Alles onder één dak

De uitvoering van het SNTR-programma
voor Rotterdamse statushouders in beeld

Adriaan Oostveen MSc., Meghan Rens MA., dr. Jeanine Klaver



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Illustratie kaft: Fadi Mousa

Fadi (18) komt uit Afrin in Syrië en woont sinds vier jaar in Rotterdam. Hij houdt van bodybuilding en tekenen. Fadi gaat naar school en werkt bij een constructiebedrijf.

Colofon

Alles onder één dak. De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld

Auteurs: Adriaan Oostveen MSc., Meghan Rens MA., dr. Jeanine Klaver

Rotterdam, juni 2020

ISBN: 978-90-75289-42-8

Reeks

Bridge Project: Statushouders in Rotterdam, 3

Uitgave

Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Opdrachtgever: Stichting de Verre Bergen

Vormgeving

Ebenezer Tafese

© 2020, ESSB, Adriaan Oostveen, Meghan Rens en Jeanine Klaver

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.

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies	3
S.1. Inleiding	3
S.2. Methoden	3
S.3. Het SNTR-programma in vogelvlucht	4
S.4. Conclusies per programmaonderdeel	5
S.5. Beantwoording hoofdvraag	6
S.6. Slotbeschouwing	7
S.7. Aanbevelingen	9
1. Inleiding en probleemstelling	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoekopzet	12
1.3 Fases en afbakening onderzoek	12
1.4 Methoden	14
1.5 Leeswijzer	17
2. Het SNTR-programma in vogelvlucht	18
2.1 Ontstaan van SNTR	18
2.2 Uitgangspunten van het SNTR-programma	19
2.3 Programmaopzet	19
2.4 Customer journey	23
2.5 De deelnemersgroep	26
3. Maatschappelijke begeleiding	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Algemene bevindingen	28
3.3 CMO 1: ontbrekende praktische kennis	29
3.4 CMO 2: inactiviteit leidt tot beperkte leefwereld	35
3.5 CMO 3: cultuurverschillen	37
3.6 CMO 4/5: psychische problemen/gezinsproblematiek	38
3.7 CMO 6: instanties niet toegerust op hulpverlening statushouders	40
3.8 Samenvatting en conclusie	41
4. Taal	43
4.1 Inleiding	43
4.2 Algemene bevindingen	43
4.3 CMO 1: moeilijke keuze taaltraject	44

4.4	CMO 2: stelsel van taalscholen en inrichting taallessen belemmeren taalverwerving 47	
4.5	CMO 3: belemmeringen gelegen in de persoon tijdens de cursus	52
4.6	CMO 4: systeemkenmerken en prikkels.....	54
4.7	Samenvatting en conclusie.....	56
5.	Participatie.....	58
5.1	Inleiding	58
5.2	Algemene bevindingen.....	58
5.3	CMO 1: onvoldoende kennis en vaardigheden	60
5.4	CMO 2: gebrek aan netwerk en onvoldoende/ongeschikte werkervaring en diploma's.....	63
5.5	CMO 3: geen zelfvertrouwen, motivatie en toekomstbeeld.....	70
5.6	Samenvatting en conclusie.....	76
6.	Bevindingen op programmaniveau.....	78
6.1	Inleiding	78
6.2	Beleidsinhoudelijk	78
6.3	Werkproces en organisatiecontext	80
	Literatuurlijst	85

Samenvatting en conclusies

S.1. Inleiding

Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) is in 2016 opgericht door Stichting de Verre Bergen om tweehonderd Syrische vluchtelingengezinnen te helpen om snel te integreren in de Rotterdamse samenleving. Daartoe biedt SNTR nieuwkomers een huurwoning en een intensief integratieprogramma, bestaande uit maatschappelijke begeleiding, taallessen, loopbaanbegeleiding en ondersteuning voor de kinderen. De ambitie is dat de deelnemende gezinnen binnen afzienbare tijd de Nederlandse taal leren, zelfredzaam zijn en zich thuis gaan voelen in Rotterdam. Met het SNTR-programma beoogt de Verre Bergen bij te dragen aan een snellere integratie van statushouders in Nederland.

Onderzoek: het BRIDGE-project

De Erasmus Universiteit is door Stichting De Verre Bergen gevraagd om een meerjarig onderzoek uit te voeren naar de werking en effectiviteit van het SNTR-programma. Het zogenoemde BRIDGE-project omvat meerdere onderzoeken, te weten een procesevaluatie, een monitor van de uitkomsten, een effectevaluatie en een onderzoek naar de kinderen en jongeren van het SNTR-programma. Het voorliggende rapport doet verslag van de procesevaluatie. Het doel van dit onderzoek is te laten zien in hoeverre de SNTR-aanpak in de praktijk zo wordt uitgevoerd als beoogd en op welke wijze dit volgens de betrokkenen bijdraagt aan de beoogde doelen. Het vaststellen van de kwantitatieve en kwalitatieve impact van het SNTR-programma vindt plaats in andere deelonderzoeken, en behoort niet tot de doelstellingen van deze procesevaluatie.

De procesevaluatie is uitgevoerd in samenwerking tussen de Erasmus Universiteit en het onderzoeksbureau Regioplan. De resultaten van de andere onderzoeken binnen het BRIDGE-project (de effectevaluatie en het kindprogramma) worden in afzonderlijke rapportages beschreven. In het eerste kwartaal van 2021 zal er een overkoepelend eindrapport verschijnen waarin de resultaten van de verschillende onderzoeken in samenhang worden beschreven en een algehele conclusie wordt getrokken ten aanzien van de werking en de effectiviteit van het SNTR-programma.

De centrale onderzoeksvraag van deze procesevaluatie luidt:

Hoe wordt het SNTR-programma uitgevoerd en in hoeverre treden de veronderstelde werkzame mechanismen op? Wat zijn de ervaringen van professionals en deelnemers met het programma en de gekozen aanpak?

Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk vervult zowel de functie van managementsamenvatting als van het conclusiehoofdstuk voor dit rapport. We gaan achtereenvolgens in op de gehanteerde methoden, de opzet van het SNTR-programma, de conclusies per programmaonderdeel en de conclusies ten aanzien van de hoofdvraag. Vervolgens bieden we een slotbeschouwing, gevolgd door een aantal aanbevelingen voor Stichting Nieuw Thuis Rotterdam.

S.2. Methoden

Binnen deze procesevaluatie is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden toegepast (triangulatie). Door de bevindingen uit deze afzonderlijke onderzoeksmethoden met elkaar te vergelijken, ontstaat een gedetailleerd beeld van de uitvoering van de SNTR-aanpak en de perspectieven hierop van de betrokken partijen. Het onderzoek is in verschillende fases uitgevoerd.

Beschrijven SNTR-programma (Q2 2018): op basis van documentatie en interviews met SNTR-medewerkers is een gedetailleerde beschrijving van het SNTR-programma opgesteld, inclusief een specificatie van de verschillende activiteiten en het opstellen van een fictieve klantreis.

Opstellen beleidstheorie (Q3/4 2018): in samenspraak met SNTR is de beleidstheorie van het SNTR-programma gereconstrueerd. Deze maakt duidelijk langs welke mechanismen het programma beoogt

de gewenste effecten te bereiken, en welke assumpties hieraan ten grondslag liggen. De beleidstheorie is weergegeven in de vorm van CMO-configuraties. Hierbij staat de C voor de context waarin de interventie wordt uitgevoerd, de M voor het mechanisme en de O voor de outcome (resultaat/effect).

Literatuuronderzoek (2019): middels een literatuuronderzoek is de beschikbare kennis over de succesfactoren van integratieprogramma's onderzocht, en gekeken in hoeverre dit onderbouwing biedt voor de SNTR-aanpak.

Praktijktoets en procesevaluatie (2019): vervolgens is getoetst in hoeverre het programma wordt uitgevoerd zoals beoogd, en of het in de ogen van de betrokkenen bijdraagt aan de beoogde doelen. Hiervoor zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

1. 11 (groeps)interviews met SNTR-medewerkers;
2. 5 interviews met samenwerkingspartners van SNTR;
3. Praktijkobservaties van activiteiten van SNTR;
4. 31 individuele diepte-interviews met deelnemers van het programma;
5. EUR BRIDGE-survey, afgenomen bij 367 deelnemers van het SNTR-programma.

S.3. Het SNTR-programma in vogelvlucht

Deelnemers in het SNTR-programma doorlopen een veelomvattend integratieprogramma, waarin ze intensief en integraal ondersteund worden en waarbij maatwerk wordt geboden. Het doel van de aanpak is om bij te dragen aan een snellere integratie in de Nederlandse samenleving. Het programma bestaat uit een aantal onderdelen, waarvan we hieronder de beoogde opzet omschrijven (N.B. dit hoeft niet te reflecteren hoe ze in de praktijk worden uitgevoerd):

- **Maatschappelijke begeleiding:** gezinnen worden gekoppeld aan een eigen coach die regelmatig op huisbezoek komt om het gezin te ondersteunen. Deze richt zich op administratieve en praktische zaken, maar ook op sociale activering, psychische en gezondheidsproblemen en culturele integratie. Daarnaast worden deelnemers geïnformeerd en ondersteund middels een spreekuur en groepsbijeenkomsten. Het doel van de aanpak is zowel om ondersteuning te bieden als de zelfredzaamheid van het gezin te vergroten.
- **Taal:** SNTR heeft een eigen taalschool, waar deelnemers vier dagdelen per week taalles krijgen door NT2-docenten. Deelnemers kunnen er ook voor kiezen om hun taalcursus elders te volgen. SNTR ondersteunt de deelnemers verder bij de administratieve handelingen rondom de inburgering, en bij het oefenen met de taalvaardigheden in de praktijk (o.a. met taalmaatjes).
- **Loopbaan:** deelnemers kunnen werken aan hun werknemersvaardigheden middels een loopbaantraining, netwerkbijeenkomsten en een computertraining. Ook biedt SNTR hun de mogelijkheid om te participeren via werkstages, vrijwilligerswerk, leer-werktrajecten en betaald werk.
- **Toekomstcoaching:** deelnemers worden door een toekomstcoach individueel begeleid bij het vinden van (een vorm van) werk of opleiding. Daarnaast monitort de toekomstcoach de voortgang van de deelnemer in de taalcursus.

Daarnaast omvat het SNTR-programma ook de programmaonderdelen 'kind' en 'huisvesting', maar deze vallen buiten de afbakening van deze procesevaluatie.¹ De onderdelen 'loopbaan' en 'toekomstcoaching' behandelen we in dit rapport tezamen onder de noemer 'Participatie'.

Als private organisatie werkt SNTR binnen het breder gemeentelijk beleidskader. De gemeente Rotterdam heeft de deelnemende gezinnen geselecteerd en doorverwezen naar SNTR.² Zij krijgen geen maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk, maar van SNTR. Wat betreft Participatie blijven de deelnemers in de caseload van de werkconsulenten van de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen, die eens per anderhalf tot drie maanden een gesprek met hen voert. Het SNTR-programma telt in totaal 204 deelnemende Syrische gezinnen, waarvan het grootste deel is ingestroomd tussen Q3 2016 en Q2 2018. Deelname aan het SNTR-programma duurt drie jaar.

¹ Het huisvestingdeel van het SNTR-programma is beperkt tot het beheer van de woningportefeuille en het zorgen voor goede relaties met de bureaus. Het kind-programmaonderdeel wordt apart onderzocht in het kader van het EUR BRIDGE-project.

² Geselecteerde gezinnen konden aangeven niet mee te willen doen aan het SNTR-programma.

SNTR opereert uiteraard in een bredere beleids- en maatschappelijke context: voor het behalen van resultaat met de deelnemers zijn zij mede afhankelijk van onder andere samenwerkingspartijen (zoals de gemeente Rotterdam), het maatschappelijk draagvlak voor inclusie van nieuwkomers, economische omstandigheden en wetgeving omtrent inburgering. Het voorliggende rapport gaat vooral in op de bijdrage van het SNTR programma aan de integratie van de deelnemers. De rol die contextfactoren hierin hebben gespeeld zal in het overkoepelend eindrapport nadrukkelijker aan bod komen.

S.4. Conclusies per programmaonderdeel

Hieronder lichten we voor de onderzochte programmaonderdelen van het SNTR-programma de belangrijkste conclusies uit. Hiertoe beschrijven we in hoeverre de activiteiten in de praktijk zo worden uitgevoerd als beoogd, en in hoeverre de vooraf beschreven werkzame mechanismen in de praktijk plaatsvinden. Deze conclusie komt voort uit een kwalitatieve weging door de onderzoekers van de verschillende typen data die in het kader van dit onderzoek verzameld zijn, en de mate waarin deze in lijn zijn met de CMO's.³ Een uitgebreidere samenvatting en conclusie per CMO treft u in de slotparagrafen van de rapporthoofdstukken 3 tot en met 5. Dit rapport doet verslag van de stand van zaken in medio 2019. Als gevolg hiervan blijven in deze rapportage veranderingen buiten beschouwing die nadien hebben plaatsgevonden.

Maatschappelijke begeleiding

Overkoepelend kunnen we stellen dat de intensieve maatschappelijke begeleiding die SNTR biedt grote meerwaarde lijkt te bieden. De coaches komen 'achter de voordeur' en hebben daardoor goed zicht op de gezinssituatie, en bieden waardevolle ondersteuning van deelnemers bij administratieve en praktische zaken. Het is aannemelijk dat hiermee problemen worden voorkomen. Hoewel de begeleiding in mindere mate ook bijdraagt aan het vergroten van de leefwereld en het bespreken van culturele verschillen, komt dit in verhouding minder uitgesproken naar voren dan de ondersteuning bij praktische zaken. De maatschappelijke begeleiding is verder nog in beperkte mate gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van deelnemers. Deelnemers ervaren een drempel om zelf zaken te regelen, en in de praktijk worden zij dan ook vrijwel altijd de maximale drie jaar begeleid. Hiervoor is meer focus nodig op het ontwikkelen van de vaardigheden van de deelnemer in een samenhangend groeipad naar zelfstandigheid. Gelijktijdig dient de begeleiding dan afgebouwd te worden zodra dit mogelijk is.

Taal

SNTR voert sterk de regie op het keuzeprocess van de deelnemer, de inrichting van de taallessen en de praktische zaken omtrent de inburgering. Deelnemers worden tijdens het taaltraject begeleid en zij kunnen met behulp van bijfinanciering hun taalniveau verder ontwikkelen dan met de DUO-lening mogelijk was. Hiermee wordt een aantal belangrijke knelpunten uit de huidige inburgeringswet tegengegaan. Een aandachtspunt is wel dat de deelnemers in de keuze voor het taaltraject veelal geen bewuste of vrije keuze hebben ervaren. Ongeveer de helft van de deelnemers kiest er op een later moment dan ook alsnog voor om over te stappen naar een externe aanbieder, vaak omdat SNTR geen les meer kon bieden op hun niveau en soms ook vanwege ontevredenheid over het taaltraject. Dit maakt het moeilijker voor SNTR om zicht te houden op hun vorderingen in de taalverwerving.

Over het algemeen zijn deelnemers echter tevreden met de taalcursus. De sterke regie van SNTR op het eigen taalaanbod betekent dat men in staat is om een aantal bewuste inrichtingskeuzes door te voeren. De hogere frequentie van de taallessen wordt door deelnemers als positief beoordeeld, evenals de kleine klassen. Wel geven zij regelmatig aan dat het tempo voor hen te hoog ligt, waardoor soms onvoldoende tijd is om taal in de praktijk te oefenen. In de praktijk is gebleken dat het initiële doel om deelnemers naar taalniveau B1 te krijgen voor veel deelnemers te hoog gegrepen is. Deelnemers ervaren verder als knelpunt dat binnen de klassen verschillen bestaan wat betreft taalniveau en leerbaarheid. SNTR slaagt er dus niet in om het streven naar homogene klassen te realiseren. Tot slot valt op dat er weinig sprake is van samenhang tussen taalverwerving en participatie (met uitzondering van het programma 'Aan de slag'), terwijl eerder onderzoek erop wijst dat dit de taalverwerving ten

³ Dit betreft interviews met SNTR-medewerkers en samenwerkingspartners, interviews met deelnemers, observaties van SNTR-activiteiten, een enquête onder deelnemers en tot slot de literatuur.

goede komt. Aangezien duale trajecten tevens een uitgangspunt vormen voor de nieuwe inburgeringswet, vormt dit een aandachtspunt voor SNTR in de toekomst.

Dit brengt ons op een breder kritiekpunt op het taalprogramma, namelijk de keuze van SNTR om het taalaanbod in eigen beheer te organiseren, uitsluitend voor de eigen deelnemers. Dit levert namelijk een schaalbeperking op die op een aantal manieren doorwerkt in de (ervaren) kwaliteit van de taalcursus:

- Het beperkt de breedte van het taalaanbod, met name in periodes van lage instroom.
- Het beperkt de mogelijkheden om te segmenteren naar taalniveau en leerbaarheid, waardoor binnen klassen niveauverschillen kunnen bestaan.
- De taalklassen bestaan uitsluitend uit Syriërs, waardoor men onderling veel in het Arabisch communiceert en de taalverwerving belemmerd wordt.

Participatie

De activiteiten gericht op participatie zijn relatief laat op gang gekomen in vergelijking met de rest van het programma, en laten zich niet altijd goed combineren met het intensieve taalprogramma. Hierdoor is in de praktijk vooral sprake van een volgtijdelijke aanpak (eerst focus op taal, daarna op werk) en minder van een parallelle aanpak.

De ondersteuning van SNTR op het gebied van participatie lijkt bij te dragen aan het ontwikkelen van vaardigheden en zelfvertrouwen bij de deelnemer, en hun oriëntatie op de arbeidsmarkt. De begeleiding van de toekomstcoaches is te typeren als motiverend en coachend en wordt positief gewaardeerd door de deelnemers. Wel bestaat de indruk dat de toekomstcoaches de toekomstdoelen meer kunnen toetsen op haalbaarheid en meer focus kunnen aanbrengen in de zoektocht naar werk of een opleiding. Tot slot is verbetering van de samenwerking met de afdeling Werk en Inkomen gewenst voor een samenhangender begeleiding.

Deelnemers lijken terughoudend in het zelfstandig stappen zetten richting betaald werk door bijvoorbeeld te solliciteren: de afstand tot de arbeidsmarkt wordt als groot ervaren. SNTR zet zich daarom in om deelnemers en werkgevers dichter bij elkaar te brengen, via netwerkbijeenkomsten maar ook via het direct matchen van deelnemers op vacatures in hun netwerk. Deze taak dient nog steviger geborgd te worden binnen de organisatie, en ook de beperkte samenwerking met het WSPR op dit vlak behoeft aandacht. De ervaringen van deelnemers met de werkstages, die in de praktijk te typeren zijn als vrijwilligerswerk, zijn wisselend. De indruk bestaat dat deze met meer begeleiding nog beter benut zouden kunnen worden als leerervaring voor de deelnemers. Daarnaast kunnen deelnemers ook participeren in leer-werktrajecten en betaald werk. Nog niet geheel duidelijk is in welke mate de ondersteuning op het gebied van participatie ook daadwerkelijk gericht is op, en zich vertaalt naar, deelname aan betaald werk naast de taalcursus. Dit vormt onderwerp van aanvullend vervolgonderzoek op deze procesevaluatie.

S.5. Beantwoording hoofdvraag

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe wordt het SNTR-programma uitgevoerd en in hoeverre treden de veronderstelde werkzame mechanismen op? Wat zijn de ervaringen van professionals en deelnemers met het programma en de gekozen aanpak?

Het SNTR-programma is vanaf de start continu in ontwikkeling geweest. Op basis van praktijkervaringen en voortschrijdend inzicht heeft men de aanpak voortdurend aangepast. De vraag of de aanpak wordt uitgevoerd zoals beoogd is dan ook geen gemakkelijke om te beantwoorden. Binnen deze procesevaluatie zijn op enig moment, in 2018, de inrichting van het programma en de achterliggende veronderstellingen in kaart gebracht. Ten opzichte van deze 'foto' kunnen we stellen dat de uitvoering over het algemeen overeenkomt met de beoogde opzet: de voorgenomen activiteiten worden grotendeels uitgevoerd zoals beoogd. Enkele belangrijke discrepanties zijn de toepassing van het principe 'voordoen, samen doen, zelf doen' in de maatschappelijke begeleiding en het bieden van een divers taalprogramma in combinatie met homogene klassen.

Vervolgens rest de vraag of de achterliggende werkzame mechanismen inderdaad optreden. Op dit vlak is het beeld diverser; in een aantal opzichten komen de verwachte mechanismen duidelijk terug, in andere opzichten is het nog niet duidelijk en in weer andere opzichten lijkt hiervan beperkt sprake te zijn. Op hoofdlijnen kunnen we het volgende stellen.

- De intensieve ondersteuning draagt bij aan het voorkomen van problemen bij de deelnemer en aan het reduceren van stress daaromtrent. De deelnemers worden echter niet gericht gestimuleerd om zelfredzaam te worden.
- Het intensieve taalprogramma van SNTR draagt voor een deel van de deelnemers bij aan de taalverwerving, maar lijkt voor een ander deel te snel te gaan. Mogelijk kan voor hen het leerresultaat verbeterd worden door een betere balans te vinden tussen klassikale lessen en praktijkoefening.
- Het activeren van deelnemers richting werk is relatief laat begonnen, en laat zich bovendien moeilijk combineren met het intensieve taalprogramma. Hoewel er activiteiten ontplooid worden om deelnemers werkervaring op te laten doen, is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre zij er ook daadwerkelijk in slagen om in te stromen in het arbeidsproces, al dan niet parallel aan de taalles.

S.6. Slotbeschouwing

We vervolgen dit hoofdstuk met een algemene beschouwing van het SNTR-programma, waarin we reflecteren op de gemaakte inrichtingskeuzes binnen het programma en een aantal krachten en kwetsbaarheden nader uitlichten.

Een onderscheidend programma dat zich continu ontwikkelt

Het SNTR-programma kan binnen het domein van integratiebeleid beschouwd worden als uniek. Met de aankoop van ruim 200 woningen voor Syrische vluchtelingengezinnen bood het een aanzienlijke bijdrage aan de Rotterdamse taakstelling voor huisvesting van deze groep in de periode van verhoogde asielinstroom en grote woningkrapte. Het programma is verder zeer veelomvattend en integraal: vrijwel alle aspecten van het integratieproces worden gebundeld onder één dak aangeboden. De financiering van het SNTR-programma via Stichting de Verre Bergen betekent verder dat de organisatie de ruimte heeft om de aanpak op basis van een eigen visie in te richten en deze te ontwikkelen op basis van voortschrijdend inzicht.

Dit laatste zien we duidelijk terug in het ontwikkelpad dat SNTR sinds de oprichting heeft afgelegd; het programma heeft zich in hoog tempo ontwikkeld en gaandeweg zijn verscheidene activiteiten toegevoegd. SNTR kan dan ook gezien worden als een lerende organisatie; wanneer zich in de implementatie en uitvoering knelpunten voordoen, past men de aanpak hierop aan. Ook de (tussentijdse) onderzoeksresultaten van het BRIDGE-project worden door de organisatie aangegrepen als gelegenheid voor reflectie en programmaontwikkeling. Dit vermogen tot leren en ontwikkelen kan gezien worden als kracht, omdat het de organisatie in staat stelt om het aanbod af te stemmen op de behoeften van de deelnemer.

Het continu ontwikkelen van de aanpak vergt een groot aanpassingsvermogen van de organisatie. De inrichting van de organisatie en de functies van medewerkers, inclusief hun taken en verantwoordelijkheden, veranderen regelmatig. Tegelijkertijd moet de uitvoering operationeel blijven: men 'verbouwt de winkel terwijl deze open is'. Het is in het verleden niet altijd gelukt om dit in goede banen te leiden, zeker ten tijde van de snelle opschaling van het programma naar het volledige deelnemersaantal. Achteraf gezien was het voor de continuïteit van het programma dan ook beter geweest om op kleinere schaal ervaring op te doen met de SNTR-aanpak, zodat deze verder kon uitkristalliseren voordat er meer deelnemers instroomden. De urgentie en de omvang van de maatschappelijke opgave van integratie van de ingestroomde nieuwkomers boden hiervoor echter beperkte ruimte.

Focus op uitvoering in eigen beheer heeft voordelen, maar ook nadelen

Het SNTR-programma is veelomvattend en integraal. Hierbinnen zijn veel activiteiten ondergebracht die normaliter door andere organisaties worden uitgevoerd. Dit geldt voor de maatschappelijke begeleiding (ligt doorgaans bij VluchtelingenWerk), de begeleiding richting werk of een opleiding (ligt normaliter bij de gemeentelijke sociale dienst), het taalprogramma (ligt normaliter bij een externe taalaanbieder) en tot slot de huisvesting (normaliter ook een taak van de gemeente). Al met al lijkt het basisprincipe van het programma te zijn dat alle activiteiten die de deelnemer doorloopt in zijn integratieproces, het beste binnen SNTR belegd kunnen worden.

Een voordeel van dit basisprincipe van uitvoering in eigen beheer is dat er volledige sturing gegeven kan worden aan de inhoud, uitvoering en kwaliteit van de activiteiten. Een goed voorbeeld hiervan is het taalprogramma; de sterke regie van SNTR op de uitvoerende taalscholen en later de oprichting van de eigen taalschool heeft men in staat gesteld om een aantal keuzes door te voeren in de inrichting hiervan. Een tweede voordeel is dat er samenhang ontstaat in het integratieproces. Zo kunnen de activiteiten kunnen op elkaar afgestemd worden qua timing, intensiteit en inhoud. Er is ook sprake van samenhang in de uitvoering: de betrokken professionals kunnen elkaar op de hoogte houden van het klantbeeld, de vorderingen en eventuele knelpunten. Tot slot is voor de deelnemer ook sprake van samenhang, omdat alle activiteiten plaatsvinden op één locatie onder de ‘paraplu’ van SNTR.

Het principe van uitvoering in eigen beheer heeft echter ook een aantal nadelen. Allereerst geldt dat alle aanbod van activiteiten en begeleiding zelf ontwikkeld moet worden, wat tijd kost. Kijkend naar de ontwikkeling van het SNTR-programma zien we dat in de eerste anderhalf tot twee jaar alleen de teams taal en maatschappelijke begeleiding operationeel waren, en dat het aanbod op het gebied van participatie en de uitvoerende teams Loopbaan en Toekomstcoaching nog ontwikkeld en opgezet moesten worden. Dit betekent dat met name de vroeg ingestroomde deelnemers pas laat zijn gestimuleerd om actief te worden in (een vorm van) werk. Daarnaast geldt dat de kwaliteit in eerste instantie onzeker is; nieuw ontwikkelde activiteiten bevatten in de eerste periode vaak nog ‘kinderziektes’ die uitontwikkeld moeten worden. Samenvattend heeft de focus op eigen ontwikkeling het risico dat SNTR ‘opnieuw het wiel uitvindt’ terwijl andere partijen al meer ervaring hebben met het uitvoeren van dergelijke activiteiten.

Een ander nadeel van alle uitvoering in eigen beheer is dat SNTR de verschillende activiteiten alleen aanbiedt voor de eigen deelnemerspopulatie, wat het moeilijk maakt om voldoende massa te maken voor de uitvoering van bepaalde groepsgewijze activiteiten. Dit zien we bijvoorbeeld terug bij de loopbaantraining; het lukt niet altijd om deze gevuld te krijgen met deelnemers, en het opknippen van de training in losse modules wordt ook bemoeilijkt doordat er niet voldoende massa gemaakt kon worden. Ook bij taal zien we schaalproblemen terug; doordat instroom in het programma in de loop van 2018 sterk afnam, was het niet meer mogelijk om op alle taalniveaus klassen te vullen en nam de breedte van het aanbod af (en namen niveauverschillen binnen klassen toe).

Een mogelijke oplossing voor de beperkte ontwikkel- en uitvoeringscapaciteit en het beperkte aantal deelnemers ligt in het opzoeken van de samenwerking met externe partijen. Op deze manier kunnen de diversiteit en de flexibiliteit van het ondersteuningsaanbod vergroot worden, zodat SNTR gemakkelijker tegemoet kan komen aan de specifieke wensen en mogelijkheden van de deelnemersgroep. We zien in de praktijk echter dat de focus van SNTR op uitvoering in eigen beheer ertoe leidt dat er beperkt wordt samengewerkt met externe partijen. Zo is er weinig sprake van externe inkoop van trajectonderdelen en heeft men het externe aanbod van taaltrajecten, leer-werktrajecten en re-integratieactiviteiten niet goed in beeld. Ook in de begeleiding van deelnemers en de matching naar werkgevers is er beperkt sprake van samenwerking met het gemeentelijke uitvoeringsapparaat. Het lijkt aannemelijk dat deze beperkte blik naar buiten ertoe leidt dat deelnemers kansen missen op trainingen, taalonderwijs of werkmogelijkheden die mogelijk (nog) beter aansluiten op hun specifieke wensen. Dit noopt tot het vinden van een betere balans tussen enerzijds uitvoering van de basisactiviteiten in eigen beheer, en anderzijds het verrijken van het programma met inbreng van externe partijen.

Ontzorgend programma kan ontwikkeling naar zelfredzaamheid belemmeren

Het SNTR-programma is er sterk op gericht om de deelnemers te ontzorgen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de begeleiding bij de keuze voor het taaltraject, de intensieve maatschappelijke begeleiding en ook de spreekuren waar deelnemers met hun vragen terecht kunnen. Met name tijdens de eerste, vaak turbulente periode na huisvesting is dit van meerwaarde om de statushouder goed te laten 'landen' in Rotterdam. Ook worden praktische problemen voorkomen of opgelost, en worden de deelnemers behoed voor het maken van suboptimale keuzes in de markt van taalaanbieders. Mede gelet op de relatief zwakke deelnemerspopulatie lijkt een ontzorgende aanpak, met name in de beginperiode, van belang om een goede basis te leggen voor het integratieproces.

Tegelijkertijd heeft het ontzorgende karakter van de SNTR-aanpak ook het risico in zich dat het de ontwikkeling van de deelnemers richting zelfredzaamheid vertraagt. Immers, als in de eerste periode zelden een beroep wordt gedaan op hun eigen organiserend vermogen kan dit ertoe leiden dat de deelnemers ook in de toekomst minder initiatief tonen. Hoewel de SNTR-aanpak beoogt deelnemers gaandeweg steeds meer te stimuleren om zelfstandig praktische zaken (zoals hun post en financiën) te regelen en zo zelfredzaam te worden, hebben we dit in de praktijk in geringe mate terug gezien.

Late focus op participatie

Zoals eerder genoemd is het aanbod van SNTR op het gebied van participatie, in de programmaonderdelen loopbaan en toekomstcoaching, pas in de loop van 2018 ontwikkeld. Dit betekent dat de vroeg ingestroomde deelnemers relatief laat zijn gestimuleerd om actief te worden in (een vorm van) werk. Hierbij moet vermeld worden dat ook de gemeente Rotterdam hier debet aan is, aangezien zij tot en met 2019 als één van de weinige gemeenten nog geen specifieke aanpak had ontwikkeld voor de arbeidstoeleiding van statushouders.

Ook sinds de teams loopbaan en toekomstcoaching operationeel zijn geldt nog steeds dat door de focus op het goed laten 'landen' van de deelnemers en het intensieve taalprogramma, de oriëntatie op de arbeidsmarkt of het onderwijs pas laat in het programma aan de orde komen. Ook is gebleken dat deelname aan werk niet gemakkelijk te combineren is met deelname aan het intensieve taalprogramma. In de praktijk is hierdoor vooral sprake van een volgtijdelijke aanpak (eerst focus op taal, daarna op werk) en minder van een parallelle of duale aanpak. Dit is in tegenspraak met het vroegtijdige en duale gedachtengoed dat in de afgelopen jaren gemeengoed is geworden in gemeentelijke (arbeids)integratieprogramma's, mede naar aanleiding van de WRR-policy brief 'Geen tijd verliezen' (Engbersen et al., 2015)

S.7. Aanbevelingen

In het rapport worden meerdere aanbevelingen gedaan in de richting van SNTR en samenwerkende partijen. Deze zijn onderstaand weergegeven. Omwille van beknoptheid verwijzen we voor de toelichting op de aanbevelingen naar de desbetreffende passages in het rapport.

Maatschappelijke begeleiding

- Maak de werkwijze van MB coaches meer gericht op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de deelnemers. Dit kan door aan de hand van de checklist samen met de deelnemer doelen te stellen, actiepunten mee te geven (en hierop terug te komen) en de tijdelijke aard van de begeleiding te benadrukken. Waar mogelijk kan de begeleiding afgeschaald of beëindigd worden (paragraaf 3.3):
- Werk aan een meer uniforme uitvoering van de maatschappelijke begeleiding door de coaches, door de doelen van de begeleiding scherper te formuleren. Help de coaches om te gaan met knelpunten zoals het bespreken van cultuurverschillen en het 'afstand nemen' van het gezin zodra zij zelfredzaam zijn. Mogelijk kan een vorm van intervisie hen helpen om te reflecteren op hun werkwijze en handvatten bieden om hiermee om te gaan (paragrafen 3.3 en 3.5).
- Laat de connectoren hun rol als taalkundig vertaler terughoudend inzetten, door de deelnemer waar mogelijk uit te dagen zoveel mogelijk in het Nederlands te communiceren. (paragraaf 3.3).

- Maak duidelijke afspraken met de wijkteams over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden bij het doorverwijzen van SNTR deelnemers, met name omtrent de inzet van connectoren en de communicatie daarna tussen SNTR en het wijkteam (paragraaf 3.7).

Taal

- Breng het externe taalaanbod structureel in kaart zodat meer zicht is op externe cursussen die mogelijk beter aansluiten bij de deelnemer (paragraaf 4.3).
- Vergroot de instroom van cursisten in de SNTR taalschool, zodat voldoende differentiatie in het taalaanbod geboden kan worden en tegelijkertijd klassen homogener samengesteld kunnen worden. Overwogen kan worden om ook niet-SNTR deelnemers te laten participeren in de taalschool. Dit draagt tevens bij aan meer diversiteit qua moedertaal in de klas, wat de taalverwerving ten goede komt (paragraaf 4.4).
- Evaluer de ontwikkeling van taaldeskundigheid bij de toekomstcoaches (paragraaf 4.5).
- Zorg voor meer samenhang tussen taal en werk ('duale trajecten')(paragrafen 4.6 en 5.2), door:
 - In de taalles aandacht te besteden aan taal op de werkvloer en vaktaal
 - Het qua weekschema mogelijk maken om naast de taallessen te werken

Participatie

- Zorg voor een betere borging van de werkgeversbenadering binnen team loopbaan (paragraaf 5.4).
- Verbeter de samenwerking tussen team Loopbaan van SNTR en het WSPR. De gemeente Rotterdam, m.n. afdeling W&I, heeft hierin een centrale rol. Zij zijn als 'probleemhouder' gebaat bij een optimale matching van de SNTR deelnemers aan werkgevers en zijn bovendien partner in het WSPR. Het is aan hen om de belangen tussen SNTR en het WSPR op één lijn te krijgen (paragraaf 5.4).
- Verbeter de samenwerking tussen team Toekomstcoaching van SNTR en de werkconsulenten van de afdeling W&I van de gemeente Rotterdam. Het is van belang dat de toekomstcoaches en de werkconsulenten elkaar beter leren kennen en wederzijds begrip ontwikkelen voor de uitgangspunten van de begeleiding die zij bieden. Ook is het wenselijk dat zij onderling structureel terugkoppeling geven over ontwikkelingen in het plan van aanpak. Dit vergt inspanning zowel van SNTR als van de gemeente Rotterdam (paragraaf 5.5).
- Laat de toekomstcoaches de doelen van de deelnemers toetsen op haalbaarheid, waar nodig een 'plan B' formuleren en voldoende focus aanbrengen in de zoektocht naar werk (paragraaf 5.5).
- Investeer in de ontwikkeling van kennis van de arbeidsmarkt onder toekomstcoaches, mogelijk door een sectorgerichte specialisatie van toekomstcoaches (paragraaf 5.5).

Algemeen

- Informeer de toekomstmaatjes over de mogelijkheden die SNTR de deelnemers biedt op het gebied van participatie en de samenwerkingen die zijn opgezet met externe partijen (paragraaf 6.2).
- Zorg bij het doorvoeren van interne veranderingen voor een goede interne communicatie, een passende schaal, het creëren van eigenaarschap en borging in de relevante teams, monitoring en tot slot evaluatie (paragraaf 6.2).
- Sta open voor samenwerking met externe partijen waar dit toegevoegde waarde kan hebben voor deelnemers (paragraaf 6.2).

1. Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

Oprichting Stichting Nieuw Thuis Rotterdam

Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR) is in 2016 opgericht door Stichting de Verre Bergen om tweehonderd Syrische vluchtelingengezinnen te helpen om snel te integreren in de Rotterdamse samenleving. Daartoe biedt SNTR nieuwkomers een huurwoning en een intensief integratieprogramma, bestaande uit maatschappelijke begeleiding, taallessen, loopbaanbegeleiding en ondersteuning voor de kinderen. De ambitie is dat de deelnemende gezinnen binnen afzienbare tijd de Nederlandse taal leren, zelfredzaam zijn en zich thuis gaan voelen in Rotterdam. Met het SNTR-programma beoogt de Verre Bergen bij te dragen aan een snellere integratie van statushouders in Nederland.

Onderzoek: het BRIDGE-project

De Erasmus Universiteit is door Stichting De Verre Bergen gevraagd om een meerjarig onderzoek uit te voeren naar de werking en de effectiviteit van het SNTR-programma. Het BRIDGE-project omvat meerdere onderzoeken, te weten een procesevaluatie, een effectevaluatie en een onderzoek naar de kinderen en jongeren van het SNTR-programma (zie figuur 1). Het voorliggende rapport doet verslag van de procesevaluatie. Het doel van dit onderzoek is te laten zien in hoeverre de SNTR-aanpak in de praktijk wordt uitgevoerd zoals beoogd en op welke wijze dit bijdraagt aan de beoogde doelen. Het vaststellen van de kwantitatieve en kwalitatieve impact van het SNTR-programma vindt plaats in andere deelonderzoeken, en behoort niet tot de doelstellingen van deze procesevaluatie.

De procesevaluatie is uitgevoerd in samenwerking tussen de Erasmus Universiteit en het onderzoeksbureau Regioplan. De resultaten van de andere onderzoeken binnen het BRIDGE-project (de effectevaluatie en het kindprogramma) worden in afzonderlijke rapportages beschreven. In het eerste kwartaal van 2021 zal er een overkoepelend eindrapport verschijnen waarin de resultaten van de verschillende onderzoeken in samenhang worden beschreven en een algehele conclusie wordt getrokken ten aanzien van de werking en de effectiviteit van het SNTR-programma.

Figuur 1. Opzet van het BRIDGE-onderzoeksproject



1.2 Onderzoeksopzet

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te bieden in de mate waarin de SNTR-aanpak in de praktijk wordt uitgevoerd zoals beoogd, de mate waarin de geïdentificeerde mechanismen daadwerkelijk optreden en de ervaringen van professionals en vluchtelingen met de aanpak.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe wordt het SNTR-programma uitgevoerd en in hoeverre treden de veronderstelde werkzame mechanismen op? Wat zijn de ervaringen van professionals en deelnemers met het programma en de gekozen aanpak?

Deze onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelonderzoeksvragen:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de vier SNTR-programmaonderdelen in de praktijk, en hoe verhoudt dit zich tot de beoogde werkwijze?
2. Hebben zich sinds de start van de SNTR-aanpak wijzigingen in de aanpak voorgedaan? Welke zijn dit en wat zijn daarvoor de redenen?
3. Hoe ervaren de betrokken professionals de SNTR-aanpak, wat zijn volgens hen de opbrengsten en welke succes- en knelpunten benoemen zij?
4. Hoe ervaren de deelnemers de SNTR-aanpak, wat zijn volgens hen de opbrengsten en welke succes- en knelpunten benoemen zij?
5. In hoeverre treden de mechanismen zoals verondersteld in de beleidstheorie in de praktijk op, en welke onbedoelde neveneffecten treden er op? Welke contextfactoren zijn van invloed op de werking en de uitkomsten van de SNTR-aanpak?
6. Welke tussentijdse verbetermogelijkheden zijn er te benoemen voor de SNTR-aanpak?

1.3 Fases en afbakening onderzoek

Om het implementatieproces van SNTR te onderzoeken, moesten we eerst een volledig beeld krijgen van de doelstelling en de opbouw van het programma. In de voorbereidende fase van dit onderzoek is daarom een gedetailleerde beschrijving van het programma opgesteld middels vijftien factsheets. **Factsheets** geven in het kort gezegd informatie over welke activiteiten worden ontplooid, over welke periode het gaat en wie wat doet voor wie en waarom.

Vervolgens is de **beleidstheorie** van het programma gereconstrueerd. De beleidstheorie van een programma is het verhaal van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal moeten leiden. Dit helpt om grip te krijgen op de black box tussen input (wat doet de interventie?) en de uitkomsten (wat wil men bereiken?). Het maakt duidelijk hoe een interventie de gewenste effecten wil bereiken. Een beleidstheorie geeft inzicht in de mechanismen die belangrijk zijn voor het programmaontwerp, maakt expliciet welke assumpties ten grondslag liggen aan het programma en tot welke bedoelde en onbedoelde gevolgen programma's kunnen leiden. De beleidstheorie in dit onderzoek is weergegeven in de vorm van CMO-configuraties (Context, Mechanism, Outcome) conform de aanpak voor een verklarende evaluatie van Pater, Sligte & Van Eck (2012). Deze maken inzichtelijk maken wat de veronderstelde causaliteit is tussen de problemen, mechanismen, uitkomsten en invloed van de interventies daarop.

CMO-configuraties

Binnen de afkorting CMO staat de C voor de context waarin de interventie wordt uitgevoerd, de M voor het mechanisme en de O voor de outcome (resultaat/effect). De context kan betrekking hebben op bijvoorbeeld aanpalend beleid of wetgeving, maar ook op kenmerken van de doelgroep (bijvoorbeeld: een interventie werkt alleen voor gemotiveerde mensen). Aandacht voor context en omstandigheden helpt verklaren waarom eenzelfde interventie in het ene geval meer of betere uitkomsten heeft dan in een ander geval. De mechanismen vormen de schakel tussen de interventie en de resultaten. Dat het altijd om CMO-configuraties gaat, wil zeggen dat context, mechanisme en resultaten (outcomes) altijd in samenhang met elkaar moeten

worden gezien. Zo kan de vraag beantwoord worden ‘wat werkt voor wie in welke omstandigheden en waarom?’ (Pater, Sligte & Van Eck, 2012).⁴

De CMO-configuraties voor het SNTR-programma zijn in bijlagerapport 1 ‘Beleidstheorie SNTR-programma’ schematisch weergegeven aan de hand van een probleemketen en een interventieketen, conform de aanpak voor verklarende evaluatie van Pater, Sligte & Van Eck (2012), en voorzien van een beknopte inhoudelijke toelichting. Omwille van beknoptheid zijn de CMO’s in de hoofdstukken 3 tot en met 5 telkens beknopt samengevat in enkele zinnen.

Ten derde is een **literatuuronderzoek** uitgevoerd om de beschikbare kennis over de succesfactoren van integratieprogramma's te onderzoeken en om na te gaan in hoeverre er vanuit de literatuur onderbouwing is voor de verschillende onderdelen van de SNTR-aanpak. Zowel wetenschappelijke publicaties als onderzoeksrapporten werden hier voor benut. Ook werden uitkomsten van (beleids)evaluaties gericht op beleid voor statushouders betrokken in dit onderzoek.

Van deze eerdere onderdelen van het onderzoek zijn twee bijlagerapporten online beschikbaar (toegankelijk via onderstaande weblinks [PM]). De belangrijkste inzichten uit deze deelstudies zijn samengevat in hoofdstuk 2 en verwerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 5. Dit rapport doet verslag van de praktijktoets en procesevaluatie en geeft antwoord op de bovenstaande onderzoeksvragen.

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de verschillende fases en rapportages binnen dit onderzoek.

Fase 1	
Inhoudelijke focus	Beschrijving van de werkwijze van het SNTR-programma door middel van factsheets
Onderzoeksactiviteiten	- Documentstudie - Interviews met SNTR-medewerkers
Looptijd	Q2 2018
Rapportage	Het SNTR-programma Ontleed: Part I. Mapping the Programme. Dit rapport is niet gepubliceerd, maar gebruikt als basis voor de procesevaluatie.

Fase 2	
Inhoudelijke focus	Beschrijving van de achterliggende beleidstheorie middels CMO-schema's en onderzoek naar wetenschappelijke onderbouwing voor interventies van SNTR
Onderzoeksactiviteiten	- Documentstudie - Groepsinterviews - Literatuuronderzoek
Looptijd	Q3/Q4 2018, Q1 2019
Rapportage	Bijlagerapport 1: Beleidstheorie van het SNTR-programma Bijlagerapport 2: What works in refugee integration strategies? A confrontation of the SNTR approach within the broader literature

Fase 3	
Inhoudelijke focus	Mate waarin de SNTR-aanpak in de praktijk wordt uitgevoerd zoals beoogd, ervaring van professionals en deelnemers met de aanpak en inzichten in inzet van instrumenten
Onderzoeksactiviteiten	- Interviews met medewerkers, samenwerkingspartners en vluchtelingen - Observaties - Kwantitatieve analyse van EUR BRIDGE-surveyresultaten
Looptijd	2019
Rapportage	Een systeem ontleed. De uitvoering van het SNTR-programma voor Rotterdamse statushouders in beeld (voorliggende rapport)

⁴ Pater, C., H. Sligte & E. van Eck (2012). *Verklarende evaluatie. Een methodiek*. Kohnstamm Instituut: Amsterdam.

Het onderzoek is uitgevoerd in het tweede en derde kwartaal van 2019. Relevant om te benoemen is dat het SNTR-programma een lerende aanpak is die zich continu ontwikkelt op basis van de ervaringen uit de praktijk. Dit betekent dat elke beschrijving van het programma na verloop van tijd niet langer volledig actueel is. Er is veel veranderd tussen het moment waarop het programma beschreven werd (juni 2018), de beleidstheorie gereconstrueerd werd (oktober 2018) en de dataverzameling startte om de implementatie en de opbrengsten van het programma te onderzoeken (maart 2019). Wij hebben rekening gehouden met deze veranderingen door de derde fase van het onderzoek te beginnen met een overleg met SNTR over de veranderingen die in het programma hebben plaatsgevonden en redenen hiervoor. Dit rapport doet verslag van de stand van zaken medio 2019. Als gevolg hiervan blijven veranderingen die nadien hebben plaatsgevonden in deze rapportage buiten beschouwing.⁵

1.4 Methodes

Voor de dataverzameling van dit onderzoek zijn meerdere onderzoeksmethoden toegepast:

1. Interviews met SNTR-medewerkers
2. Interviews met samenwerkingspartners van SNTR
3. Praktijkobservaties
4. Individuele interviews met deelnemers van het programma
5. EUR BRIDGE-survey, afgenomen bij deelnemers van het SNTR-programma

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de verschillende onderdelen.

Interviews met SNTR-medewerkers (uitgevoerd in maart – april 2019)

Om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling en de uitvoering van het SNTR-programma, hebben we een aantal interviews gehouden met medewerkers van SNTR. We hebben zowel met leden van het managementteam, ontwikkelaars als uitvoerders gesproken.

- **Leden managementteam:** er zijn drie face-to-face-gesprekken gehouden met de directeur en hoofden van de verschillende programmaonderdelen van SNTR. Het doel van deze gesprekken was om eventuele wijzigingen in het programma (en de redenen daarvoor) ten opzichte van het reeds opgestelde programma te beschrijven en te bespreken. Ook werd ingegaan op de ervaring met de aanpak, samenwerking tussen de programmaonderdelen en samenwerking met externe partijen.
- **Ontwikkelaars:** daarnaast zijn vier face-to-face-interviews afgenomen met de ontwikkelaars of senior medewerkers van de onderzochte programmaonderdelen. Hier werden ervaringen met betrekking tot de uitvoering in kaart gebracht, evenals het in de praktijk al dan niet optreden van de mechanismen uit de beleidstheorie.
- **Uitvoerders:** de uitvoerders van teams taal, loopbaan, toekomstcoaching en maatschappelijke begeleiding zijn ook geïnterviewd door middel van vier groepsinterviews. Het doel van deze gesprekken was om in kaart te brengen wat de ervaringen zijn met de uitvoering van de activiteiten in de praktijk (worden de activiteiten zo uitgevoerd als beoogd) en wat de ervaren succes- en knelpunten tot nu toe zijn. Ook zijn groepsinterviews gehouden met connectoren (betaalde krachten) en maatjes (vrijwilligers).

Interviews met samenwerkingspartners van SNTR (uitgevoerd in juni 2019)

In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar de activiteiten die SNTR uitvoert, maar ook naar de samenwerking tussen SNTR en andere partijen. In het kader hiervan werd gesproken met medewerkers van verschillende wijkteams van de gemeente Rotterdam en met medewerkers van de afdeling Werk en Inkomen. Daarnaast hebben we ook een interview gehouden met een medewerker van het Werkgever Service Punt Rotterdam-Rijnmond (WSPR). Tot slot hebben we met twee werkgevers gesproken die werk(ervarings)plekken voor deelnemers hadden gecreëerd. De focus van deze gesprekken was om in beeld te krijgen welke diensten zij aan SNTR-deelnemers leveren en hoe de samenwerking met de stichting verloopt.

⁵ Sommige kwantitatieve informatie die op een later moment in deze rapportage is verwerkt heeft een later peilmoment. Dit wordt hierbij duidelijk aangegeven.

Praktijkobservaties (uitgevoerd in juni-juli 2019)

In aanvulling op de interviews is in de praktijk geobserveerd of de interventies zo worden uitgevoerd als beoogd. De praktijkobservaties bieden de mogelijkheid om vanuit een eigen observatiekader zelf te beoordelen of de aanpak uitgevoerd wordt zoals beoogd, in plaats van indirect via het bevragen van de betrokkenen. Dit biedt rijkere informatie. Bij onze observaties was er expliciete aandacht voor de onderscheiden mechanismen uit de beleidstheorie. De observaties zijn ingezet bij:

- 11 huisbezoeken;
- 10 gesprekken in het kader van toekomstcoaching;
- 1 spreekuur maatschappelijke begeleiding;
- 1 loopbaantraining;
- 1 netwerkbijeenkomst;
- 1 training 'Aan de slag';
- 1 groepscoaching 'Aan de slag';
- Spreekuur taal.

De activiteiten zijn geobserveerd aan de hand van vooraf opgestelde observatielijsten. Hierin waren de belangrijkste elementen uit de CMO's zo concreet mogelijk geoperationaliseerd tot items, zodat het duidelijk was waarop er tijdens de observaties gelet moest worden. Bijvoorbeeld: *'Komt de MB-coach terug op afspraken gemaakt tijdens het vorige huisbezoek?'*. Tevens werd de inhoud van interviews met SNTR-medewerkers benut om de observatielijsten aan te vullen en te verfijnen.

Na de geobserveerde sessie volgde telkens een kort gesprek met de desbetreffende SNTR-medewerker, ter aanvulling en duiding van de verzamelde informatie. De verslaglegging van de observaties werd in de observatielijsten zelf gedaan; per item werd genoteerd in hoeverre het in de geobserveerde activiteit aan bod kwam. Dit maakte dat er gemakkelijk een vergelijkende analyse uitgevoerd kon worden tussen de uitgevoerde observaties.

Voorafgaand aan alle observaties is hiervoor toestemming gevraagd aan de aanwezige deelnemers en is benadrukt dat hun anonimiteit is gewaarborgd. De observator hield zich tijdens het observeren altijd afzijdig. In de verslaglegging staan geen tot individuele personen herleidbare gegevens, dit in overeenstemming met de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

De selectie van huisbezoeken in het kader van maatschappelijke begeleiding en gesprekken in het kader van toekomstcoaching die geobserveerd werden, was niet willekeurig. Teamleiders werden benaderd om deze afspraken te coördineren. Onderzoekers zouden dan bij deze gesprekken kunnen observeren. Bij gezinnen waar sprake was van ernstige problematiek achtten de coaches het regelmatig te belastend om het gesprek te laten observeren door een onderzoeker. Dit maakt het aannemelijk dat er een selectie-effect is opgetreden: gezinnen met ernstige psychische of gezinsproblemen zijn waarschijnlijk ondervertegenwoordigd bij deze huisbezoeken. Dat betekent dat zwaardere problematiek minder vaak geobserveerd is, evenals hoe de begeleiders daarmee omgaan (zie met name CMO 4 over psychische problemen, en CMO 5 over gezinsproblemen). Over deze CMO's hebben we wel uit andere bronnen informatie kunnen halen, zoals uit de interviews met deelnemers en uitvoerders van SNTR.

Individuele interviews met deelnemers van het SNTR-programma (uitgevoerd in juli - augustus 2019)

Van juli tot en met oktober 2019 zijn 31 diepte-interviews gehouden met deelnemers van het SNTR-programma. Deze selectie van respondenten was gestratificeerd naar de onderstaande drie kenmerken. Een spreiding van de respondenten op deze kenmerken was voor het onderzoek van belang, omdat zij afhankelijk van deze kenmerken een ander perspectief kunnen hebben op het programma.

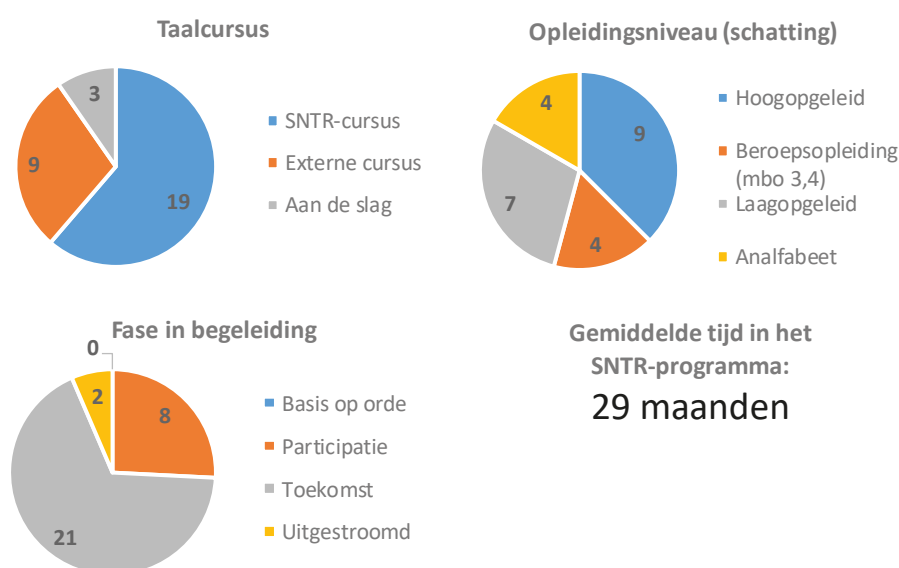
- **instroommoment** (voor of na juni 2017): het SNTR-programma heeft zich door de tijd heen namelijk ontwikkeld. Alle respondenten in de bruto steekproef hadden minimaal twaalf maanden in het programma doorgebracht, zodat ze voldoende ervaring met verschillende fases van het programma hadden opgebouwd om hen over te bevragen.
- wel of niet **actief** in vorm van participatie (werkstage/(vrijwilligers)werk etc.): het is van belang om niet alleen de 'succesgevallen' te bevragen, maar ook mensen die meer moeite hebben om te participeren.

- volgt men de **taalcursus** bij SNTR of extern: SNTR-deelnemers die zijn overgestapt zijn mogelijk kritischer op het SNTR-taalprogramma dan deelnemers die er zijn gebleven. Ook is het belangrijk om hun beweegredenen om over te stappen in kaart te brengen.

De werving van de respondenten vond plaats via SNTR. Zij hebben op verzoek van de onderzoekers een bredere gestratificeerde bruto selectie toegestuurd van 100 SNTR-deelnemers. Binnen elke combinatie van de bovenstaande drie kenmerken werd door ons een aantal deelnemers willekeurig geselecteerd. Zij werden vervolgens door hun coaches benaderd met het verzoek om deel te nemen aan het interview. In geval van een weigering werd willekeurig een andere respondent geselecteerd met dezelfde combinatie van kenmerken. Er hebben in totaal 19 weigeringen plaatsgevonden. Vaak wordt hier geen specifieke reden voor genoemd, degenen die dit wel doen wijzen vaak op drukte, eerdere deelname aan de BRIDGE-enquête of bezwaar tegen het feit dat het interview opgenomen wordt (ten behoeve van transcriptie).

In totaal zijn er met 31 deelnemers interviews gevoerd. De verdeling van de gerealiseerde gesprekken ziet er als volgt uit:

Figuur 2. Kenmerken geïnterviewde SNTR-deelnemers



De interviews hadden een semigestructureerd karakter en zijn afgenomen met behulp van een tolk. In de gesprekken is ingegaan op de huidige situatie van de respondenten ten aanzien van taal, maatschappelijke begeleiding en participatie, en op de ervaring met betrekking tot inburgering, (het zoeken naar) werk en de rol van SNTR hierin. De vragen zijn er vooral op gericht om te zien of de respondenten mechanismen uit de CMO's herkennen, welke meerwaarde zij zien van het SNTR-programma en welke eventuele knelpunten ze ervaren.

EUR BRIDGE-survey

De Erasmus Universiteit voert in het kader van het brede BRIDGE-onderzoek de EUR BRIDGE-survey (2017-2020) uit. Voor de EUR BRIDGE-survey is een vragenlijst ontwikkeld die informatie biedt over belemmerende factoren en hulpbronnen, structurele en sociaal-culturele integratie-indicatoren en ervaringen met het SNTR- en het gemeenteprogramma. Wij hebben een aantal vragen toegevoegd aan deze enquête over verschillende aspecten van de begeleiding, met als doel in kaart te brengen of de veronderstelde mechanismen uit de beleidstheorie in de praktijk door de deelnemers worden herkend en hoe deze door hen worden ervaren. Deze methode van gegevensverzameling vormt een aanvulling op de individuele interviews met statushouders, omdat we hiermee een grotere groep konden bereiken.

De enquête werd verspreid onder alle deelnemers aan het SNTR-programma. In totaal hebben 367 deelnemers van het SNTR-programma deelgenomen aan de EUR BRIDGE-survey. Dit is een (totale) respons van 93 procent. Er is geen systematische non-respons gevonden op basis van leeftijd, geslacht en herkomst. Hierdoor was de respons op deze gebieden representatief voor de gehele groep deelnemers aan het SNTR-programma.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de verschillende activiteiten die geboden worden door SNTR. Naast het beschouwen van de interventies als losstaande activiteiten, hebben we ook de beleidstheorie van SNTR gereconstrueerd door samen met medewerkers van SNTR 'CMO-configuraties' op te stellen (Context-Mechanism-Outcome). De beleidstheorie is in detail beschreven in bijlage-rapport 1. In hoofdstuk 3, 4, 5 en 6 onderzoeken we in welke mate de activiteiten uit deze CMO's in de praktijk worden uitgevoerd zoals beoogd, en de mate waarin deze volgens de betrokkenen bijdragen aan de beoogde doelen. We bespreken eerst een aantal algemene bevindingen over dit programma-onderdeel, en gaan daarna per CMO in op de bevindingen van het onderzoek. Tevens benutten we de inzichten uit de bestaande literatuur om, waar mogelijk, inzichten te geven over de plausibele effectiviteit van de respectieve interventies. De eerste drie hoofdstukken behandelen elk een ander thema van het SNTR-programma, respectievelijk: maatschappelijke begeleiding, taalverwerving en participatie. Hoofdstuk 6 presenteert overkoepelende bevindingen die niet specifiek te relateren zijn aan één van de vier onderzochte programma-onderdelen. De samenvattende conclusies en aanbevelingen voor Stichting Nieuw Thuis Rotterdam zijn reeds beschreven in hoofdstuk 0.

2. Het SNTR-programma in vogelvlucht

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van het SNTR-programma. In de eerste fase van dit onderzoek is een beschrijving gegeven van het werkproces achter het SNTR-programma en is de achterliggende beleidstheorie opgesteld. Hiervan is verslag gedaan in bijlagerapport 1. Eerst wordt kort ingegaan op de aanleiding voor de ontwikkeling van het SNTR-programma en de uitgangspunten hiervan. Daarna volgt een beschrijving van de doelgroep en de plaats van SNTR binnen het gemeentelijke integratiebeleid. Ten slotte wordt een inhoudelijke beschrijving van het programma gegeven. Belangrijk om te vermelden is dat we in dit hoofdstuk het programma en de bijbehorende activiteiten beschrijven zoals deze bedoeld zijn. Dit hoeft niet noodzakelijkerwijs te reflecteren hoe ze in de praktijk worden uitgevoerd. Hier wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 6 nader op ingegaan.

De beschrijving in dit hoofdstuk is in eerste instantie gebaseerd op een analyse van alle beschikbare documenten over het SNTR-programma, zoals beleidsstukken, monitorrapportages, handboeken en instrumenten. Tijdens interviews met medewerkers van SNTR zijn specifiekere details over de ontwikkelingen van het programma en de ontwikkelde interventies toegelicht.

2.1 Ontstaan van SNTR

In 2015 werd Nederland, net zoals andere Europese landen, geconfronteerd met een sterk verhoogde asielinstroom, toen 58.900 asielzoekers hun asielaanvragen indienden (IND, 2017). De huisvesting van deze groep werd bemoeilijkt door het al bestaande tekort aan sociale huurwoningen. In het licht van deze situatie besloot Stichting De Verre Bergen, een Rotterdamse filantropische instelling, een nieuwe organisatie op te richten genaamd Stichting Nieuw Thuis Rotterdam (SNTR). Deze stichting kocht 200 woningen in Rotterdam om een nieuw thuis te bieden aan Syrische gezinnen met een verblijfsvergunning. Naast huisvesting biedt SNTR tevens een omvattend integratieprogramma, onder andere bestaand uit een versneld taaltraject, maatschappelijke begeleiding, en begeleiding naar passend (vrijwilligers)werk en/of onderwijs. Het doel van het programma is om bij te dragen aan een snellere integratie van statushouders in de Nederlandse samenleving.

SNTR heeft haar programma opgesteld voor Syrische gezinnen met een verblijfsvergunning die vanaf 2016 aan Rotterdam toegewezen zijn. De stichting heeft ervoor gekozen om alleen met Syrische statushouders te werken omdat Syriërs de grootste recente groep statushouders in Nederland vormen (Dagevos, Huijnk, Maliepaard & Miltenburg, 2018). Bovendien, om een goed afgestemd programma te ontwikkelen wilde de stichting samenwerken met een groep die dezelfde taal sprak en een (relatief) homogene cultuur had. De Syrische gezinnen zijn door de gemeente Rotterdam toegewezen aan het SNTR-programma.

Als private organisatie werkt SNTR binnen het breder gemeentelijk beleidskader. De stichting heeft daarom een samenwerkingsconvenant gesloten met de gemeente zodat het SNTR-programma en de Rotterdamse aanpak statushouders elkaar zouden versterken. In de praktijk betekende dit dat de selectie van de tweehonderd Syrische vluchtelingengezinnen met een verblijfsvergunning voor het SNTR-programma gemaakt werd door de gemeente Rotterdam. Van de 3350 statushouders die de gemeente Rotterdam tussen 2016 en 2018 moest huisvesten, werden 939 Syriërs met hun gezin aan het SNTR-programma toegewezen. Dat is 28 procent van de Rotterdamse taakstelling (Gemeente Rotterdam, 2018). Bij de toewijzing aan het SNTR-programma en de SNTR-woning door de gemeente wordt uitleg gegeven over het programma, waarna het gezin vrij is om te kiezen of ze al dan niet deelnemen aan het programma. Bij deelname ondertekent men een sociaal contract.

Deelnemers die in het SNTR-programma zitten, krijgen geen maatschappelijke begeleiding van VluchtelingenWerk, die voor de gemeente de maatschappelijke begeleiding uitvoert, maar van SNTR. SNTR biedt daarnaast ook ondersteuning bij activering richting werk of een opleiding. Deelnemers blijven wel in de caseload van werkconsulenten. Deze zien de statushouder eens in de anderhalf tot drie maanden.

2.2 Uitgangspunten van het SNTR-programma

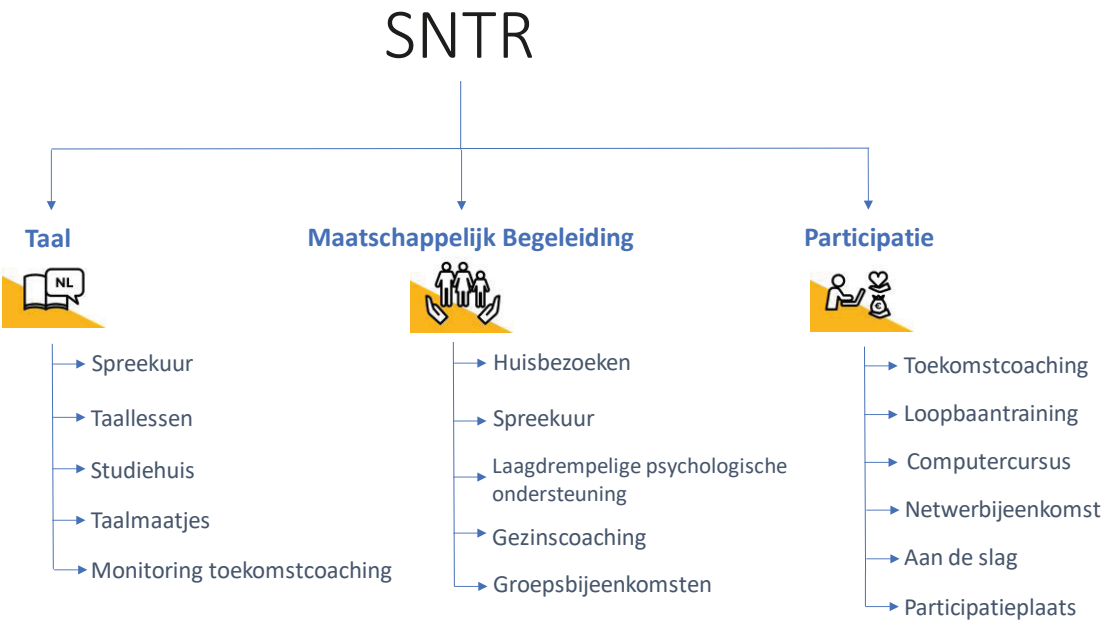
SNTR heeft als veronderstelling dat een intensieve en integrale aanpak zou leiden tot een snellere integratie van statushouders in de Nederlandse samenleving. De stichting baseert haar activiteiten op drie uitgangspunten:

- **Intensiteit:** intensieve ondersteuning, zowel in de duur, frequentie, als in de verscheidenheid van activiteiten.
- **Integraliteit:** SNTR tracht de integratie van deelnemers te bevorderen op meerdere leefgebieden: zowel taalkundig en sociaal als economisch. Bovendien wordt de begeleiding geboden op zowel individueel als gezinsniveau.
- **Maatwerk:** de deelnemers staan centraal. Zij krijgen advies over welke taal cursus het beste bij hun capaciteiten past en formuleren een toekomstplan waarvan ze zelf eigenaar zijn.

2.3 Programmaopzet

Naast het bieden van huisvesting bestaat het SNTR-programma uit een uitgebreid aanbod van activiteiten, zoals taalcursussen, trainingen, toekomstcoaching en intensieve maatschappelijke begeleiding aan volwassenen en kinderen. In de procesevaluatie beperken we ons tot drie programmaonderdelen, te weten: maatschappelijke begeleiding, taalverwerving en participatie, zoals weergegeven in figuur 3. De programmaonderdelen 'kind' en 'huisvesting' vallen buiten de afbakening van deze procesevaluatie.⁶ In dit hoofdstuk bieden we een beknopte samenvatting van de activiteiten binnen het SNTR-programma zoals deze bedoeld zijn. Dit hoeft, zoals eerder gezegd, niet noodzakelijkerwijs te reflecteren hoe ze in de praktijk worden uitgevoerd. Hier wordt in de hoofdstukken 3 tot en met 6 nader op ingegaan.

Figuur 3. Overzicht van de activiteiten van het SNTR-programma



Maatschappelijke begeleiding

SNTR streeft ernaar om haar deelnemers zo snel mogelijk zelfredzaam te laten worden en te laten integreren in de Nederlandse samenleving. Dit doet de stichting door maatschappelijke begeleiding te bieden in de vorm van coaching via huisbezoeken, spreekuur, laagdrempelige psychologische ondersteuning en gezinscoaching.

⁶ Het huisvestingdeel van het SNTR-programma is beperkt tot het beheer van de woningportefeuille en het zorgen voor goede relaties met de burens. Het kind-programmaonderdeel wordt apart onderzocht in het kader van het EUR BRIDGE-project.

Huisbezoeken

SNTR-gezinnen worden vanaf de start van het programma gekoppeld aan een eigen coach, die regelmatig bij het gezin op huisbezoek gaat om hen te ondersteunen. Deze ondersteuning varieert van hulp bij het regelen van hun administratieve en praktische zaken en het begrijpen van Nederlandse normen en waarden tot het ontwikkelen van een sociaal netwerk in Rotterdam en eventueel het signaleren van psychologische of gezinsproblemen. Om de communicatie tussen de coach en het gezin goed te laten verlopen komen coaches samen met een connector (tot het moment waarop dit niet meer nodig is omdat het gezin voldoende Nederlands spreekt). De connector is afkomstig uit Syrië, dan wel bekend met de Syrische taal en cultuur en vervult de rol van taalkundig en cultureel vertaler ('connector') tussen coach en deelnemers. De coaching duurt in principe drie jaar en is verdeeld in verschillende fasen. Tijdens de eerste fase, genaamd 'Basis op Orde', komt de coach wekelijks langs om de post te lezen en financiële, administratieve en praktische zaken te regelen. Te denken valt aan het inschrijven van de kinderen op school, het zoeken van een huisarts en het kennismaken met de bureaus en de wijk. Het streven is dat deelnemers na ongeveer vijf maanden doorstromen naar de tweede fase – de 'Participatiefase' – waarin vergelijkbare zaken worden aangepakt, maar de deelnemers ook wordt geleerd om deze samen met hun coach aan te pakken. Na één tot anderhalf jaar begeleiding, komen de coach en connector nog één keer per maand langs, omdat zij verwachten dat het gezin veel zaken zelf kan regelen (de Toekomstperspectief-fase). Door deze aanpak te volgen, handhaven de coaches een methode die SNTR 'voordoen, samen doen, zelf doen' noemt. Naast het regelen van praktische zaken en het oplossen van administratieve problemen helpen coaches hun deelnemers hun sociaal netwerk op te bouwen door buurthuizen te bezoeken, of deelnemers aan te moedigen vrijwilligerswerk te gaan doen.

Tijdens de huisbezoeken spreekt de coach met het gezin over normen, waarden en culturele verschillen. Deze worden uitgelegd om de statushouders te helpen zich meer bewust te worden van en zich te informeren over Nederlandse gebruiken, zodat zij zich meer verbonden voelen met de Nederlandse samenleving en zich in staat voelen eraan deel te nemen.

Spreekuur

Deelnemers worden aangemoedigd om met hun vragen of eventuele dringende zaken langs te komen op het spreekuur. Dit biedt uitkomst wanneer hun coach niet beschikbaar is om te helpen, en zorgt er ook voor dat praktische vragen niet te veel nadruk krijgen tijdens de huisbezoeken. Het spreekuur is tweemaal per week in het SNTR-gebouw en wordt gehouden door coaches en connectoren die op dat moment beschikbaar zijn. Er wordt gestreefd naar een inloopbeleid met een maximale hulpduur van dertig minuten. Daarnaast zitten coaches ook af en toe in een buurthuis in Rotterdam om meerdere deelnemers te helpen die in de desbetreffende wijk wonen.

Groepsbijeenkomsten

Groepsbijeenkomsten kunnen georganiseerd worden om een grotere groep van informatie te voorzien. Hiervoor worden vaak externe partijen uitgenodigd om ergens een toelichting over te geven. Deze worden vooral in het studiehuis georganiseerd, en soms ook in wijken waar veel SNTR-gezinnen wonen. De tweede vorm van groepsbijeenkomsten heeft meer de vorm van activiteiten. Het doel van dit soort bijeenkomsten is om mensen (vooral diegenen met een activeringsbehoefte) buitenhuis te krijgen, in contact met anderen te brengen en hun netwerk te vergroten.

Laagdrempelige psychologische ondersteuning

Aangezien de coach drie jaar lang bij het gezin thuis komt en daardoor inzicht heeft in de persoonlijke en gezinssituatie, kan deze ook emotionele en psychologische problemen signaleren. Wanneer extra ondersteuning nodig is om de problematiek aan te pakken, kunnen deelnemers zichzelf aanmelden voor het programma 'Problem Management+' (PM+) dat SNTR aanbiedt. Dit programma bestaat uit een reeks korte sessies die door professionals zonder psychologische achtergrond kunnen worden uitgevoerd en gericht zijn op het aanpakken van stress middels gedragsactivatie en het aanleren van vaardigheden. De interventie wordt in Nederland uitgevoerd en onderzocht door de VU. SNTR-connectoren zijn getraind en ontvangen supervisie om de interventie uit te kunnen voeren onder die aanpak.

Gezinscoaching

Wanneer er gezinsproblemen ontstaan, zet een coach met kennis van pedagogiek zich in om deze aan te pakken door kinderen extra hulp te bieden. Dit kan door educatieve of opvoedingsvragen te beantwoorden, motiverende gesprekken met de ouders te voeren en door de culturele verschillen die rondom ouderschap bestaan te bespreken. De coach biedt ook hulp bij praktische zaken, bijvoorbeeld rondom gehandicapte kinderen. Indien nodig wordt er doorverwezen naar specialistische zorg. Tot slot zijn er ook coaches met als aandachtsgebied activering en echtscheidingsproblematiek, die begeleiden en ondersteunen bij praktische zaken (zoals het regelen van een advocaat) en culturele verschillen bespreken.

Taalverwerving

SNTR wil haar deelnemers ook in staat stellen om hun inburgeringsexamen te behalen en de Nederlandse taal te leren op het voor hen hoogst mogelijke niveau.⁷ Hiervoor biedt de stichting taallessen, een spreekuur, het studiehuis en taalmaatjes.

Taallessen

De taalschool van SNTR biedt vier keer per week taallessen door NT2-gecertificeerde docenten, en streeft ernaar om de deelnemers in te delen in kleine homogene groepen. Deelname aan het taalaanbod van SNTR is niet verplicht, en deelnemers kunnen ervoor kiezen om een extern taaltraject te volgen. SNTR heeft een aantal partnerscholen waar zij deelnemers naar doorverwijst vanwege de kwaliteit van hun lesaanbod, maar deelnemers zijn uiteindelijk vrij om te kiezen waar ze hun taallessen willen volgen.

Monitoring door toekomstcoach

Deelnemers worden gedurende hun deelname aan het SNTR-programma begeleid door een toekomstcoach, die met de deelnemer spreekt over diens voortgang in de taal cursus en eventuele problemen hieromtrent.

Spreekuur

Om te voldoen aan de administratieve voorschriften rondom inburgering en het beheren van een taalschool wordt er twee keer per week een taalspreekuur gehouden. Hier kunnen deelnemers hulp krijgen om zich in te schrijven voor examens en andere aan DUO en inburgering gerelateerde zaken. Deelnemers kunnen ook naar het spreekuur komen met vragen en klachten gerelateerd aan de taal cursus. Verder biedt SNTR cursistenbegeleiding, tussentijdse toetsen (om de kwaliteit van de taal cursus te waarborgen), reiskostenvergoeding, een laptop lening en financiering wanneer de DUO-lening ontoereikend is om het streefniveau te behalen.

Studiehuis

Het studiehuis is een extra faciliteit naast de taallessen. Hier geeft een NT2-docent samen met een vrijwilliger extra begeleiding aan cursisten op het gebied van taal en examentraining en Oriëntatie van de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA). Ook worden hier excursies en lezingen aangeboden. Door deze activiteiten hoopt SNTR de deelnemers te helpen om hun taalvaardigheden in de praktijk te brengen.

Taalmaatjes

SNTR streeft ernaar om haar deelnemers te koppelen aan een taalmaatje (een vrijwilliger) om hun een kans te bieden hun nieuw aangeleerde taal in de praktijk te brengen. Naast taalbeheersing kan het maatje ook een brug slaan naar de Nederlandse samenleving. De exacte invulling van de relatie en de ondernomen activiteiten blijven echter voor maatje en deelnemer om zelf over te beslissen.

⁷ Bij de oprichting van SNTR werd taalniveau B1 geformuleerd als wenselijk eindniveau voor de deelnemers. Gaandeweg het programma bleek echter dat dit voor een groot deel van de SNTR-deelnemers niet haalbaar bleek omdat bij hen het benodigde leervermogen ontbreekt. Hierop is het doel aangepast naar een zo hoog mogelijk taalniveau, passend bij de capaciteiten van de deelnemer.

Participatie

SNTR stelt zich als derde doel om haar deelnemers zelfredzaam te maken op de arbeidsmarkt. Hiervoor biedt de stichting een reeks van activiteiten aan.

Toekomstcoaching

Deelnemers worden door een toekomstcoach begeleid bij het vinden van (een vorm van) werk of opleiding.⁸ Waar de MB-coach een gezin begeleidt, biedt de toekomstcoach juist begeleiding op individueel niveau door de deelnemer te informeren en adviseren in diens zoektocht naar werk. Een belangrijk onderdeel van toekomstcoaching is het opstellen van een toekomstplan en het sturen op het behalen van de doelen in dit plan. 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 de deelnemer te vergroten door hem te motiveren en aan te moedigen. Deelname aan toekomstcoaching is in principe vrijwillig.

Loopbaantraining

De loopbaantraining heeft als doel om deelnemers de benodigde kennis en vaardigheden aan te leren om hun achterstand op de arbeidsmarkt te overbruggen. In het bijzonder leert dit traject van veertien weken deelnemers vaardigheden rondom het opbouwen van een netwerk, solliciteren, de Nederlandse werkcultuur en communicatie. Deelnemers die geïnteresseerd zijn om hun eigen bedrijf te starten kunnen een ondernemerschapstraject volgen van zeventien weken. De ondernemerschapstraining is op het moment van schrijven één keer gegeven voor een groep van twaalf deelnemers.

Computercursus

Computervaardigheid is essentieel in de Nederlandse samenleving. Daarom biedt SNTR computercursussen aan voor deelnemers die hiermee nog geen ervaring hebben. De cursus bestaat uit vijf sessies en wordt in het Arabisch en Nederlands gegeven.

Netwerkbijeenkomsten en werkbezoeken

SNTR probeert een professioneel netwerk samen te brengen om de deelnemers kennis te laten maken met werkgevers. Deze bijeenkomsten worden soms door SNTR georganiseerd, en soms sluit SNTR aan bij bestaande initiatieven. Tevens organiseert SNTR bezoeken bij bedrijven zoals het Rotterdamse vervoerbedrijf (RET) of bij Picnic zodat zowel werkgevers als deelnemers elkaar beter kunnen leren kennen in de vorm van een rondleiding en een vraag-en-antwoordsessie.

Participatieplaats (werkstage/werkervaringsplaats/betaald werk)

Werkstages en werkervaringsplaatsen bieden de deelnemer een kans om zichzelf te ontwikkelen door de Nederlandse taal te oefenen, de Nederlandse (werk)cultuur te leren kennen en een (professioneel) netwerk op te bouwen. Tevens is het een gelegenheid om eventuele vakkennis (verder) te ontwikkelen. Indien mogelijk kan betaald werk ook een bestemming zijn. SNTR probeert deelnemers te koppelen aan vacatures door middel van directe matching. Dit kan plaatsvinden door een deelnemer aan te moedigen om aan een netwerkbijeenkomst of werkbezoek deel te nemen. Het kan ook op een individueel niveau plaatsvinden, waar de projectcoördinator gericht op zoek gaat naar werkmogelijkheden die aansluiten op de vaardigheden van de deelnemer.

Aan de slag

‘Aan de slag’ is een traject voor analfabete of anders-alfabete⁹ deelnemers, waarbij taal en loopbaan worden gecombineerd. Hier krijgen deelnemers twee dagen per week taallessen en twee dagen per week loopbaanactiviteiten (zoals training, werkstage en groepscoaching). Door een verbinding tussen de lesstof en de werkpraktijk wil SNTR deze deelnemers beter voorbereiden op de Nederlandse arbeidsmarkt op het gebied van taal en werkervaring.

⁸ Verschillende vormen van (betaald of onbetaald) werk zijn denkbaar, zoals werkstages, werkervaringsplaatsen, leer-werktrajecten of een betaalde baan.

⁹ Anders-alfabeten zijn mensen die uitsluitend kunnen lezen en schrijven in een ander schrift dan het Latijnse schrift.

Hieronder zijn voor het overzicht de verschillende uitvoerders van het SNTR-programma en hun rol binnen het programma beknopt weergegeven.

Uitvoerder	Taken
MB-coach	Biedt op gezinsniveau maatschappelijke begeleiding, in de vorm van periodieke huisbezoeken.
Connector	Vervult de rol van 'cultureel vertaler' tussen de deelnemer en de uitvoerders van SNTR. Is aanwezig bij huisbezoeken maar ook bij gesprekken met toekomstcoaches en loopbaantrainingen.
Taaldocent	Verzorgt de taallessen.
Toekomstcoach	Begeleidt de deelnemer in hun oriëntatie op en ontwikkeling richting een toekomstdoel. Monitort daarnaast de voortgang op het gebied van taal.
Trainer	Biedt trainingen in het kader van loopbaanontwikkeling, te weten de loopbaantraining, ondernemerschapstraining en de computercursus.

2.4 Customer journey

De sectie hierboven biedt een samenvattend overzicht van de verschillende activiteiten ontwikkeld door SNTR om de integratie van haar deelnemers te bevorderen. Het beschrijven van het programma als een reeks van losstaande interventies laat echter niet goed zien hoe dit er op het niveau van een deelnemer uitziet. Daarom wordt in deze paragraaf een complete beschrijving van het SNTR-programma gegeven door de ogen van de deelnemers middels een customer journey. Een customer journey is een weergave van de ervaring die een deelnemer meemaakt wanneer deze een interactie aangaat met een organisatie. Belangrijk om te vermelden is dat deze customer journey een beschrijving geeft van het proces zoals SNTR het heeft ontworpen, niet zoals het in de praktijk plaatsvindt of ervaren wordt. Op individueel niveau kan de koers (en inhoud) van het traject in de praktijk verschillen, afhankelijk van de onverwachte omstandigheden of situaties waar de deelnemer mee te maken krijgt (zoals een echtscheiding of schuldenproblematiek). Het gaat hier dus om een 'ideaaltypische' klantreis.

Om de reis te beschrijven die een deelnemer door het programma maakt, gebruiken we een fictief personage om zijn ervaring in de loop van de tijd te beschrijven. Samir Mahmoud is een 30-jarige Syrische man die samen met zijn vrouw en kinderen asiel heeft gekregen in Nederland en vervolgens is toegewezen aan de gemeente Rotterdam.

De basisprincipes van het SNTR-programma

Inhuizing

De eerste ontmoeting van Samir met SNTR vindt plaats tijdens een drukke dag waarin veel administratieve zaken geregeld worden met de gemeente Rotterdam. Hij wordt opgehaald door een medewerker van team Huisvesting en een connector van SNTR. Een connector is een persoon van Syrische afkomst of met een hoge vaardigheid in de Syrische taal en cultuur. Naast het vertalen van de informatie naar het Arabisch kan de connector zaken uitleggen door te wijzen op overeenkomsten en verschillen met de Syrische context. Samen met zijn gezin en de SNTR-medewerkers rijdt Samir naar zijn nieuwe huis. Tijdens het bezoek wordt de familie Mahmoud aangemoedigd om eventuele vragen te stellen. Deze kunnen betrekking hebben op het huis, de burens, de straat, de buurt en Rotterdam. Nadat zij dit huis goed bekeken hebben, moeten Samir en zijn familie beslissen of ze het huis dat SNTR hun aanbiedt accepteren. Als ze ervoor kiezen om het huis te accepteren, ondertekenen ze de huurovereenkomst, die voor hen vertaald wordt, en regelen ze contracten en andere administratieve gegevens met betrekking tot de huurovereenkomst. Als de familie Mahmoud besluit deel te nemen aan het integratieprogramma van SNTR, zullen ze ook een afzonderlijk sociaal contract ondertekenen. Dit is een overeenkomst die het deelnemende gezin en SNTR tekenen om de afspraken rondom deelname aan het programma vast te leggen. Hierin belooft SNTR de verschillende diensten te verstrekken op het terrein van huisvesting, taal, maatschappelijke begeleiding, loopbaanbegeleiding en ondersteuning voor de kinderen. De deelnemers tekenen om zich te houden aan de regels, deel te nemen aan de taallessen, en hun DUO-lening in te zetten voor het Nederlandse taaltraject. De familie van Samir krijgt vervolgens de sleutels van het huis en heeft daarna twee weken de tijd om van het asielzoekerscentrum, waar ze eerder woonden, naar hun nieuwe huis te verhuizen. Hun huis is voorzien van de basisvoorzieningen zoals vloerbedekking, een keuken, badkamer en pas geschilderde muren, maar het is de verantwoordelijkheid van de familie Mahmoud om het meubilair te regelen met de

lening die ze van de gemeente ontvangen. De familie Mahmoud mag voor onbepaalde tijd in het SNTR-huis wonen, ook als ze uit het programma stromen of besluiten met het programma te stoppen. Als ze niet tevreden zijn met hun huis, is het de vrije keuze van de familie Mahmoud om te verhuizen. Als ze ervoor kiezen om dit te doen, zullen SNTR en de gemeente echter geen ander huis voor hen zoeken.

Kennismaking met SNTR

Nadat ze zich hebben gevestigd, nemen de coach en de connector contact met de familie Mahmoud op. De coach is een maatschappelijk werker die het gezin gaat helpen met hun integratie in Nederland. Omdat de nieuw aangekomen familie de Nederlandse taal nog niet begrijpt, vertaalt de connector de informatie die de coach verstrekt naar het Syrisch-Arabisch. Na het plannen van een eerste afspraak bij Samir en zijn vrouw thuis zullen gedurende drie jaar nog vele huisbezoeken volgen. In eerste instantie zal de coaching één keer per week plaatsvinden en zal deze voornamelijk bestaan uit het helpen regelen van administratieve zaken. Na verloop van tijd zal de frequentie van huisbezoeken afnemen en zich beperken tot het informeren en stimuleren van de deelnemer om actief lid van de Nederlandse samenleving te worden. Een van de eerste zaken die besproken wordt door de coach, de connector en de familie Mahmoud is de kennismakingsbijeenkomst bij SNTR. In dit verband wordt het gezin op het SNTR-kantoor uitgenodigd om formeel door het team te worden verwelkomd en meer informatie te ontvangen over het integratieprogramma waar zij aan deel kunnen gaan nemen.

Start van het programma

De familie Mahmoud begint met hun integratieprogramma nadat ze verhuisd zijn. Dit begint met coaching in het kader van maatschappelijke begeleiding, te beginnen met de 'Basis op Orde'-fase. Deze fase duurt ongeveer vijf maanden. Binnen deze periode wordt het gezin door hun coach geholpen om te begrijpen hoe dingen in Nederland werken op praktisch, financieel of administratief gebied. De coach helpt het gezin bij het inschrijven bij een taalcursus, het vinden van een huisarts en het aanmelden van de kinderen voor school en/of kinderopvang. De coach helpt het gezin ook met de financiën en administratie, door post te vertalen en informatie over Nederlandse regels en procedures te verschaffen. Ten slotte zal de coach ervoor zorgen dat gezinsleden doorverwezen worden naar de gespecialiseerde organisaties, zoals VluchtelingenWerk, ziekenhuizen, hulpverleningsorganisaties of de gemeente Rotterdam. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan problemen met de gezondheid, gezinshereniging of ernstige schulden. Tijdens deze vroege integratieperiode, waarin de familie Mahmoud de taal niet begrijpt en niet op de hoogte is van de regels en processen, zal hun coach de meeste van deze taken voor hen uitvoeren. Na verloop van de tijd zal de coach het gezin actief betrekken bij dit proces van zaken regelen, zodat zij deze taken uiteindelijk zelf kunnen uitvoeren. De coach en de connector voeren deze maatschappelijke begeleiding uit volgens de methode 'voordoen, samendoen, zelf doen'.

Naast het regelen van deze basiszaken, zet het gezin de eerste stappen op het pad naar integratie door zich in te schrijven op een taalcursus. SNTR biedt de mogelijkheid om de taal te leren in de taalschool van SNTR, maar deelnemers zijn niet verplicht om gebruik te maken van dit aanbod. Om hen te helpen bij het maken van een verantwoorde keuze bij het zoeken naar een taalaanbieder vindt met de volwassenen van de familie Mahmoud een 'pre-screening' plaats door een taalmedewerker van SNTR. Tijdens deze afspraak wordt er gekeken naar het leervermogen, het aantal jaren onderwijs in Syrië, de bekendheid met het westerse schrift, de kennis van de Engelse taal en het uiteindelijke doel van hen om Nederlands te leren. Met behulp van deze informatie kijkt de medewerker samen met Samir en zijn vrouw naar het taaltraject dat het best bij hun profiel past. Dit zou bij SNTR kunnen zijn, of bij een andere taalschool, als de deelnemers speciale wensen hebben (als ze de taal bijvoorbeeld sneller willen leren, tot een hoger niveau dan B1 willen komen, of lessen dichterbij hen in de buurt willen volgen).

Als Samir en zijn vrouw ervoor kiezen om taal bij SNTR te volgen, moeten zij een intake doen met een taaldocent van de SNTR-taalschool. Deze leraren zullen een tweede evaluatie ten aanzien van de taalvaardigheid van het paar uitvoeren door hen een reeks tests te laten maken. Deze evaluatie is diepgaander en zal worden gebruikt als laatste bepalende factor voor de trajecten waar Samir en zijn vrouw geplaatst zullen worden. Omdat Samir en zijn vrouw verschillende ambities, interesses en capaciteiten kunnen hebben, kunnen ze in verschillende taaltrajecten geplaatst worden. Niettemin zal SNTR, ongeacht de cursus die ze volgen, proberen ervoor te zorgen dat ze beiden hun taalprogramma afronden op hun streefniveau A2 en over de nodige hulpmiddelen beschikken om het inburgeringsexamen op het streefniveau te halen.

Als Samir en zijn vrouw de praktische en financiële voorwaarden accepteren die verbonden zijn aan het volgen van de taal cursus van SNTR, moeten ze een contract ondertekenen en begint het leren van de Nederlandse taal. Dat houdt in dat ze vier keer per week taallessen bijwonen en ook een paar uur per dag huiswerk maken. Dit is een voor iedereen variërende periode, afhankelijk van het traject waarin de deelnemers zijn geplaatst en het tempo van hun vordering. Als Samir en zijn vrouw ervoor kiezen om taal niet bij SNTR te volgen, dan moeten zij hun eigen inschrijving bij de taalaanbieder regelen.

Participatie

Na vijf maanden gaat de familie Mahmoud van de 'Basis op Orde'-fase naar de 'Participatie'-fase. Hier ligt de focus op het deelnemen aan de Nederlandse samenleving. De coach van Samir zal zijn gezin helpen met het ontwikkelen van een netwerk door buurthuizen te bezoeken, vrijwilligerswerk te vinden en allerlei verschillende activiteiten te ondernemen om de stad te leren kennen. De coach kan Samir of zijn vrouw ook koppelen aan een taalmaatje om de taal te oefenen en het sociale contact te vergroten. In dit stadium wordt de frequentie van huisbezoeken teruggebracht tot eens in de twee weken.

Tijdens deze fase wordt de focus gelegd op het leren kennen van de Nederlandse cultuur, normen en waarden. Dit gebeurt op een natuurlijke wijze wanneer Samir en zijn vrouw de omgeving beginnen te ontdekken, en wordt ook gestimuleerd via het verplichte participatieverklaringstraject. Dit traject wordt aangeboden door de gemeente Rotterdam en gaat in op thema's zoals democratie, vrijheid van meningsuiting en andere waarden die het Nederlandse volk omarmt. Samir heeft ook de kans om een loopbaantraining te volgen bij SNTR om meer te leren over de Nederlandse werkcultuur en communicatie. Op deze training leert Samir hoe hij op een baan kan solliciteren doordat in de training onder meer kenmerken van de Nederlandse (werk)cultuur toegelicht worden. Tijdens de huisbezoeken kan Samir het geleerde ook met zijn coach bespreken.

Het leggen van contacten met bureaus en mensen in de omgeving biedt hun ook kansen om (vrijwilligers)werk te vinden. Samir en zijn vrouw krijgen beiden een eigen toekomstcoach om hen te helpen hun weg vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zij zullen apart afspraken maken met hun toekomstcoach om hun werkplannen te bespreken. Omdat Samir in het begin druk bezig is met inburgering zal hij het dan ook voornamelijk hebben over de Nederlandse taal, en hoe hij zijn leren en vooral zijn eigen progressie ervaart. Daarnaast maken Samir en zijn toekomstcoach een begin met het nadenken over toekomstige werkplannen door een toekomstplan op te stellen.

Op weg naar zelfredzaamheid

Zeven maanden later is de familie Mahmoud thuis gevestigd, bezig hun administratie op orde te krijgen en taallessen en trainingen te volgen. Bovendien is de familie Mahmoud verder met hun taaltraject, waardoor zij brieven zelf beter kunnen begrijpen en zaken kunnen aanpakken. Frequente huisbezoeken zijn dus niet meer nodig, omdat Samir en zijn vrouw zelfredzamer zijn geworden. Als gevolg hiervan vermindert hun afhankelijkheid van de MB-coach, die nog slechts eens in de maand langskomt.

Met het afnemen van de intensieve maatschappelijke begeleiding legt de familie Mahmoud zich nu meer toe op hun inburgering en het zoeken naar werk. De toekomstcoaches spelen hier een belangrijke rol door samen met Samir en zijn vrouw te zoeken naar vacatures en hen voor te bereiden op sollicitatiegesprekken. Daarnaast worden Samir en zijn vrouw ook uitgenodigd om zich aan te sluiten bij netwerkbijeenkomsten en werkbezoeken. Deze hebben als doel om hen te helpen in contact te komen met werkgevers.

Aan het eind van het driejarige integratietraject is het de bedoeling dat Samir en zijn vrouw het inburgeringsexamen op hun streefniveau hebben gehaald, en dat zij zelfredzaam en uitkeringsonafhankelijk zijn geworden.

Optionele diensten

De bovenstaande beschrijving schetst de kerncomponenten van het SNTR-integratieprogramma. Naast deze services bestaat er een verzameling van extra services waar Samir en zijn gezin gebruik van kunnen maken als ze dit wenselijk en/of noodzakelijk achten. Gezien het feit dat de familie Mahmoud hun huis van SNTR huurt, behoudt de organisatie een aantal verantwoordelijkheden om de woningportefeuille te beheren. Met dit in gedachten, kunnen ze SNTR bellen om een klusjesman te regelen wanneer er

technische problemen zijn in hun huis. Bovendien biedt SNTR ook sociaal beheer aan, om ervoor te zorgen dat de relatie van deelnemers met hun burens goed blijft. Als ze een algemene vraag hebben over hun huis, worden ze uitgenodigd langs te komen op het huisvestingspreekuur.

Spreekuren worden ook gehouden voor andere mogelijke vragen die de familie Mahmoud zou kunnen hebben. Als Samir een dringende vraag heeft over een praktische of administratieve zaak die niet kan wachten tot hun volgende huisbezoek, kan hij deze via WhatsApp stellen, een afspraak maken om hun coach op kantoor te ontmoeten of langs gaan op het spreekuur. Voor vragen die gerelateerd zijn aan hun taaltraject of inburgeringsexamen kunnen deelnemers terecht op een apart taalspreekuur.

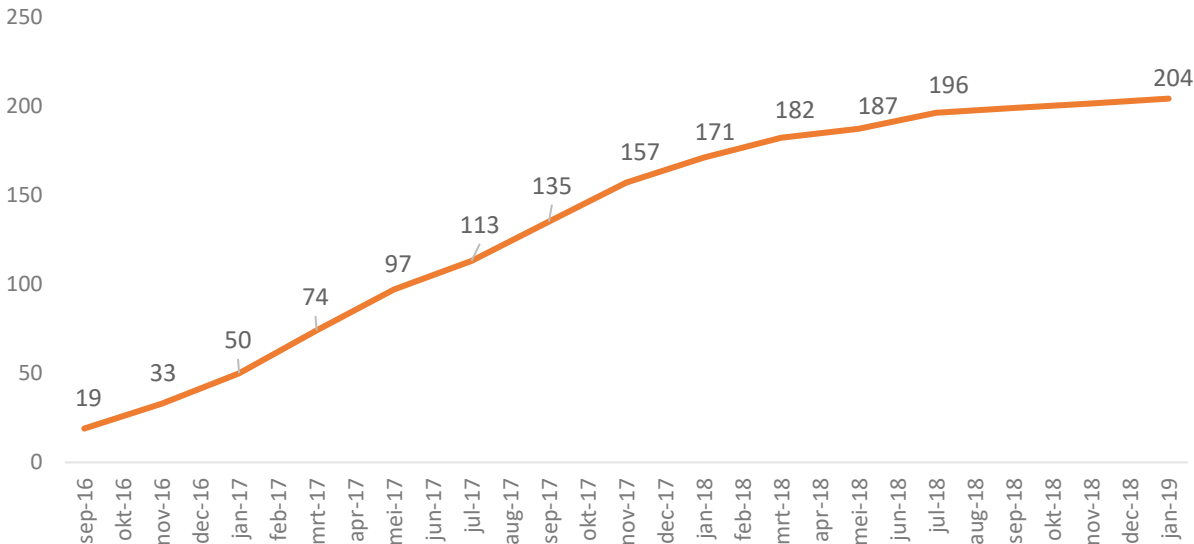
Daarnaast kunnen ze voor hulp langskomen in het studiehuis. Dat kan wanneer zij hun taal willen oefenen, of extra ondersteuning willen bij het leren van de Nederlandse taal, of bij opdrachten zoals voor ONA in het kader van hun inburgering. Ook worden hier lezingen, bijeenkomsten en activiteiten gehouden om de familie Mahmoud te helpen met het in de praktijk brengen van hun Nederlandse taalvaardigheid.

Aangezien het SNTR-programma tot doel heeft tegemoet te komen aan de behoeften en belangen van Syrische vluchtelingenfamilies als geheel, heeft de organisatie ook activiteiten ontwikkeld die gericht zijn op de behoeften van de kinderen. In de zomer wordt een zomerschool georganiseerd, waar de kinderen van Samir drie weken lang heen kunnen gaan. Daar kunnen ze ook de Nederlandse taal oefenen en de stad leren kennen. De kinderen kunnen ook aanvullende begeleiding ontvangen van een mentor, bijvoorbeeld als hun ouders in verband met drukte rondom hun integratie of ontbrekende kennis niet in staat zijn om hun kinderen goed te begeleiden in de keuzes die ze moeten maken in Nederland. De mentor onderneemt leuke activiteiten in de stad met de kinderen om hen kennis te laten maken met de keuzes en mogelijkheden die hen in Nederland te wachten staan. Wanneer Samir en zijn vrouw zich zorgen maken over de opvoeding van hun kinderen, hun opleiding of andere gerelateerde vragen, worden zij uitgenodigd om deel te nemen aan informatiesessies die proberen dit thema te behandelen en vragen hierover te beantwoorden.

2.5 De deelnemersgroep

Het SNTR-programma telt in totaal 204 deelnemende Syrische gezinnen. De eerste gezinnen zijn in 2016 ingestroomd, waarna de instroom het hoogst was in het jaar 2017 (zie ook figuur 2). Het feit dat de gezinnen op verschillende momenten zijn ingestroomd in het programma is een belangrijke notie bij het bestuderen van uitkomsten zoals het taalniveau of de mate waarin men actief is in bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen of de loopbaantraining. Zij bevinden zich immers in verschillende fases van hun integratieproces.

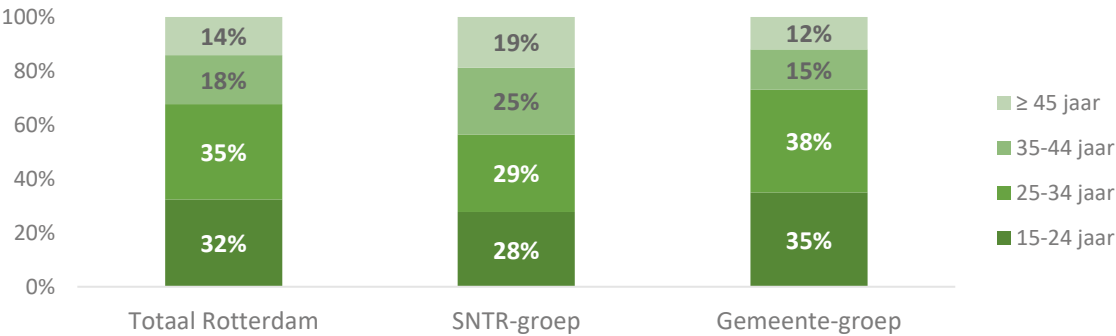
Figuur 4. Aantal gezinnen in SNTR-programma door de tijd (bron: SNTR-kwartaalrapportages)



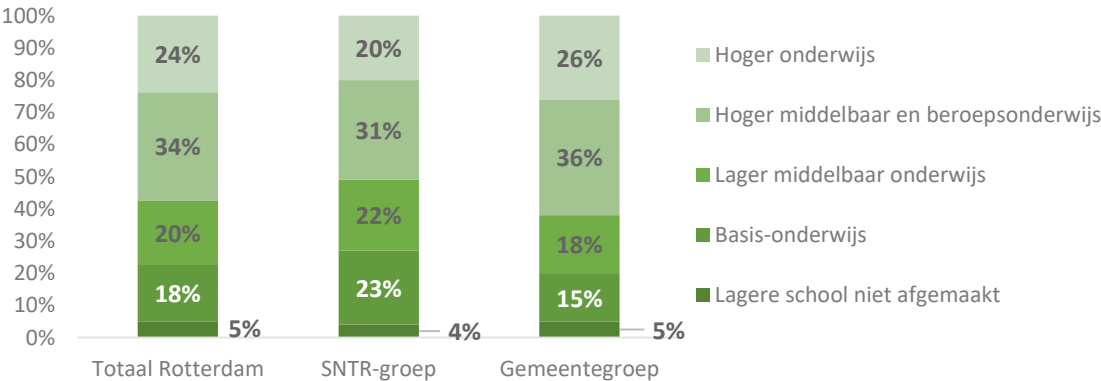
Zoals toegelicht in paragraaf 2.1 bestaat de groep SNTR-gezinnen uit een selectie van de totale taakstelling van de gemeente Rotterdam. Deze selectie is door de gemeente gemaakt. Wanneer we op basis van de EUR BRIDGE-survey kijken naar de kenmerken van de SNTR-groep in vergelijking met de gemeentegroep valt op dat de SNTR-groep over het algemeen als kwetsbaarder te typeren is (Van der Linden & Dagevos, m.m.v. Van der Ent, 2019; p. 26, 43). Zo omvat de SNTR-groep:

- **meer vrouwen (48%) dan de gemeentegroep (43%).** Onder de SNTR-groep zijn ongeveer evenveel mannen als vrouwen. Dit hangt samen met de keuze van SNTR om zich op gezinnen te richten. Op basis van diverse surveyuitkomsten zien we dat vrouwen minder vaak een taal cursus volgen, minder snel de taal leren, minder zelfredzaam zijn en een slechtere gezondheid ervaren.
- **meer ouderen en minder jongeren dan in de gemeentegroep (zie figuur 5).** Ook dit hangt naar verwachting samen met de keuze van SNTR om zich te richten op gezinnen; de gemeentegroep omvat immers ook alleenstaande jongeren. Ook voor 45-plussers komt uit de survey naar voren dat zij in vergelijking met jongere statushouders op diverse vlakken minder gunstig presteren.
- **meer lager opgeleiden dan de gemeentegroep (zie figuur 6).** Zo heeft binnen de SNTR-groep 49 procent ten hoogste lager middelbaar onderwijs gevolgd, tegenover 38 procent binnen de gemeentegroep. Het is goed denkbaar dat de SNTR-groep als gevolg hiervan meer moeite heeft met het leren van de taal, zelfredzaam worden en het vinden van werk.

Figuur 5. Leeftijdverdeling SNTR-deelnemers vergeleken met gemeentegroep (bron: EUR BRIDGE-survey, wave I, 2017-2018)



Figuur 6. Hoogst gevolgde opleidingsniveau van SNTR-deelnemers vergeleken met gemeentegroep (bron: EUR BRIDGE-survey, wave I, 2017-2018)



3. Maatschappelijke begeleiding

3.1 Inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 2, bestaat het programmaonderdeel van maatschappelijke begeleiding uit een aantal interventies. Deze zijn: huisbezoeken, spreekuren, laagdrempelig psychologische ondersteuning en gezinscoaching. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 hebben we voor elk van de drie programmaonderdelen ook de beleidstheorie gereconstrueerd in de vorm van ‘CMO-configuraties’ (Context-Mechanism-Outcome). In dit hoofdstuk bespreken we eerst een aantal algemene bevindingen over het programmaonderdeel maatschappelijke begeleiding. Vervolgens beschrijven we per CMO in hoeverre de bijbehorende activiteiten in de praktijk zo worden uitgevoerd als beoogd, en in hoeverre deze bijdragen aan de beoogde doelen. Ook verwijzen we waar relevant naar inzichten uit bestaand onderzoek om, waar mogelijk, inzichten te geven over de plausibele effectiviteit van de interventies.

3.2 Algemene bevindingen

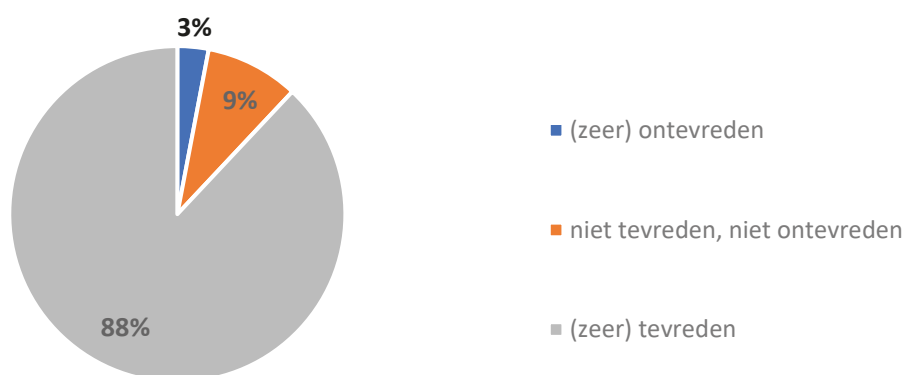
Integrale aanpak ‘achter de voordeur’ geeft zicht op problematiek

Het integrale en intensieve karakter van het SNTR-programma komt bij uitstek naar voren in de maatschappelijke begeleiding: de coaches komen bij de gezinnen thuis en bezoeken hen in de eerste periode wekelijks en hebben daarbij aandacht voor meerdere leefgebieden. Dit is intensiever dan de reguliere maatschappelijke begeleiding die gemeenten doorgaans aanbieden of inkopen voor statushouders. Doordat de coaches van SNTR ‘achter de voordeur’ komen, krijgen ze een uitgebreid beeld van de gezinssituatie en daardoor ook zicht op mogelijke problemen die hier spelen. Dit wordt zowel door de geïnterviewde SNTR-medewerkers als door het wijkteam bevestigd.

Deelnemers zijn tevreden over hun coaches en connectoren

De geïnterviewde deelnemers geven over het algemeen aan tevreden te zijn over hun coaches; 88 procent geeft in de survey aan (zeer) tevreden te zijn met de maatschappelijke begeleiding die zij verlenen (zie figuur 7). Ze waarderen het dat de coach veel contact met hen onderhoudt en zo goed in de gaten houdt wat er speelt binnen het gezin. Verder ervaren de deelnemers het als positief dat de coach hun veel ondersteuning en steun biedt. Vooral in de eerste fase vinden de deelnemers dit heel nuttig.

Figuur 7. Algemene tevredenheid over maatschappelijke begeleiding, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



“Ze helpt ons met alles en ze heeft nooit ‘ik kan niet’ gezegd. Ze geeft altijd een antwoord op onze vragen.”

- Deelnemer SNTR

Uit onze interviews komen weinig negatieve ervaringen met de coaches naar voren. Een enkele deelnemer is van mening dat diens coach onvoldoende deskundig was toen zij adviseerde over hoe men kon reageren op sociale huurwoningen. Bij twee deelnemers bestaat het beeld dat de coaches van SNTR met name in de eerste periode van het programma nog kennis en ervaring met dit soort zaken moesten opbouwen.

Ook over de connectoren zijn deelnemers over het algemeen positief. Men vindt het prettig om er iemand bij te hebben die ingewikkelde zaken kan vertalen. Een van de deelnemers ziet ook meerwaarde in het feit dat de connectoren uit Syrië afkomstig zijn, omdat dit hen in staat stelt om cultuurverschillen tussen Syrië en Nederland beter uit te leggen. Dit zien de connectoren zelf ook als een belangrijke taak. Eerder onderzoek wijst erop dat eigenaarschap bij de nieuwkomer van belang is voor een succesvolle integratie (Hagelund, 2005). Om zich eigenaar te voelen is het van belang dat de statushouders een goed begrip hebben van wat er om hen heen speelt, en hierbij speelt de connector een belangrijke rol. In sommige gevallen kan de Syrische afkomst van de connector echter ook voor problemen zorgen; één deelnemer had een connector die afkomstig was uit dezelfde stad in Syrië en die haar man kende. Dit ervoer zij als een inbreuk op de vertrouwelijkheid van de huisbezoeken.

Waarderende en motiverende gespreksvoering

Wat verder opvalt tijdens de geobserveerde huisbezoeken is dat zowel de coaches als de connectoren de deelnemers vaak complimenteren en successen benoemen. Zo complimenteren ze deelnemers zeer regelmatig met hun vooruitgang in het leren van de Nederlandse taal en spreken ze bewondering uit wanneer deelnemers bijvoorbeeld sociaal actief zijn, gaan starten met een werktraject of zelfstandig zaken hebben geregeld. De coaches lijken dit gericht in te zetten om het zelfvertrouwen van de deelnemers te vergroten en hen te motiveren om zich verder te blijven ontwikkelen. Dit is in lijn met de aanpak zoals beschreven in de CMO's; ook hier wordt gesproken over motiverende gespreksvoering als middel om de statushouder te empoweren en activeren.

Uitvoering door coaches kan uniformer

Zowel de coaches als het hoofd en een senior medewerker van programmaonderdeel MB vertellen dat tussen de coaches verschillen bestaan in hoe zij de begeleiding inrichten. De ene coach neemt de deelnemers bijvoorbeeld meer zaken uit handen, terwijl de andere de deelnemer meer zaken zelf laat regelen. Wanneer een gezin door personele wisselingen een andere coach krijgt, ervaren zij deze verschillen ook, zo lichten de coaches toe. De deelnemers zijn dan iets anders gewend, wat kan zorgen voor teleurstelling. De coaches lichten toe dat enige discretionaire ruimte prettig en goed is, maar dat het misschien beter zou zijn om meer zaken vast te leggen in werkafspraken en zo de uitvoering meer te stroomlijnen. Hieraan gerelateerd is de bevinding vanuit zowel de coaches als een senior medewerker dat de doelen waar de maatschappelijke begeleiding naartoe werkt lange tijd niet geheel duidelijk waren; welke vaardigheden dient een deelnemer te beheersen om zelfredzaam te zijn? De introductie in 2019 van een 'checklist' met daarop een lijst met vaardigheden biedt weliswaar meer houvast, maar kan nog consistentier worden toegepast door de coaches (zoals nader wordt toegelicht in paragraaf 3.3). Tot slot geldt dat de doelen van maatschappelijke begeleiding moeilijk meetbaar zijn omdat het vaak over 'zachte' kenmerken gaat zoals zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en culturele integratie.

3.3 CMO 1: ontbrekende praktische kennis

Veronderstelde mechanisme

Statushouders missen de praktische kennis om hun administratie en praktische zaken te regelen. SNTR helpt de statushouder om administratieve zaken op orde te houden en praktische problemen te voorkomen of op te lossen. Dit gebeurt primair middels huisbezoeken door een maatschappelijke begeleider (de 'coach'), aangevuld met voorlichtingen en trainingen. De methode 'voordoen, samen doen, zelf doen' wordt gehanteerd, waardoor de statushouder geleidelijk leert om deze zaken zelf te regelen. Hierdoor wordt het zelfvertrouwen van de statushouder vergroot en kan deze betere keuzes maken. Zo kan de statushouder na verloop van tijd zelfredzamer worden, beter participeren en integreren in de Nederlandse samenleving.

Werkwijze huisbezoeken en spreekuur

Op basis van de observaties van de huisbezoeken is een goed beeld verkregen van de werkwijze van de coaches en connectoren in de praktijk. De coach vraagt als startpunt hoe het met de deelnemer gaat, wat er sinds het vorige huisbezoek is gebeurd en wat zij voor de deelnemer kunnen betekenen. Vervolgens laat de deelnemer meestal een aantal ontvangen brieven van instanties zien, zoals IND, DUO, Belastingdienst, ggz, internetproviders, de NS, kinderopvang, VluchtelingenWerk et cetera. De coach helpt de deelnemers om de brieven te begrijpen en te bepalen of hier iets mee moet gebeuren. Soms wordt er ter plekke actie ondernomen; dan vullen de coach en de deelnemer samen een formulier in of belt de coach met de desbetreffende instantie om zaken te regelen of extra informatie in te winnen. In andere gevallen zegt de coach toe na het huisbezoek zaken uit te zoeken, of wordt de deelnemer gevraagd om dit te doen. De geïnterviewde deelnemers en coaches bevestigen het bovenstaande beeld van de huisbezoeken.

Deelnemers die naar het spreekuur MB komen zijn gemiddeld gezien iets verder in hun integratietraject. In de eerste fase van de maatschappelijke begeleiding komt de coach immers wekelijks langs voor een huisbezoek, waardoor praktische zaken snel geregeld worden. Echter, wanneer de frequentie van de huisbezoeken omlaag gaat, is er voor de deelnemers meer reden om tussentijds het spreekuur MB te bezoeken, indien zij een dringend probleem hebben. Tijdens het spreekuur wordt vooral reactief en efficiënt gewerkt, zo was te zien tijdens de observaties. Deelnemers komen om een oplossing voor hun probleem te zien, niet zozeer om te leren hoe zij dat zelf kunnen oplossen. De aanpak is hier dus niet zozeer coachend, wat begrijpelijk is aangezien de uitvoerders van het spreekuur geen vertrouwensrelatie hebben met de deelnemer. De communicatie tijdens het spreekuur loopt grotendeels via de connector.

Deelnemers bevestigen dat zij hulp nodig hebben bij praktische zaken

Het beeld dat statushouders hulp nodig hebben bij het regelen van praktische zaken wordt sterk bevestigd door gesprekken met de deelnemers evenals de gegevens uit de survey (zie figuur 8). Met name het **lezen en uitleggen van post** is het meest genoemde probleem waar deelnemers aangeven hulp bij nodig te hebben, zelfs als ze al een eind gevorderd zijn met het leren van de Nederlandse taal. Voorbeelden van zaken waar deelnemers hulp bij nodig hebben zijn: betalingen, inschrijvingen bij instanties of verenigingen, zaken rondom de zorgverzekering, huiswerkopdrachten vanuit de taalschool, de opleiding van kinderen of kinderopvang en het maken van afspraken met de huisarts. Naast het lezen en uitleggen van de post hebben de deelnemers vervolgens ook hulp nodig bij het **bellen** van de desbetreffende instanties. Dit vinden deelnemers over het algemeen eng, omdat ze bang zijn dat ze (1) het gesprek niet kunnen verstaan, (2) fouten maken of miscommunicaties veroorzaken of (3) zullen stuiten op onbegrip of frustratie bij de andere persoon. Dit maakt hen onzeker.

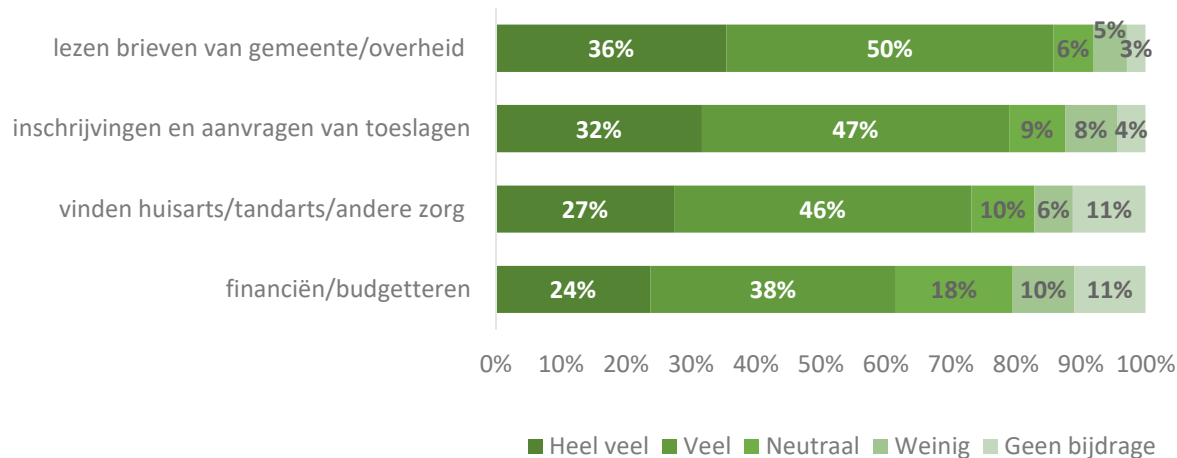
“Eigenlijk denk ik dat mijn taal niet helpt. Misschien kunnen mensen van SNTR me wel verstaan, maar anderen niet zo goed.”

“Face to face is makkelijker, dan kan ik mijn handen gebruiken om tijdens het praten iets uit te leggen. Maar telefonisch durf ik het niet. Soms weet ik de woorden maar door de stress vergeet ik ze weer.”

“Ik heb een telefoonbedrijf gebeld en ze spraken zo snel; toen vroeg ik of zij langzamer kon praten, en toen heeft die persoon opgehangen.”

Deelnemers SNTR

Figuur 8. **Percentage deelnemers dat aangeeft dat maatschappelijke begeleiding (heel) veel heeft bijgedragen aan diverse opbrengsten (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)**



Huisbezoeken dragen bij aan het oplossen en voorkomen van praktische problemen

Tijdens ons groepsinterview met coaches gaven zij aan dat zij tijdens de huisbezoeken veel tijd kwijt zijn met het doornemen van de post en het oplossen van problemen van de deelnemers (‘brandjes blussen’). Zowel de coaches als de deelnemers zien hier grote toegevoegde waarde in, zoals blijkt uit de onderstaande quotes.

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

Coach SNTR

“Ze hebben mij heel veel ondersteuning gegeven, ook bij afspraken maken bij de psycholoog of bij de psychiater. [...] Ik kon echt niets doen zelf, maar dankzij SNTR was alles geregeld. Dat vond ik heel fijn.”

“SNTR is goed. Door mij te helpen met het regelen van administratie heb ik daardoor goed kunnen leren.”

Deelnemers SNTR

Ook externe partijen bevestigen dat de ondersteuning van de SNTR-coaches van grote toegevoegde waarde is. Zo merken de wijkteams een duidelijk verschil tussen gezinnen die deelnemen in het SNTR-programma en gezinnen die de maatschappelijke begeleiding ontvangen vanuit VluchtelingenWerk. Bij de eerstgenoemde groep is de basis doorgaans goed op orde, terwijl bij de laatstgenoemde groep vaak problemen spelen (rondom bijvoorbeeld de DUO-lening, financiën en kinderopvang), hetgeen de wijkteams belemmert om de gezinscoaching uit te voeren. Ook de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam geeft desgevraagd aan grote toegevoegde waarde te zien in het SNTR-programma, met name waar het gaat om de ondersteuning van deelnemers bij hun inburgering. De huisbezoeken van de MB-coaches spelen daarbij volgens hen ook een belangrijke rol, omdat de taal zo thuis geoefend wordt en het gehele gezin in de aanpak betrokken wordt. Dit geeft de werkconsulenten van de gemeente het vertrouwen dat de inburgering voor de groep SNTR-deelnemers goed op orde is.

Rol van connector tijdens huisbezoeken wordt verschillend ingevuld

Tijdens bijna alle geobserveerde huisbezoeken was er een connector aanwezig, die waar nodig de rol van vertaler tussen coach en deelnemer vervult en waar nodig zaken op een begrijpelijke manier aan de deelnemer kan uitleggen dankzij hun kennis van de Syrische cultuur. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen connectoren in de manier waarop ze omgaan met hun rol als vertaler. De meeste connectoren spreken vooral Arabisch met de deelnemer, ook als de deelnemer al dusdanig goed Nederlands spreekt dat vertalen niet nodig lijkt. In die gevallen richt de deelnemer zich in de communicatie vooral op de connector en minder op de coach. In een enkel geval had de coach zelfs moeite om betrokken te blijven

bij het gesprek, en moest de coach de connector meermaals vragen wat er gezegd werd. Sommige andere connectoren dagen de deelnemers juist uit om zo veel mogelijk in het Nederlands te praten met de coach, en hun best te doen om de coach in het Nederlands te verstaan. Indien nodig switcht de connector dan even terug naar Arabisch om specifieke zaken of woorden uit te leggen die de deelnemer in het Nederlands niet begrijpt. Vervolgens switcht de connector weer naar het Nederlands en moedigt deze de deelnemer aan rechtstreeks het gesprek te vervolgen met de coach. Dit vergt scherpte van de connector, omdat de deelnemers vaak geneigd zijn om in het Arabisch te ‘blijven hangen’ omdat dit hen minder moeite kost (zoals geïllustreerd wordt in de onderstaande situatie). Dit lichten ook de geïnterviewde connectoren toe.

Op een bepaald moment vertelt de coach iets in het Nederlands, waarna de deelnemer vragend naar de connector kijkt voor een Arabische vertaling. De connector reageert door te zeggen: *“Luister naar het Nederlands, probeer het te begrijpen.”* Vervolgens bleek de deelnemer al te hebben begrepen wat de coach zei en dus geen Arabische vertaling nodig te hebben.

Situatie uit geobserveerd huisbezoek

Voor zover bekend is door SNTR niet precies vastgelegd hoe de connector zich op dient te stellen in het vervullen van diens rol als vertaler. Ook in de CMO's is dit niet omschreven. Met het oog op zowel de taalontwikkeling als de ontwikkeling van de zelfredzaamheid van de deelnemer lijkt het ons echter wenselijk om de connectoren hun rol als vertaler terughoudend te laten inzetten. Uiteraard is het van belang dat de deelnemer de coach goed begrijpt en extra uitleg in het Arabisch kan ontvangen wanneer nodig, maar dit is lang niet altijd nodig (zoals ook geïllustreerd in het bovenstaande kader). Door de deelnemer uit te dagen zo veel mogelijk in het Nederlands te communiceren, zal deze zich op termijn mogelijk ook sneller comfortabel voelen om in het Nederlands met andere instanties te communiceren. Zo wordt men sneller zelfredzaam. Dit wordt ook in een expert interview met deskundige Ton van Elst bevestigd (2019).

“Het werk van een vertaler vergt belangrijke vaardigheden omtrent peer-ondersteuning, waaronder het houden van voldoende afstand tot de deelnemer. Het is van belang om de deelnemer aan te moedigen om zoveel mogelijk in de lokale taal te communiceren in plaats van over te schakelen naar het Arabisch.”

Expert interview Ton van Elst, 1 Augustus 2019

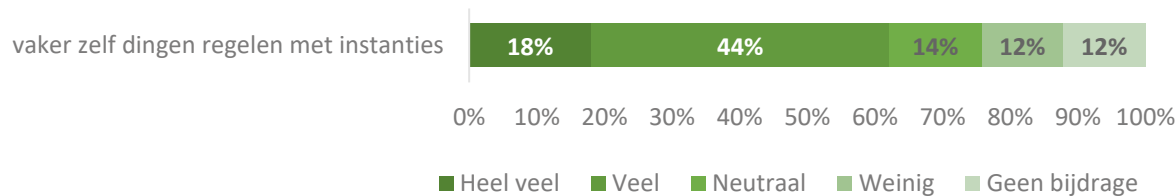
Minder focus op ontwikkelen vaardigheden deelnemers

Naast het oplossen van praktische problemen is de maatschappelijke begeleiding er ook op gericht om de deelnemers zelf de benodigde vaardigheden te laten ontwikkelen om zelfredzaam te worden. Doordat de coaches tijdens de huisbezoeken veel tijd kwijt zijn met het ‘brandjes blussen’ komen zij er, zo lichten zij toe, onvoldoende aan toe om de deelnemer zelf te laten oefenen met zaken zoals het invullen van formulieren of door de deelnemer zelf instanties te laten bellen. Vaak kost het tijdens het huisbezoek namelijk minder tijd wanneer de coach deze zaken zelf regelt dan wanneer zij dit door de deelnemer laten doen. Ook een betrokken senior medewerker en het hoofd herkennen de situatie dat coaches soms te veel uit handen nemen van de deelnemer. Tijdens de geobserveerde huisbezoeken zagen wij dit beeld bevestigd. Er was tijdens de huisbezoeken namelijk vooral sprake van ‘voordoen’ en ‘samen doen’, en in mindere mate van ‘zelf doen’. Dit kan voortkomen uit tijdgebrek, aangezien coaches maximaal twee uur de tijd hebben voor een huisbezoek.

Een andere verklaring is dat deelnemers een drempel ervaren om zaken zelf op te pakken. Zoals eerder beschreven zijn deelnemers met name bang om te bellen met instanties, waardoor ze dit liever overlaten aan de coach. De deelnemers krijgen soms actiepunten mee van hun coach, zoals het versturen van een brief of het contact zoeken met een instantie. Wat echter opviel is dat aan het begin van het gesprek zelden werd teruggekomen op eventuele actiepunten voor de deelnemer die tijdens het vorige huisbezoek besproken waren. Dit roept de vraag op of de coaches voldoende in beeld hebben of de deelnemers daadwerkelijk stappen zetten richting zelfredzaamheid. Ook de geïnterviewde connectoren en maatjes lichten toe dat deelnemers vaak niet de actiepunten uitvoeren die zij van hun coach hebben gekregen.

Desgevraagd gaf een meerderheid van de deelnemers in de survey aan dat de maatschappelijke begeleiding (heel) veel heeft bijgedragen aan hun vermogen om zelf contact op te nemen met instanties, tegenover een kwart waarvoor dat niet het geval was (zie figuur 9). Hoewel het in vergelijking met de items uit figuur 8 om een iets lager percentage gaat, ervaren de meeste deelnemers zelf dus wel een aanzienlijke bijdrage van de maatschappelijke begeleiding aan hun zelfredzaamheid.

Figuur 9. Ervaren bijdrage van maatschappelijke begeleiding om zelf contact op te nemen met instanties (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



Tijdens de interviews vertelden deelnemers diverse ervaringen met het zelf regelen van praktische en administratieve zaken, wat logisch is aangezien zij in verschillende fases van begeleiding zitten en verschillende capaciteiten hebben. Sommigen kijken vooral mee hoe hun coach zaken regelt, terwijl anderen al opdrachten meekrijgen van hun coach. Of het uiteindelijk lukt om zaken zelf te regelen verschilt per deelnemer, zo lichten de geïnterviewde coaches toe. Overigens houdt het SNTR-programma er rekening mee dat een deel van de doelgroep nooit zelfredzaam zal worden, vanwege beperkte capaciteiten en leerbaarheid.

“De eerste keer vond ik het echt moeilijk, bijvoorbeeld toen ik de huisarts moest bellen om een afspraak te maken. Alles is moeilijk de eerste keer. Daarna ging het goed.”

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

Deelnemers SNTR

Huisbezoeken staan op zichzelf, minder sprake van een samenhangend pad richting zelfredzaamheid

De indruk uit de geobserveerde huisbezoeken is verder dat de verschillende huisbezoeken in zekere zin op zichzelf staan. Een huisbezoek begint doorgaans met de vraag ‘Wat kan ik vandaag voor je doen?’, waarmee de focus direct komt te liggen op de ‘waan van de dag’. Het kwam zelden voor dat een coach met de deelnemer in gesprek ging over waar zij staan in hun ontwikkeling richting zelfredzaamheid; wat ze al kunnen en waar ze nog meer mee moeten oefenen. Dit zien we ook terug in het feit dat, zoals hiervoor beschreven, coaches vaak niet terugkomen op actiepunten voor de deelnemer uit het voorgaande huisbezoek. Dit zou de gelegenheid bieden om met de deelnemer te reflecteren op hun vaardigheden en waar zij nog tegenaan lopen. Hierdoor ontstaat het beeld dat de afzonderlijke huisbezoeken op zichzelf staan en geen sprake is van een samenhangend ontwikkelpad richting zelfredzaamheid. Tijdens een plenaire bijeenkomst met ontwikkelaars en hoofden van SNTR werd bevestigd dat dit samenhangt met de eerder genoemde focus van de coaches op het oplossen van concrete problemen (‘brandjes blussen’).

In dit verband is het relevant om te noemen dat SNTR begin 2018 een zogeheten ‘checklist’ heeft ontwikkeld met daarin een aantal vaardigheden die de statushouder nodig heeft om zelfredzaam te worden.¹⁰ Deze checklist is de definitie die SNTR hanteert van het begrip ‘zelfredzaamheid’, en maakt daarmee dus inzichtelijk welke vaardigheden de maatschappelijke begeleiding de deelnemer beoogt te leren. De checklist is bedoeld als instrument voor de coaches om deelnemers voor te bereiden op hun uitstroom uit het SNTR-programma (na 3 jaar), maar kan ook al eerder gebruikt worden om periodiek

¹⁰ Deze checklist bevat een groot aantal vaardigheden, onderverdeeld in de thema’s administratie en financiën, telefoneren, taal, sociaal netwerk, kennis Nederlandse samenleving en Rotterdam, kinderen en opvoeding en tot slot opleiding en werk.

samen met de deelnemer in kaart te brengen waar men staat in het proces richting zelfredzaamheid en welke vaardigheden men nog te leren heeft. Tijdens de huisbezoeken hebben we niet kunnen observeren dat deze checklist gebruikt werd. De coaches bevestigen dat er beperkt sprake is van duidelijke tussentijdse evaluatiemomenten in de begeleiding.

Begeleiding duurt doorgaans de maximale drie jaar

Deelname aan het SNTR-programma duurt drie jaar. Vanaf de start krijgen de deelnemers maatschappelijke begeleiding, waarbij ze de verschillende fases doorlopen. De ontwikkeling van de benodigde vaardigheden voor zelfredzaamheid verschilt tussen gezinnen; waar sommige deelnemers de volle drie jaar begeleiding nodig hebben, zijn er ook deelnemers die zich sneller ontwikkelen richting zelfredzaamheid. Uit cijfers van SNTR komt echter naar voren dat de maatschappelijke begeleiding zelden beëindigd wordt voordat de maximale termijn van drie jaar is behaald: in oktober 2019 was bij slechts drie van de toen nog deelnemende gezinnen in het SNTR-programma de maatschappelijke begeleiding geëindigd. Het uitgangspunt lijkt dus te zijn dat deelnemers de volle drie jaar maatschappelijke begeleiding ontvangen.

De coaches bevestigen het bovenstaande beeld. Hoewel ze signaleren dat niet alle deelnemers drie jaar begeleiding nodig hebben, bestaan er volgens de maatschappelijke begeleiders geen duidelijke werkafspraken over wanneer een coach zich kan terugtrekken uit een gezin. De eerdergenoemde checklist, met daarin de benodigde vaardigheden voor zelfredzaamheid, wordt pas gebruikt wanneer het einde van de drie jaar in zicht is en niet om tussentijds te bepalen of de volledige drie jaar nodig zijn. In de praktijk zijn de coaches hier dan ook enigszins zoekende in. Het beëindigen van de begeleiding wordt tevens bemoeilijkt doordat de coaches na verloop van tijd een band opbouwen met hun gezinnen, waardoor de bezoeken ook een socialere functie krijgen. Voor sommige deelnemers is de coach de enige vorm van Nederlandstalig contact die zij kunnen onderhouden, en wordt de coach een 'vriend van de familie'. Dit maakt het moeilijker voor de coach om de begeleiding te beëindigen zodra de deelnemers voldoende zelfredzaam zijn. Veel van de deelnemers bevestigen dat er niet sterk wordt gestuurd op het afbouwen van de maatschappelijke begeleiding indien mogelijk. Meerdere deelnemers zouden het liefst zien dat de begeleiding nooit stopt. Enkele andere deelnemers die na verloop van tijd in staat waren om hun zaken grotendeels zelf te regelen, hebben zelf het initiatief genomen om de maatschappelijke begeleiding te laten beëindigen. De coaches bevestigen dit.

"SNTR heeft uitgelegd dat het programma door zou kunnen gaan als we na drie jaar nog niet zelfstandig zijn. Ik ga dood als SNTR niet meer komt."

"De coach komt maandelijks uit eigen initiatief. In het begin had ik de hulp nodig, maar al na een paar maanden kon ik veel zelf. De coach bleef komen en ik vond dat prima, maar toen had ik de hulp eigenlijk al niet meer nodig."

Deelnemers SNTR

"Deelnemers vinden het ook gewoon heel gezellig als je komt (...) dan vinden ze het gewoon leuk om met je te kletsen over van alles. (...) Dat is soms wel lastig, dan vind je het zelf ook gezellig. Je bouwt ook met de kinderen een band op, als je bijvoorbeeld even met hen samen zit te kleuren."

MB-coaches SNTR

Vanaf de tweede helft van 2019 bereikten de eerste deelnemers de grens van drie jaar deelname aan het SNTR-programma, en zou de maatschappelijke begeleiding voor hen dus in principe eindigen. De naderende uitstroom van deze deelnemers vormde aanleiding voor SNTR om met hen in gesprek te gaan over waar ze staan in hun zelfredzaamheid en wat zij in de laatste zes maanden maatschappelijke begeleiding nog zouden willen leren van hun coaches. Een coach lichtte toe dat deelnemers op dat moment met gerichte vragen kwamen, en dat dit een versnelling opleverde voor hun ontwikkeling richting zelfredzaamheid. Mogelijk vergrootte het naderende einde van de maatschappelijke begeleiding de urgentie voor hen om hun vaardigheden te ontwikkelen. In dat geval zou het vaker tussentijds evalueren waar de deelnemer staat en het benoemen van de eindigheid van de begeleiding er wellicht toe kunnen leiden dat de deelnemers sneller zelfredzaam worden en de maatschappelijke begeleiding vaker eerder afgebouwd kan worden.

3.4 CMO 2: inactiviteit leidt tot beperkte leefwereld

Veronderstelde mechanisme

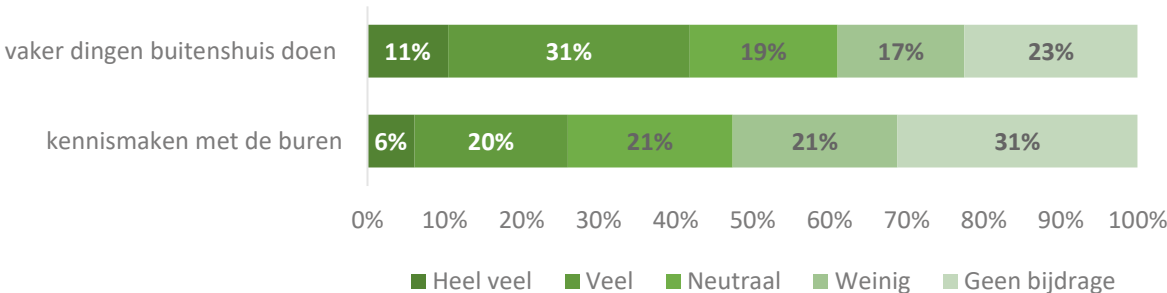
Statushouders hebben vaak een kleine leefwereld en weinig sociale contacten. De coach probeert de statushouder te helpen bij het opbouwen van een sociaal netwerk door het faciliteren van bezoeken aan burens en buurthuizen en indien gewenst de statushouder te koppelen aan een maatje. Hierdoor ontwikkelt men een sociaal netwerk, leert men meer over de Nederlandse taal en cultuur en kan men gemakkelijker ondersteuning vinden bij problemen. De coach begeleidt de statushouder ook om actief te worden in laagdrempelige vormen van participatie, zoals bij een buurthuis, sportvereniging of vrijwilligerswerk. Tot slot wordt de statushouder actiever en ontwikkelt men vaardigheden om deel te nemen aan de samenleving.

Coaches zetten zich in om leefwereld deelnemers te vergroten

De geïnterviewde coaches zien toegevoegde waarde in het activeren van deelnemers om vaker de deur uit te gaan en te participeren. Zo brengt dit de deelnemers meer in contact met de Nederlandse taal en kan het daarnaast hun steunnetwerk vergroten, omdat ze de weg beter weten te vinden naar andere organisaties (zoals een buurthuis dat een postsprekuren organiseert). Dit standpunt wordt bevestigd door de literatuur: zelfredzaamheid vereist niet noodzakelijkerwijs dat een persoon alle zaken zelf behandelt, zolang deze in staat is de juiste hulpbron te identificeren en te gebruiken voor hun probleem (Post & van der Lucht, 2012; Winsemius, Ballering, Scheffer & Schoorl, 2016).

Tijdens een deel van de geobserveerde huisbezoeken werd met het gezin gesproken over hun sociale contacten en mogelijke activiteiten om deze uit te breiden. Voorbeelden zijn sportactiviteiten voor de kinderen (voetbal of zwemmen) of contact zoeken met de burens. In andere gesprekken zagen we dat coaches de deelnemers aanmoedigen om te leren fietsen, vaker de deur uit te gaan en het buurthuis te bezoeken. Bij één familie stelde de coach voor om het gezin voor te stellen aan andere families uit het programma die in de buurt woonden. In de survey is deelnemers gevraagd in hoeverre de maatschappelijke begeleiding eraan bijdroeg dat zij kennismaken met de burens en vaker dingen buitenshuis doen. Iets meer dan een kwart van de respondenten gaf aan (heel) veel bijdrage van de maatschappelijke begeleiding te hebben ervaren bij het kennismaken met de burens en 42 procent van de deelnemers is dankzij de maatschappelijke begeleiding vaker dingen buitenshuis gaan doen (zie figuur 10). Deze beide opbrengsten scoren relatief laag in vergelijking met de andere opbrengsten van maatschappelijke begeleiding, zoals hulp bij administratieve en praktische zaken.

Figuur 10. Percentage deelnemers dat aangeeft dat maatschappelijke begeleiding (heel) veel heeft bijgedragen aan diverse opbrengsten (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



De coaches zien dat de mate waarin het lukt om deelnemers maatschappelijk actief te krijgen sterk verschilt tussen gezinnen. De geïnterviewde maatjes signaleren dat deelnemers zich in beperkte mate buiten hun familiesfeer begeven en connectoren zien dat de uitsluitend Syrische deelnemersgroep ervoor zorgt dat deelnemers weinig sociale contacten opdoen buiten de Syrische gemeenschap. De mate waarin deelnemers actief zijn, hangt volgens de coaches niet duidelijk samen met kenmerken zoals opleidingsniveau of geletterdheid, maar meer met de persoonlijkheid en gezinssituatie. Sommige deelnemers hebben nu eenmaal minder de behoefte om naast hun taalles actief te zijn dan anderen. Gezinnen met (jonge) kinderen bijvoorbeeld hebben vaak minder tijd over voor andere activiteiten naast de zorg voor hun kinderen. Andere deelnemers vinden juist zelf manieren om hun sociale netwerk

uit te breiden. Regelmatig hebben deelnemers zelf al kennis gemaakt met hun burens. Een zeer actieve deelnemer vertelt tijdens een huisbezoek dat ze in een vrouwengroep zit en via Facebook mensen heeft leren kennen in de buurt. Een andere deelnemer heeft via het buurthuis veel mensen leren kennen (o.a. via het maken van muziek) en zo een zeer sterk sociaal steunnetwerk opgebouwd. Tegelijkertijd beschikt een sociaal steunnetwerk niet over de kennis en ervaring die de coaches van SNTR hebben, zo licht een andere deelnemer toe.

“Ik heb mensen leren kennen via het Verhalenhuis. Dat is een plaats voor mensen en muzikanten, en ik ben dirigent. Er staan veel mensen naast me om me te helpen. Ze hebben me uitgenodigd om op een avond te spelen. Ik had meerdere ontmoetingen en interviews in de kranten. En zo heb ik de mensen leren kennen (...) Mijn taalmaatje is ook een muzikant en hij heeft me geholpen om deze mensen te leren kennen.”

SNTR-deelnemer

“Wij hebben een vriendin die ons kan helpen als we vragen hebben. Maar zij heeft niet de juiste ervaring om onze problemen op te lossen. Daar heb je ervaring voor nodig, niet iedereen kan je met dit soort dingen helpen.”

SNTR-deelnemer

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

Wanneer we de deelnemers in de interviews vragen naar hun sociale contacten, komt naar voren dat maatjes hiervan de meest voorkomende vorm zijn. Deelnemers hechten hier veel waarde aan. Maatjes kunnen verschillende rollen vervullen; veelal zijn zij gericht op het oefenen van de taal, soms ontstaat meer een vriendschap en soms helpen maatjes met allerlei vragen en problemen van de deelnemer. Er zijn tevens voorbeelden van deelnemers die via hun maatje andere vrienden leren kennen of vrijwilligerswerk vinden. Wanneer de maatjesbanden vooral op de taal gericht zijn, vermindert het contact vaak naarmate de deelnemer de taal beter beheerst. Dit is in lijn met eerder onderzoek, waaruit blijkt dat maatjesbanden succesvol zijn in het verbeteren van taalverwerving, maar vaak minder nadrukkelijk een sociale rol vervullen (McGowan, Saintas & Gill, 2009; Sterckx & Fessehazion, 2018). Statushouders gebruiken hun maatjes meer als hulp in plaats van om een vriendschap te ontwikkelen, en het maatje introduceert de statushouder zelden in het eigen netwerk (Dekker, van Straaten & el Kaddouri, 2013; Brink, van der Welle & Klaver, 2011). Een op de drie SNTR-deelnemers heeft geen maatje, terwijl zij dat wel graag willen. Sommigen zijn op enig moment wel gekoppeld aan een taalmaatje, maar vervolgens lukte het hen niet om een band op te bouwen. Naast maatjes verwezen SNTR-deelnemers als belangrijke bronnen van sociaal contact ook regelmatig naar burens, vrijwilligers- of betaald werk en het huis van de wijk, of het taalcafé.

Groepsbijeenkomsten bereiken nog niet het beoogde publiek

Het team MB organiseert sporadisch groepsbijeenkomsten met als doel om deelnemers met een kleine leefwereld buitenhuis te krijgen, in contact met anderen te brengen, en hun netwerk te vergroten. Deze bijeenkomsten kunnen gericht zijn op een bepaald thema, zoals vrijwilligerswerk, opvoeding, internationale vrouwendag of culturele verschillen. De ervaring van de MB-coaches is dat het soms moeilijk is om deelnemers naar de groepsbijeenkomsten te laten komen, mede omdat zij hier de toegevoegde waarde niet direct van in lijken te zien. De werving van deelnemers kost dan ook veel tijd en moeite. De opkomst bij de bijeenkomsten verschilt en hangt mede af van het thema en de doelgroep waar de groepsbijeenkomst zich op richt. Wel is de ervaring dat de deelnemers die SNTR het liefst wil bereiken met de groepsbijeenkomsten, bijvoorbeeld omdat ze nog weinig de deur uit komen, vaak niet aanwezig zijn. Groepsbijeenkomsten kunnen ook georganiseerd worden met als doel om deelnemers te informeren. Dit type hebben we binnen de periode van dataverzameling niet kunnen observeren.

3.5 CMO 3: cultuurverschillen

Veronderstelde mechanisme

De culturele verschillen tussen Nederland en het land van herkomst kunnen de interactie van de statushouder met Nederlanders bemoeilijken en een afstand creëren tot de Nederlandse samenleving. De coach en connector leggen culturele verschillen uit en maken deze bespreekbaar. Hierdoor wordt de statushouder beter geïnformeerd over en zich bewust van Nederlandse gebruiken, omgangsvormen, waarden en normen. Zo kan de statushouder gemakkelijker aansluiting vinden, zich meer thuis voelen, beter interacteren en integreren in de Nederlandse samenleving.

Coaches terughoudend in het bespreken van cultuurverschillen

Tijdens de geobserveerde huisbezoeken viel op dat culturele verschillen tussen Syrië en Nederland zelden onderwerp van gesprek waren. De coaches lichten toe dat ze dit inderdaad minder vaak doen dan beoogd. Als oorzaak hiervoor noemen zij dat hiervoor onvoldoende tijd is naast het oplossen van praktische problemen. Dit wordt ook door de connectoren herkend. Zij lichten toe dat culturele verschillen pas in de tweede en derde fase van de maatschappelijke begeleiding op de agenda staan, terwijl men in die periode de frequentie van de bezoeken afbouwt. Daardoor is er naar hun idee weinig tijd om dit onderwerp te behandelen. Daarnaast zeggen de coaches het moeilijk te vinden om gevoelige culturele onderwerpen te bespreken met de deelnemers, zoals de verhouding tussen man en vrouw in het gezin. Coaches zijn bang om 'betuttelend' over te komen richting de gezinnen en om hun vertrouwensband te beschadigen. In dit verband is het relevant om te noemen dat de coaches over het algemeen relatief jong zijn en slechts beperkte werkervaring hebben. Mogelijk biedt dit een verklaring voor hun terughoudendheid om dit soort moeilijke gesprekken aan te gaan, zo licht ook een medewerker toe. De geïnterviewde connectoren hebben overigens minder moeite om met de deelnemers over cultureel gevoelige onderwerpen te spreken. SNTR heeft een 'integratie-memory'-spel ontwikkeld dat bedoeld is als laagdrempelige manier om culturele thema's met de deelnemers te bespreken.¹¹ Volgens de coaches helpt dit memoryspel hen om deze onderwerpen bespreekbaar te maken. Een ander alternatief om het bespreken van culturele verschillen te vergemakkelijken is om normen en waarden ook in groepsverband te bespreken. Eerder onderzoek naar dergelijke interventies wijst erop dat het faciliteren van dialoog in groepsverband culturele verschillen bespreekbaarder maakt (Klaver & Witkamp, 2017). Dit past SNTR toe door middel van de eerdergenoemde groepsbijeenkomsten.

Dit beeld komt overeen met de bevindingen uit de interviews met deelnemers. Waar culturele thema's besproken zijn, gebeurde dit volgens de deelnemers vaak door middel van vergelijkingen tussen de Nederlandse en Syrische cultuur, soms naar aanleiding van mogelijke vragen of misverstanden vanuit de deelnemers. Voorbeelden zijn wat een uitkering inhoudt, het geven van een hand bij het begroeten, vrijheid van godsdienst en de directe communicatie van Nederlanders. De connectoren spelen volgens de deelnemers een belangrijke rol in dit vertalingsproces. Zij kunnen er namelijk een 'dubbele context' creëren, zoals dit in de literatuur genoemd wordt. Dat wil zeggen dat culturele verschillen overbrugd worden via zowel de context van de ontvangende samenleving als de context van de statushouder (Klaasen, 2009, geciteerd in Klaver e. a., 2017). Deelnemers die niet met hun coach gesproken hebben over culturele verschillen lichten toe dat ze de culturele verschillen vinden meevallen, of dat ze hier al kennis over hebben genomen via andere kanalen (zoals het participatieverklaringstraject of hun sociale netwerk in Nederland). Overigens komt uit eerder onderzoek binnen het BRIDGE-project, op basis van focusgroepen onder SNTR deelnemers, naar voren zij het kennis nemen van de Nederlandse cultuur een belangrijk onderdeel vinden van integratie (Damen, van der Linden, Van Dam & Dagevos, 2019).

¹¹ 'Integratie-memory' is een memoryspel met plaatjes van verschillende Nederlandse gewoonten en waarden. Het bevat bijvoorbeeld een afbeelding van een gezin met twee vaders, Sinterklaas en een man en vrouw die elkaar de hand schudden. Daarnaast is er ook een Syrische variant met afbeeldingen van Syrische gewoonten en symbolen.

3.6 CMO 4/5: psychische problemen/gezinsproblematiek

Veronderstelde mechanisme CMO 4

Psychische klachten die ontstaan door de vlucht, reis of het integratieproces in Nederland, kunnen het welbevinden, de participatie en de integratie van de statushouder vertragen. SNTR probeert mogelijke tekenen van psychische problemen te signaleren en de statushouder hierover te informeren. Voor laagdrempelige psychische problemen biedt SNTR het PM+-programma aan. Voor ernstigere problemen worden statushouders doorverwezen naar andere instanties.

Veronderstelde mechanisme CMO 5

Gezinsproblemen kunnen stress, psychische problemen en onveilige situaties veroorzaken en zo het integratieproces vertragen. In deze gevallen worden coaches ingezet om te informeren en praktische hulp te bieden. Ook worden gesprekken gevoerd om de statushouders te empoweren ten aanzien van allerlei situaties die zij tegenkomen. Hierdoor wordt escalatie voorkomen, gaat men beter om met stress en wordt men zich meer bewust van de problematiek. Zijn de inspanningen van de coach niet succesvol of is de problematiek van een te gecompliceerde aard, dan kan de cliënt worden doorverwezen naar hulpverlening.

Echtscheidingen veelvoorkomend

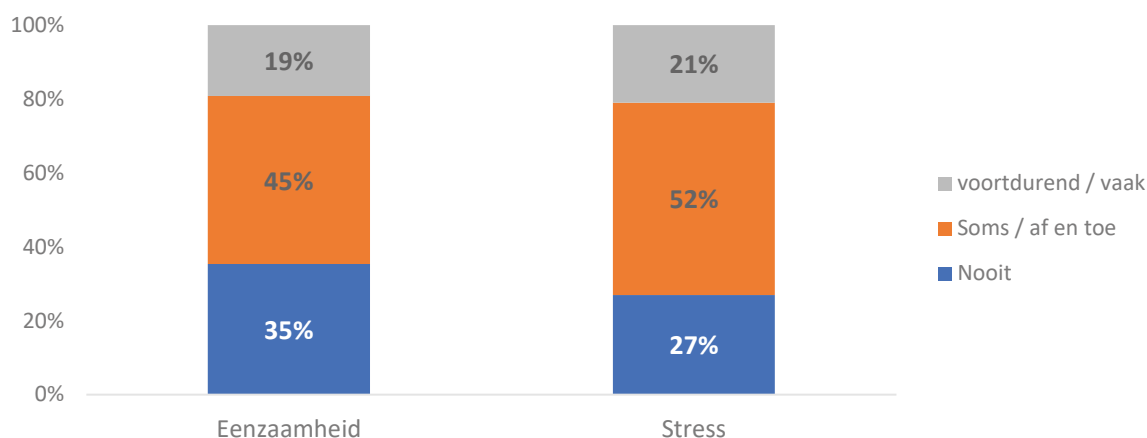
In de interviews lichten de medewerkers van SNTR toe dat ze regelmatig diverse soorten problematiek tegenkomen bij de deelnemers. Met name het aantal echtscheidingen is volgens hen erg hoog. Echtparen zijn gedurende de vlucht vaak langere tijd uit elkaar geweest en komen in Nederland in een andere situatie weer bij elkaar. Bovendien zijn culturele opvattingen in Nederland over de verhouding tussen man en vrouw anders dan in Syrië, wat de onderlinge verhoudingen tussen het echtpaar verandert. Dit zien we ook terug in ander onderzoek (Sterckx & Fassehazion, 2018; p. 18). Meerdere geïnterviewde SNTR-medewerkers hebben de indruk dat het sturen op gelijkwaardigheid tussen man en vrouw vanuit SNTR mogelijk leidt tot meer echtscheidingen, omdat dit tussen echtparen kan zorgen voor frictie. Ook in de begeleiding kan frictie ontstaan wanneer de normen en waarden over man-vrouwverhoudingen op gespannen voet staan.

Echtscheidingen zorgen in de beleving van de coaches van SNTR bijna altijd voor vertraging in het integratieproces, maar zij doen hun best om de impact hiervan te minimaliseren. Naast de begeleiding van de coach kan men hierbij ook de externe partner Arosa inzetten, dat in opdracht van SNTR hulpverlening biedt aan deelnemers met een problematische relatie of die zich in een echtscheiding bevinden.

Psychische problemen moeilijker te signaleren

Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst erop dat onder Syrische statushouders 41 procent als psychisch ongezond kan worden aangemerkt (Dagevos et al., 2018). Onder de SNTR-deelnemers geeft meer dan de helft aan zich soms of vaak eenzaam te voelen, en meer dan een kwart heeft last van stress (zie figuur 10).

Figuur 11. Mate waarin SNTR-deelnemers te maken hebben met gevoelens van stress en eenzaamheid, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



De coaches vinden het moeilijk om psychische problemen te signaleren, omdat de deelnemers hier zelf vaak liever niet over praten, aangezien hier in de Syrische cultuur een taboe op rust. Regelmatig komen deze problemen indirect toch naar boven, bijvoorbeeld wanneer de deelnemer slecht slaapt of de resultaten op het gebied van taal achterblijven. Wanneer de coach de deelnemer vervolgens wil doorverwijzen naar externe hulpverleners (zoals een psycholoog) ontstaat regelmatig weerstand bij de deelnemer omdat men hier niet voor open staat, zo lichten de geïnterviewde SNTR-medewerkers toe. Individuele problematiek kan ook bij de toekomstcoach besproken worden, omdat die begeleiding individueel is (en niet op gezinsniveau). Tot slot zijn de ervaringen van deelnemers met het PM+-programma van SNTR positief. Zes van de geïnterviewde deelnemers hadden gebruikgemaakt van het PM+-programma. Zij lichten tijdens de interviews toe dat het praten over hun problemen helpt om de stress en andere klachten te verminderen, en bij één deelnemer was een geplande doorverwijzing naar specialistische hulpverlening hierdoor niet meer nodig. Deze ervaringen zijn bevestigd door wetenschappelijk onderzoek van de Vrije Universiteit Amsterdam naar het programma. Dit wijst erop dat niveaus van depressie, angst en andere symptomen van posttraumatisch stress na de interventie aanzienlijk verminderd zijn (De Graaff et al., 2020).

Omgang met psychische en gezinsproblemen moeilijk te observeren

Het is moeilijk gebleken om de omgang van SNTR met psychische en gezinsproblematiek in de praktijk te observeren. In de tien geobserveerde huisbezoeken is deze problematiek niet expliciet naar voren gekomen. Dit is moeilijk te rijmen met de bovenstaande gegevens uit de survey. Er kunnen meerdere verklaringen geboden worden voor het feit dat dit niet door ons geobserveerd is. Allereerst geldt dat er in de Syrische cultuur een taboe rust op psychische en gezinsproblemen waardoor deelnemers hier niet snel over zullen praten, zeker in het bijzijn van een onbekende onderzoeker. Dit viel ook tijdens de interviews met de deelnemers op. Daarbij is deze problematiek moeilijk te herkennen zonder specialistische kennis en ervaring hierover en komt deze mogelijk niet in alle huisbezoeken expliciet naar voren. Verder is, zoals beschreven in paragraaf 1.4, de selectie van gezinnen niet at random tot stand gekomen. Bij gezinnen waar sprake was van ernstige problematiek achtten de coaches het regelmatig als te belastend om het gesprek te laten observeren door een onderzoeker. Dit maakt het aannemelijk dat een selectie-effect is opgetreden, zodanig dat gezinnen met ernstige psychische of gezinsproblemen ondervertegenwoordigd zijn onder de huisbezoeken.

3.7 CMO 6: instanties niet toegerust op hulpverlening statushouders

Veronderstelde mechanisme

Lokale en landelijke instanties zijn vaak niet bekend met de doelgroep statushouders. Als gevolg daarvan is hun hulpverlening niet toegerust op deze doelgroep en kunnen zij de statushouder niet bereiken. Wanneer zij de hulpvraag onvoldoende in beeld krijgen, kunnen problemen van statushouders zich opstapelen en verergeren. SNTR probeert dit probleem aan te pakken door de voortgang van doorverwezen casussen continu te bewaken. In gevallen van structurele knelpunten gaat SNTR hierover in gesprek met deze instanties, op uitvoeringsniveau of op beleidsniveau, om de doorverwijzing te verbeteren. Ten slotte probeert SNTR de problemen op bestuurlijk niveau te agenderen en zo draagvlak te creëren om de dienstverlening aan statushouders te (helpen) verbeteren. Dit alles maakt dat instanties beter toegerust zijn op statushouders en dat hun problemen zo beter opgemerkt en opgelost worden.

Doorverwijzing naar de wijkteams verloopt niet optimaal

Na het signaleren van psychische of gezinsproblemen kunnen de coaches deelnemers doorverwijzen naar externe instanties. De voornaamste partner waarmee SNTR op dit vlak samenwerkt, zijn de wijkteams van de gemeente Rotterdam. Zij kunnen deelnemers ondersteunen middels onder andere jeugdhulp en hulp bij opvoeden, financiën en schulden, hulpmiddelen huiselijk geweld, hulp bij verslavingen of geestelijke gezondheidszorg. Met zowel SNTR als met de wijkteams is gesproken over de onderlinge samenwerking, en hieruit zijn twee belangrijke bevindingen te destilleren.

1. Taalkundige en culturele vertaling van belang, maar verantwoordelijkheid hiervoor niet duidelijk belegd

Tijdens de interviews signaleren de medewerkers van SNTR problemen omtrent de verwijzing naar de wijkteams. De wijkteams beschikken in de ogen van SNTR niet over de interculturele kennis en vaardigheden die nodig zijn om de doelgroep statushouders te helpen, ook gezien het eerdergenoemde taboe dat onder statushouders rust op psychische en gezinsproblemen. Ook zijn de wijkteams het niet gewend om tolken te regelen voor anderstaligen, terwijl de SNTR-deelnemers vaak nog niet in staat zijn om zelfstandig hun hulpvraag te formuleren in het Nederlands. Dit kan ervoor zorgen dat de problematiek die SNTR bij de deelnemer ziet, niet gezien wordt door de wijkteams en deze daardoor onopgelost blijft. Als gevolg ziet SNTR zichzelf regelmatig genooddaakt om zelf een connector als tolk mee te sturen met de deelnemer.

De wijkteams bevestigen het bovenstaande beeld deels. Ze erkennen dat zij de doelgroep statushouders minder goed kennen dan SNTR, aangezien zij niet in deze doelgroep gespecialiseerd zijn. In lijn daarmee vinden ze dat de connectoren van SNTR een zeer waardevolle rol spelen in het maken van zowel de taalkundige als culturele vertaling tussen de statushouder en de medewerker van het wijkteam. Dit draagt bij aan een goede relatie en communicatie tussen het wijkteam en de statushouder, waardoor de hulpverlening soepeler verloopt. Zowel SNTR als de wijkteams zien dus in dat een taalkundige en culturele vertaler nodig is. Echter, waar SNTR graag zou zien dat de wijkteams eigen vertalers zouden organiseren, zien de wijkteams hiervoor een taak weggelegd voor SNTR.

2. Geen overeenstemming over rollen en verantwoordelijkheden SNTR en wijkteams na doorverwijzing

De coaches van SNTR hebben behoefte aan een duidelijke afbakening tussen de taken van SNTR en de wijkteams voor de deelnemers die te maken hebben met psychische en gezinsproblemen. SNTR ziet als hun kerntaak het bieden van begeleiding, niet het bieden van hulpverlening voor complexe problematiek. Deze problematiek behoort niet tot de expertise van SNTR en na een doorverwijzing vinden zij dat het wijkteam de casus integraal zou moeten oppakken. In de praktijk is de ervaring van SNTR-coaches echter dat de problematiek van de deelnemer niet altijd wordt herkend door het wijkteam (bijvoorbeeld door het ontbreken van de eerdergenoemde taalkundige en cultureel vertaler) of dat de hulpverlening om een andere reden niet op gang komt (bijvoorbeeld als gevolg van de eerdergenoemde weerstand van de deelnemers om hulpverlening te accepteren). Hierdoor ziet SNTR zich genooddaakt om na verwijzing de vinger aan de pols te houden en indien nodig contact te zoeken met het betrokken wijkteam om de hulpverlening alsnog op gang te brengen. Dit wordt door SNTR als onwenselijk gezien.

De wijkteams herkennen dat SNTR en de wijkteams verschillende expertises hebben en dat het de taak van de wijkteams is om deelnemers te helpen met bijvoorbeeld gezinsproblemen. De wijkteams benadrukken echter dat het onderscheid tussen hulpverlening en begeleiding moeilijk te trekken is. Zij zien na de doorverwijzing graag dat SNTR betrokken blijft bij de casus, omdat zij op twee manieren kunnen bijdragen aan een goede uitkomst van de hulpverlening:

1. De coach van SNTR staat dicht bij de deelnemer en komt bij de deelnemer thuis. Daardoor zijn zij goed in staat om signalen op te pikken die duiden op problemen, zoals echtelijke ruzies of kinderen met wie het zichtbaar niet goed gaat. Deze signalen kunnen ze vervolgens doorgeven aan het wijkteam, zodat zij op de hoogte blijven van hoe de situatie zich ontwikkelt. Ook in de verdere begeleiding kan de SNTR-coach bijdragen aan het oplossen van het probleem, bijvoorbeeld door Nederlandse culturele normen en waarden over te brengen over gelijkheid tussen man en vrouw.
2. Het is van belang dat SNTR en het betrokken wijkteam samen één verhaal uitdragen richting de deelnemer, over waar ze wel en geen recht op hebben en wat verstandige vervolgstappen zijn. Dit draagt eraan bij dat de deelnemer het zorgaanbod van het wijkteam sneller accepteert.

Concluderend bestaan er verschillen van inzicht tussen SNTR en de wijkteams over de vormgeving van de samenwerking en de onderlinge verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Dit wordt verder bemoeilijkt door het feit dat er in Rotterdam vele wijkteams zijn die er elk deels een andere werkwijze op na kunnen houden. Dit maakt het voor SNTR moeilijker om eenduidige samenwerkingsafspraken te maken. Toch is het van belang om hier vooruitgang in te maken, zodat de dienstverlening van SNTR en de hulpverlening van de wijkteams in samenhang worden aangeboden en elkaar kunnen aanvullen.

Bijdrage SNTR aan verbeteren dienstverlening op beleidsniveau moeilijk te evalueren

Zoals beschreven in CMO 6 gaat SNTR ook op beleidsniveau het gesprek aan met externe organisaties om de doorverwijzing van SNTR-deelnemers te verbeteren. Zij gaan met hen in gesprek om elkaar beter te leren kennen en beter van elkaar te begrijpen welke begeleiding en hulpverlening ze (wel en niet) bieden. Een senior medewerker van SNTR licht toe dat hierdoor al verbeteringen hebben plaatsgevonden, vooral omdat zaken die niet goed verlopen, benoemd en besproken worden via vaste contactpersonen per organisatie. Hiermee zijn de problemen nog niet weggenomen. De mate waarin dit effectief is, is binnen dit onderzoek niet vast te stellen. Zoals eerder toegelicht is het moeilijk om op beleidsniveau afspraken te maken met de wijkteams, omdat er vele wijkteams zijn die elk deels een andere werkwijze hanteren.

3.8 Samenvatting en conclusie

Hieronder formuleren we per CMO kort de belangrijkste bevindingen, evenals een conclusie over de mate waarin we de CMO's in de praktijk herkenbaar terugzien. Deze conclusie komt voort uit een weging van de verschillende typen kwalitatieve data die in het kader van dit onderzoek verzameld zijn, en de mate waarin deze in lijn zijn met de veronderstelde werking van het CMO.¹² We maken onderscheid tussen het herkenbaar, gedeeltelijk of niet terugzien van het CMO in de praktijk. Tot slot bieden we een algemene conclusie ten aanzien van de maatschappelijke begeleiding.

CMO 1: Ontbrekende praktische kennis

De algemene tevredenheid van deelnemers over de maatschappelijke begeleiding is groot. Deelnemers hebben een sterke behoefte aan ondersteuning bij praktische en administratieve zaken, en de intensieve maatschappelijke begeleiding komt hier goed aan tegemoet. Het is aannemelijk dat hiermee problemen worden voorkomen. Voor het eerste gedeelte van het CMO vinden we dus ondersteuning. De begeleiding heeft echter meer focus op het ontwikkelen van de vaardigheden van de deelnemer, en vormt momenteel geen samenhangend groeipad naar zelfredzaamheid. Deelnemers ervaren een drempel om zelf zaken te regelen, en in de praktijk worden zij dan ook vrijwel altijd de maximale drie jaar begeleid. We vinden dus minder ondersteuning voor de veronderstelde bijdrage van de begeleiding aan de zelfredzaamheid. Over het geheel genomen zien we dit CMO dus gedeeltelijk terug in de praktijk.

¹² Dit betreft interviews met SNTR-medewerkers en samenwerkingspartners, interviews met deelnemers, observaties van SNTR-activiteiten, een enquête onder deelnemers en tot slot de literatuur.

CMO 2: Inactiviteit leidt tot beperkte leefwereld

De coaches passen duidelijk waarderende en motiverende gespreksvoering toe, en wijzen deelnemers regelmatig op mogelijkheden om hun leefwereld te vergroten met sociale contacten of activiteiten. De bijdrage hiervan wordt door deelnemers echter verhoudingsgewijs kleiner ingeschat dan de eerdergenoemde ondersteuning bij praktische en administratieve zaken. Maatjes dragen vooral bij aan de taalverwerving van deelnemers, in beperkte mate aan het sociale netwerk of activering. We zien dit CMO dus gedeeltelijk terug in de praktijk.

CMO 3: Cultuurverschillen

Coaches ervaren het als moeilijk om culturele verschillen te bespreken met de deelnemers en zijn hierin enigszins terughoudend, zo blijkt ook tijdens de geobserveerde gesprekken. Wanneer culturele verschillen besproken worden, spelen de connectoren hierin een belangrijke rol. We zien dit CMO gedeeltelijk terug in de praktijk.

CMO 4/5: psychische problemen/gezinsproblematiek

De deelnemersgroep van SNTR heeft, evenals de bredere populatie statushouders, te maken met psychische en gezinsproblemen. Psychische problemen zijn moeilijk te signaleren en bovendien taboe in de Syrische cultuur, en daardoor zijn ze lastig bespreekbaar te maken. Het PM+-programma lijkt de deelnemers te helpen. In dit onderzoek kon verder beperkt zicht verkregen worden op de bijdrage van SNTR aan het ondervangen van deze problematiek.

CMO 6: Instanties niet toegerust op hulpverlening statushouders

De reguliere instanties in de gemeente Rotterdam lijken in de praktijk niet voldoende toegerust om de doelgroep statushouders te kunnen bedienen, bijvoorbeeld door ontbrekende interculturele kennis en vaardigheden. Hierdoor is bij complexe casussen ook na doorverwijzing betrokkenheid van coaches en connectoren van SNTR nodig. Deze betrokkenheid heeft toegevoegde waarde, maar onduidelijk is waar de verantwoordelijkheid van SNTR ophoudt. Een helderder afbakening hieromtrent en een betere samenwerking met de wijkteams zijn nodig. We zien dit CMO dus gedeeltelijk terug in de praktijk.

Conclusie

Overkoepelend kunnen we stellen dat de intensieve maatschappelijke begeleiding die SNTR biedt grote meerwaarde lijkt te bieden. De coaches komen 'achter de voordeur' en hebben daardoor goed zicht op de gezinssituatie, en bieden waardevolle ondersteuning van deelnemers bij administratieve en praktische zaken. In mindere mate draagt de begeleiding ook bij aan het vergroten van de leefwereld en het bespreken van culturele verschillen. Het vinden van adequate ondersteuning voor complexere problematiek vormt een aandachtspunt; de doorverwijzing naar de wijkteams verloopt nog niet optimaal. De maatschappelijke begeleiding is echter nog in beperkte mate gericht op het vergroten van de zelfredzaamheid van deelnemers. Hiervoor is meer focus nodig op het ontwikkelen van hun eigen vaardigheden en het afbouwen van de begeleiding zodra dit mogelijk is.

4. Taal

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering en de opbrengsten van het programmaonderdeel taal. Omdat toekomstcoaching deels gericht is op de monitoring van de deelnemers op taalgebied, komt dit programmaonderdeel ook aan bod. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 bestaat het programmaonderdeel taal uit een aantal interventies. Dit zijn: taallessen, het spreekuur, het Studiehuis, een eigen bibliotheek, taalmaatjes, en taalmonitoring. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 hebben we voor elk van de drie programmaonderdelen ook de beleidstheorie gereconstrueerd in de vorm van 'CMO-configuraties' (Context-Mechanism-Outcome). In dit hoofdstuk bespreken we eerst een aantal algemene bevindingen ten aanzien van de activiteiten gericht op taalverwerving. Vervolgens beschrijven we per CMO in hoeverre de bijbehorende activiteiten in de praktijk zo worden uitgevoerd als beoogd, en in hoeverre deze bijdragen aan de beoogde doelen. Ook verwijzen we waar relevant naar inzichten uit bestaand onderzoek om, waar mogelijk, inzichten te geven in de plausibele effectiviteit van de interventies.

4.2 Algemene bevindingen

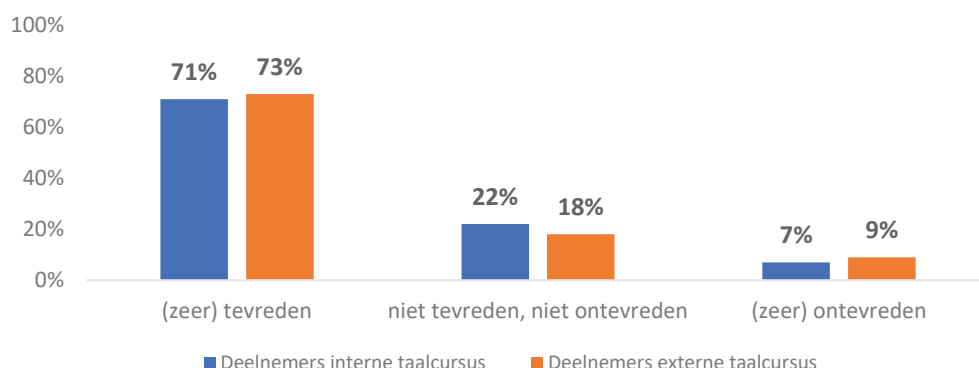
Veranderende context

Alvorens de werkzaamheid van de afzonderlijke CMO's te bespreken, is het belangrijk melding te maken van de (veranderende) context waarbinnen de deelnemers een taalcursus gekozen en gevolgd hebben. SNTR werkte in eerste instantie samen met drie verschillende taalscholen om de deelnemers een aanbod te kunnen doen op het gebied van taallessen. Deelnemers waren in principe vrij om zich voor een taalcursus in te schrijven bij een aanbieder naar keuze, en waren niet verplicht om te kiezen voor een van de drie uitvoerende taalscholen. Er werd beperkt gebruikgemaakt van een van de drie uitvoerende taalscholen, die gespecialiseerd was in korte intensieve taaltrajecten voor hoogopgeleiden. Deze samenwerking werd hierop beëindigd. Ook is na verloop van tijd gebleken dat de ervaringen van de deelnemers met een van de andere uitvoerende taalscholen regelmatig negatief waren. Deze taalschool had niet de capaciteit om de deelnemers te woord te staan over hun vragen en klachten. In overleg met de taalschool is vervolgens besloten om de samenwerking te beëindigen, waarna deze deelnemers collectief zijn overgestapt naar de laatste van de drie uitvoerende taalscholen. Vervolgens belandde deze taalschool eind 2018 in een faillissement. Om de continuïteit van de taallessen voor deze deelnemers te waarborgen heeft SNTR besloten om een taalschool in eigen beheer op te richten, waarin men de betrokken taaldocenten van de uitvoerende taalschool als zelfstandigen inhuurde. Aangezien de taallessen ook voor het faillissement reeds op locatie bij SNTR gegeven werden en dezelfde docenten behouden werden, veranderde er relatief weinig voor de deelnemers. Wanneer we in de rest van dit hoofdstuk verwijzen naar een 'SNTR-taalcursus', bedoelen we een taalcursus die door SNTR zelf (sinds 2019) of door een van de drie uitvoerende taalscholen (vóór 2019) gegeven werd.

Deelnemers die taallessen bij SNTR volgen zijn meestal tevreden over hun taaltraject

Het algemene beeld van de taallessen is redelijk positief. Van de deelnemers die momenteel een taalcursus bij de taalschool van SNTR volgen is rond de 70 procent (zeer) tevreden en minder dan 10 procent (zeer) ontevreden met hun taalcursus (zie figuur 12). Deze cijfers komen redelijk overeen met de cijfers voor deelnemers die een extern taaltraject volgen. De waardering van de taalcursus hangt niet sterk samen met geslacht, leeftijd of opleidingsniveau. De specifieke ervaring die deelnemers met de SNTR-taallessen hebben, wordt verder beschreven in paragraaf 4.4.

Figuur 12. Algemene tevredenheid met taalcursus (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey wave II, 2018-2019)



4.3 CMO 1: moeilijke keuze taaltraject

Veronderstelde mechanisme

Het kiezen van een passende en goede taalcursus is voor inburgeraars erg moeilijk. Door de statushouder te begeleiden bij en te informeren over het inburgeringsproces en taalaanbod, krijgt deze meer inzicht in diens capaciteiten en het taaltraject dat daar het beste bij past. Dit helpt de motivatie tot leren hoog te houden, en zo de leercapaciteiten van de statushouder goed te benutten. Als gevolg hiervan zou er minder uitval zijn en kan de statushouder diens hoogst haalbare taalniveau realiseren, waardoor men meer mogelijkheden heeft om werk te vinden of een opleiding te gaan doen.

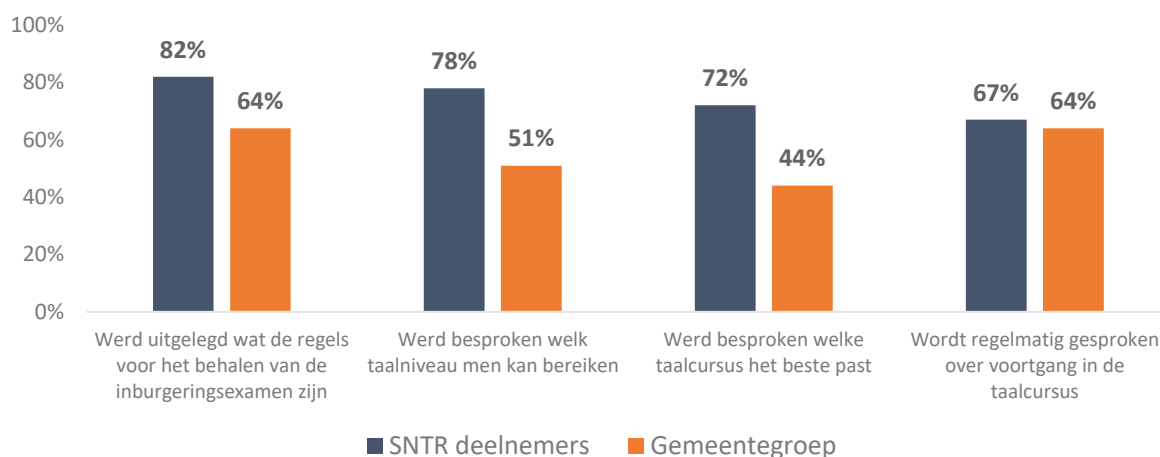
Informatie- en adviesfunctie wordt wisselend gewaardeerd

Goede begeleiding bij het kiezen van een geschikt taaltraject wordt in de literatuur breed erkend als een belangrijk element bij inburgering (Blom, Bakker, Goedvolk, van der Maas-Vos & van Plaggenhoef, 2018). Een belangrijk knelpunt in het keuzeproces is dat vluchtelingen op dat moment uiteraard de Nederlandse taal nog niet machtig zijn. Dit maakt het voor hen moeilijk om de geboden informatie over de taalscholen te begrijpen en de kwaliteit van het taalaanbod te beoordelen (Damen et al., 2019). In de praktijk maken inburgeraars dan ook vaak suboptimale keuzes op basis van andere informatie, zoals reisafstand, ervaringen van kennissen en ‘lokkertjes’ van taalaanbieders, zoals een laptop (Blom et al., 2018; Algemene Rekenkamer, 2017). In eerder onderzoek geven statushouders dan ook aan dat zij graag begeleiding en sturing willen ontvangen om een geschikte keuze van taalschool te kunnen maken (Kahmann, De Winter-Koçak, de Gruijter & Razenberg, 2018).

Het adviseren van deelnemers over de keuze van hun taaltraject vindt logischerwijs vooral kort na instroom in het SNTR-programma plaats. Ten tijde van het veldwerk van dit onderzoek was er vrijwel geen instroom meer in het SNTR-programma; de meeste gezinnen stroomden in 2017 in. Dit maakt dat de informerende en adviserende rol van SNTR vooral in het verleden is vervuld en in dit onderzoek niet geobserveerd kon worden. SNTR monitort nog wel de voortgang van de deelnemers en biedt in geval van problemen begeleiding en ondersteuning om de inburgering op de rit te houden en waar nodig het traject aan een eventueel veranderende situatie aan te passen. Dit komt aan bod bij CMO 3.

De survey laat zien dat ongeveer driekwart van de SNTR-deelnemers aangeeft hulp ontvangen te hebben bij het kiezen van een taalcursus en het best passende taalniveau (zie figuur 13). Ter vergelijking, bij de statushouders die onder begeleiding van de gemeente vallen, betreft dit iets meer dan de helft. 67 procent zegt dat er regelmatig met hen gesproken wordt over voortgang in de taalcursus, wat in de gemeentegroep ongeveer in dezelfde mate gebeurt.

Figuur 13. Ervaren begeleiding rondom taal (in procenten), onder SNTR-deelnemers en gemeentegroep (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



Een deel van de geïnterviewden is tevreden met de aandacht voor hun capaciteiten, ambities en mogelijkheden en de daaropvolgende plaatsing in een SNTR-taaltraject. Een deelnemer licht hierbij toe dat ze eenvoudig kon wisselen van niveau, toen de taal cursus te makkelijk bleek. Andere deelnemers zijn juist kritisch, meestal omdat ze na enige tijd in een SNTR-taaltraject wilden overstappen naar een andere taalaanbieder en die overstap in hun beleving moeizaam verliep. Hierop wordt later in deze paragraaf nader ingegaan.

Veel deelnemers hebben geen bewuste keuze gemaakt, sommigen ervoeren geen vrije keuze

Verreweg de meeste deelnemers zijn in eerste instantie gestart bij een van de drie uitvoerende taalscholen; uit de eerste wave van de survey, afgenomen in de zomer van 2018, bleek dat dit 79 procent van de deelnemers betrof (Van der Linden et al., 2019). Gevraagd naar hun motivatie hiervoor, valt op dat ongeveer de helft van de deelnemers hier niet bewust over heeft nagedacht. Zij gingen ervan uit dat hun deelname aan het SNTR-programma automatisch betekende dat zij ook een SNTR-taal cursus zouden volgen. Verder waren drie deelnemers in de veronderstelling dat deelname aan een SNTR-taal cursus voor hen verplicht was. Tot slot waren er ook enkele deelnemers die bewust gekozen hebben voor SNTR, omdat zij een prettig gevoel hadden bij de organisatie of omdat de SNTR-taal cursus in hun optiek intensief en van goede kwaliteit was.

“Ze hebben ons ontvangen, ze helpen ons als organisatie, en daarom ben ik gewoon hun taal cursus gaan volgen.”

“Het contract ondertekenen met de school was een voorwaarde om via SNTR een huis te krijgen. Als we het niet zouden ondertekenen, kregen we het huis niet.”

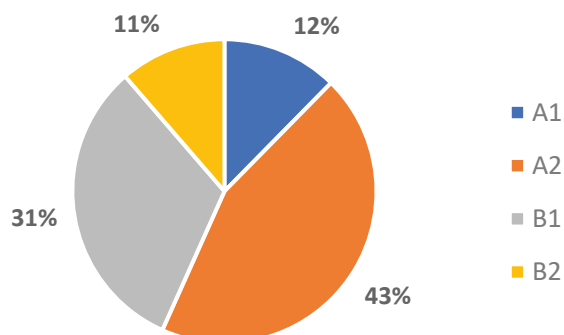
Deelnemers SNTR

SNTR licht toe dat, hoewel deelnemers in principe vrij waren om een taal cursus in te kopen bij een aanbieder naar keuze, SNTR hen met name de drie uitvoerende taalscholen als suggesties bood. Hoewel de deelnemers feitelijk wel een vrije keuze hadden met betrekking tot de taalschool, maken we uit hun antwoorden op dat in elk geval een deel van hen hieromtrent geen vrije keuze heeft ervaren. Dit wordt ook door de geïnterviewde connectoren bevestigd. Dit kan op verschillende manieren gewaardeerd worden. Enerzijds is het, gezien het vertrekpunt van individuele verantwoordelijkheid over het inburgeringsresultaat, van belang dat de deelnemer zich kan vinden in de gemaakte keuzes omtrent het taaltraject. Anderzijds wijst onderzoek erop dat het zelfstandig moeten oriënteren op de markt van taalaanbieders een aanzienlijke bron van stress kan vormen voor Rotterdamse statushouders buiten het SNTR-programma (Damen et al., 2019) en kan leiden tot suboptimale keuzes (Blom et al., 2018). Deze stress is de SNTR-deelnemers bespaard gebleven.

Taalniveau B1 niet haalbaar als standaard

Bij de oprichting van SNTR werd taalniveau B1 geformuleerd als wenselijk eindniveau voor de deelnemers, in plaats het minimale taalniveau (A2) dat vereist is om in te burgeren. Hiermee beoogde SNTR de deelnemers meer kansen op werk of een vervolgopleiding te bieden. Gaandeweg het programma bleek het behalen van niveau B1 voor een groot deel van de SNTR-deelnemers echter niet haalbaar, zo lichten meerdere SNTR-medewerkers toe en is tevens beschreven in documentatie van SNTR. In de praktijk zag men dat bij de deelnemers het hiervoor benodigde leervermogen ontbreekt. De deelnemersgroep bestaat namelijk voor een groter dan verwacht gedeelte uit personen met een laag opleidingsniveau, laaggeletterden en analfabeten.¹³ Vervolgens is het doel aangepast naar het volledig benutten van de leercapaciteit van de deelnemers zodat zij een zo hoog mogelijk taalniveau bereiken, passend bij hun capaciteiten. Men is gaan werken met individuele 'streefniveaus'; tijdens een gesprek met SNTR (voorheen gevoerd door team Taal, inmiddels door de toekomstcoaches) wordt bepaald welk streefniveau het meest passend is. Dit werd mede gebaseerd op toetsresultaten, een inschatting van een NT2-gecertificeerde collega en de toekomstplannen van de cursist (zoals eventuele studeerplannen). Ook heeft men het taalaanbod meer gedifferentieerd. Het programma 'Aan de slag', waarbij taalverwerving in de praktijk plaatsvindt voor laaggeletterden, is hiervan een voorbeeld (dit komt nader aan bod in paragraaf 4.4).

Figuur 14. Taalniveau dat men verwacht te bereiken met de gevolgde taal cursus (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



Figuur 14 laat zien dat in de survey 42 procent van de respondenten heeft aangegeven dat zij een taalniveau hoger dan A2 verwachten te halen. In de interviews vertelde een vergelijkbaar aandeel les te hebben gevolgd tot boven A2-niveau. Desondanks zeggen veel van deze deelnemers dat zij er later alsnog voor kiezen om op A2-niveau examen te doen, ondanks het feit dat ze waarschijnlijk een hoger niveau aankunnen. Medewerkers van SNTR lichten toe dat het behalen van het staatsexamen vaardigheden vergt waar niet alle deelnemers over beschikken, ook al beheersen ze de taal op B1-niveau. Dit betreft bijvoorbeeld het lezen van een schema en het samenvatten van een tekst. Daarom adviseren SNTR-medewerkers deelnemers regelmatig om het staatsexamen niet te maken als ze het niet nodig hebben voor extra certificaten of een vervolgopleiding. Deze bevinding is in lijn met eerder onderzoek dat erop wijst dat asielmigranten die kiezen voor A2-niveau regelmatig het nut van B1 of B2 niet zien, wanneer zij het niet nodig hebben voor een vervolgopleiding of nog geen concreet plan hebben voor na het inburgeren (Vermeulen & Croonen, 2019). Verder komt uit de evaluatie van de Inburgeringswet naar voren dat inburgeraars er veiligheidshalve vaak voor kiezen om examen te doen op A2-niveau om het risico op eventuele boetes te vermijden (Blom et al., 2018).

Beperkte focus op extern taalaanbod

Hoewel SNTR een gedifferentieerd taalaanbod heeft ontwikkeld, in eerste instantie met de drie uitvoerende taalscholen en later binnen de eigen taalschool, kan het voorkomen dat voor deelnemers met specifieke taalwensen geen passend traject bestaat. Voorbeelden van dergelijke wensen zijn avondles of kortdurende intensieve taaltrajecten. In die gevallen kan een externe taalaanbieder passender zijn. SNTR werkt samen met een aantal externe taalscholen, de zogenoemde 'partnerscholen', die naar het oordeel van SNTR taallessen van goede kwaliteit bieden. Deelnemers voor wie een traject van een partnerschool het meest passend is, worden door SNTR doorverwezen naar de

¹³ Voor een nadere toelichting over de samenstelling van de deelnemersgroep, zie paragraaf 2.5.

partnerschool. De partnerscholen delen informatie met SNTR over de presentie en voortgang van SNTR-deelnemers in de taalcursus, en SNTR biedt bijfinanciering indien dit nodig is om de deelnemer naar A2-niveau te krijgen.

Meerdere uitvoerders van SNTR lichten toe dat het externe taalaanbod in Rotterdam niet goed in beeld is bij SNTR. Dit geldt bijvoorbeeld voor trajecten die door roc's aangeboden worden en duale taaltrajecten waarin taal en werk gecombineerd worden. Het ontbreekt SNTR aan de tijd en capaciteit om dit goed in beeld te brengen en daarnaast is SNTR in algemene zin kritisch over de kwaliteit bij externe taalaanbieders, zo lichten meerdere medewerkers toe. Het is denkbaar dat een deel van de deelnemers hierdoor kansen heeft gemist op een taalcursus die (nog) beter aansloot op hun wensen. In welke mate dit het geval is geweest, is binnen dit onderzoek niet vast te stellen.

Aanzienlijk deel van de deelnemers kiest later alsnog voor externe taalaanbieder

Volgens onze schatting uit SNTR-gegevens hebben ongeveer 218 van de 435 volwassen deelnemers (= 50%) ervoor gekozen om hun taallessen niet bij SNTR te volgen, maar bij een externe taalaanbieder. Gevraagd naar de reden waarom deelnemers wilden overstappen naar een andere taalaanbieder, wijst ongeveer de helft van hen erop dat SNTR geen les meer op hun niveau kon bieden. Hierbij is het relevant om te vermelden dat, naarmate de instroom in het SNTR-programma afnam (zie paragraaf 2.5), het voor SNTR moeilijker werd om nieuwe klassen te vullen op alle taalniveaus. Hierdoor werd het aanbod van taalniveaus minder breed en was het moeilijker om alle deelnemers een cursus te bieden die aansloot op hun niveau, wat betekende dat deelnemers door SNTR vaker werden doorverwezen naar partnerscholen. Dit werd bevestigd door uitvoerders van het team Taal en werd in een geobserveerd toekomstcoachingsgesprek ook aan twee deelnemers verteld.

Een andere regelmatig genoemde reden voor deelnemers om over te stappen naar een externe taalaanbieder was dat men ontevreden was met de inrichting van het taaltraject van SNTR. De bron van de ontevredenheid varieerde en betrof het cursusmateriaal, de docenten, de te hoge intensiteit van de cursus of de verplichte loopbaantraining.¹⁴ De medewerkers van team Taal lichten tot slot toe dat voor sommige deelnemers die op grotere afstand van de SNTR-locatie wonen, de afstand ook een reden kon zijn om voor een andere taalaanbieder te kiezen die dichterbij gevestigd is.¹⁵ Dit werd door enkele deelnemers als reden genoemd. De meerderheid van de geïnterviewde deelnemers heeft hun beslissing om van taalschool te wisselen niet met SNTR besproken. De medewerkers van team Taal lichten toe dat zij standaard een exitgesprek voeren met deelnemers die de SNTR-taalschool verlaten, maar geen van de geïnterviewde deelnemers had een exitgesprek gehad.

Deelnemers die zijn overgestapt naar een andere taalcursus geven regelmatig aan dat zij problemen ervoeren bij het maken van die overstap. Op het moment van overstappen wordt voor hen vaak pas duidelijk welk bedrag de SNTR-taalcursus tot dan toe gekost heeft ten laste van hun DUO-lening, en valt dit hen geregeld tegen. Blijkbaar waren zij zich hier gedurende het volgen van de cursus niet van bewust. De geïnterviewde connectoren, die zelf niet het SNTR-programma hebben doorlopen, zijn van mening dat de taalles die SNTR de deelnemers biedt relatief duur is vergeleken met het taaltraject dat zij zelf doorliepen. Ook uit eerder focusgroeponderzoek onder SNTR-deelnemers kwam naar voren dat deelnemers de SNTR-taalcursus duur vinden (Damen et al., 2019).

4.4 CMO 2: stelsel van taalscholen en inrichting taallessen belemmeren taalverwerving

Veronderstelde mechanisme

Het bestaande stelsel van taalscholen in Nederland en de manier waarop de aangeboden klassen zijn ingericht kunnen voor de statushouder een barrière vormen om de Nederlandse taal te kunnen leren. Daarom heeft SNTR zelf een aantal taaltrajecten vormgegeven waarbinnen een aantal bewuste inrichtingskeuzes gemaakt zijn, waaronder intensieve lessen (vier dagdelen per week) en

¹⁴ In 2019 heeft SNTR de loopbaantraining geïntegreerd met het onderdeel ONA uit de taalcursus. Zodra een taalklas het A2-taalniveau nadert, volgen zij wekelijks één dagdeel ONA en één dagdeel Loopbaan. Dit heet ook wel het 'ONA.Loopbaantraject', en omvat de laatste vier maanden van het taaltraject.

¹⁵ Een deel van de gezinnen in het SNTR-programma is gehuisvest in de Rotterdamse wijk Hoogvliet terwijl SNTR in het centrum gevestigd is. De reisafstand per fiets vanuit de wijk Hoogvliet naar het SNTR-gebouw bedraagt circa 16 kilometer of 53 minuten, en de reistijd met het openbaar vervoer bedraagt rond de 40 minuten.

kleine homogene klassen. Door deze maatregelen zouden de statushouders hun leerpotentieel optimaal kunnen benutten. Inschrijven bij deze taaltrajecten is niet verplicht voor deelnemers van het SNTR-programma. Ook biedt SNTR extra taalvoorzieningen, zoals excursies in de stad, workshops en bijeenkomsten in het Studiehuis, de bibliotheek en een taalmaatje met wie de statushouder de Nederlandse taal kan oefenen. Deze interventies helpen om in de praktijk te oefenen met de taal, waardoor de motivatie en taalverwerving worden bevorderd en stress en uitval verminderd kunnen worden.

Oprichten eigen taalschool was aanzienlijke verandering

Wegens het faillissement van de grootste uitvoerende taalschool eind 2018 heeft SNTR ervoor gekozen een taalschool in eigen beheer op te richten. Dit was een grote verandering die veel organisatiewerk vergde, maar de medewerkers van team Taal zien dit achteraf als positief. Doordat SNTR de taalschool nu in eigen beheer heeft, heeft SNTR nog meer voeling met wat er gebeurt in de lessen en is er nauwer contact met de docenten. Dit stelt SNTR volgens de uitvoerders in staat om nog beter te sturen op de kwaliteit van de taallessen en beter de verbinding te leggen met andere programmaonderdelen.

We gaan hierna in op de ervaringen met de vier belangrijkste inrichtingskeuzes die SNTR heeft gemaakt binnen de SNTR-taal cursus, te weten (1) intensieve taallessen, (2) homogene klassen, (3) kwaliteit van de docenten en (4) extra taalvoorzieningen.

Intensieve taallessen: vaker les heeft grote toegevoegde waarde voor taalverwerving, maar tempo ligt te hoog

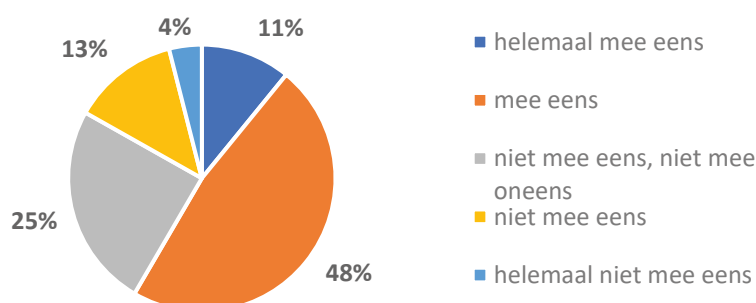
Een meerderheid van de deelnemers is van mening dat de intensieve taallessen hen helpen om de taal sneller te leren. In het bijzonder werd er tijdens de interviews gezegd dat vier keer per week les in plaats van de gebruikelijke drie keer zou bijdragen aan het leren door meer te praten en meer oefeningen te doen. Uit onderzoek blijkt dat de behoefte om frequenter les te volgen breed gedeeld wordt door statushouders in Nederland (Kahmann et al., 2018). Statushouders vinden namelijk dat er in het kader van de inburgering teveel lesmateriaal behandeld moet worden voor slechts negen contacturen per week in de klas (Odé, Hento, van Eijk, van den Nieuwendijk & Oostveen, 2017).

Terwijl de meerderheid van de respondenten de frequentie van de lessen gegeven positief waardeert, beschouwen zij het tempo waarin lessen worden gegeven vaak als te hoog. Tijdens de interviews vertelden enkele deelnemers dat de cursus hun onvoldoende tijd gaf om de lesstof te verwerken. Dit beeld wordt ook in de survey bevestigd, aangezien 59 procent van de deelnemers het tempo van de taal cursus te hoog vindt (figuur 15). In een ander recent rapport binnen het BRIDGE-project, gebaseerd op focusgroepen met SNTR-deelnemers, komt ook naar voren dat het oefenen van de taal buiten de les belangrijk is om de geleerde taal te behouden, en dat hier door het hoge tempo niet altijd de gelegenheid voor is (Damen et al., 2019). Ook breder onderzoek onder statushouders bevestigt dit (Van Liempt & Staring, 2020).

“Ja ik vind het heel goed om een intensieve cursus te volgen, maar niet met zo’n snel tempo. [Het moet wel bij te benen zijn]. Volgens mij is elke dag les goed, beter, om te praten met andere cursisten en met de docent. Maar niet te snel.”

Deelnemer SNTR

Figuur 15. Negatieve aspecten van de taallessen: het tempo van de taal cursus is veel te hoog, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)

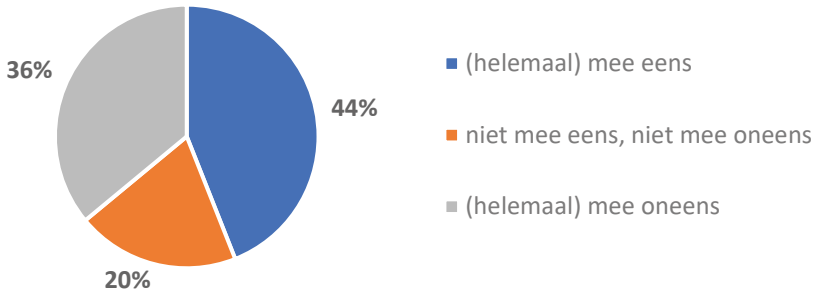


De taaldocenten vinden dat maatwerk moet worden geboden in de intensiteit van de taallessen, aangezien vier dagdelen taallessen voor sommige deelnemers (met name laaggeletterden en laagopgeleiden) te veel is om de geleerde stof te laten bezinken, terwijl andere, ambitieuzere deelnemers het juist fijn vinden om intensief les te krijgen. Ook opperen ze dat de ‘ideale intensiteit’ mogelijk verandert gedurende de cursus. In het begin (op niveaus A0-A1) is een intensief programma volgens hen prettig, maar daarna is het in hun optiek wellicht beter om terug te gaan naar drie dagdelen les, zodat deelnemers meer tijd hebben om de stof te verwerken en in de praktijk te brengen.

Homogene klassen: klassen in de praktijk vaak niet homogeen

Uit onderzoek weten we dat homogene klassen een belangrijk werkzaam element zijn voor succesvolle leerprocessen (Faris, 2009). Ook binnen het SNTR-programma is dit één van de uitgangspunten. De geïnterviewde deelnemers geven regelmatig aan dat de samenstelling van de klas in hun beleving niet homogeen was, omdat er tussen de cursisten verschillen waren qua taalniveau en leerbaarheid (zie figuur 16). Sommigen vinden daardoor dat het tempo van de les te hoog ligt, terwijl anderen het tempo juist te laag vinden, zo bleek ook in eerder onderzoek binnen het BRIDGE-project uit focusgroepen met SNTR-deelnemers (Damen et al., 2019). Dit wordt ook door de geïnterviewde connectoren bevestigd. De niveauverschillen in de klassen werden tijdens onze interviews ook regelmatig door deelnemers genoemd als reden om over te stappen naar een externe taalaanbieder (zie paragraaf 4.3). Ondanks het streven van SNTR om dit probleem aan te pakken, is het dus niet geheel gelukt om dit te realiseren. Wederom vermelden we hierbij graag dat de afnemende instroom in het SNTR-programma het in de loop van 2018 moeilijker maakte om op alle taalniveaus klassen te vullen. Hoewel SNTR dit deels heeft opgevangen door deelnemers vaker door te verwijzen naar externe partnerscholen, bevestigen SNTR-medewerkers dat de dalende instroom er ook toe heeft geleid dat de klassen binnen de SNTR taalschool minder homogeen werden. Overigens licht SNTR ook toe dat het voor deelnemers soms moeilijk is om in te schatten wat hun leertempo is, en dat hierover verschil van inzicht kan bestaan tussen de deelnemer en hun taaldocent. Tot slot is het belangrijk om op te merken dat de heterogeniteit van taalklassen in brede zin een probleem vormt binnen de inburgering. In verschillende onderzoeken geven statushouders aan dat ze in klassen zaten waarin te grote verschillen bestonden in niveaus en leermogelijkheden (Odé et al., 2017; Kahmann et al., 2018).

Figuur 16. Aandeel SNTR-deelnemers dat van mening is dat het verschil in niveau binnen de taalklas te groot is, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



Waar de klassen wel homogeen in zijn, is het land van herkomst; alle deelnemers komen immers uit Syrië. Hoewel uit eerder onderzoek bekend is dat de groep Syrische vluchtelingen in Nederland een diverse groep is qua religie, opleidingsniveau en sociaaleconomische positie (Van Liempt & Staring, 2020), geldt dat zij allen Arabisch spreken. Zowel de deelnemers als de uitvoerders zien dit voornamelijk als belemmering voor de taalverwerving, omdat deelnemers tijdens de les vaak in het Arabisch met elkaar communiceren. Dit verlaagt voor de deelnemers de ‘taalnood’ (de urgentie om de Nederlandse taal te leren) en komt het leerresultaat niet ten goede. Dit is ook in ander onderzoek binnen het BRIDGE-project door SNTR-deelnemers genoemd (Damen et al., 2019).

“Ik heb [bij een externe taalschool, red.] sneller Nederlands geleerd dan mijn vader [in SNTR-taalcursus, red.]. Want ik was gewoon met heel veel landen in mijn klas, maar in de klas van mijn vader waren alleen maar Syrische mensen. [...] in zijn klas was men gewoon Arabisch aan het praten.”

Deelnemer SNTR

“We proberen de deelnemers onderling tijdens de les alleen Nederlands te laten spreken, maar dat lukt niet. Met name in de analfabete klassen wordt er heel veel Arabisch gesproken. Dat is bijna niet tegen te houden. Er is voor hen daardoor geen ‘taalnood’ [noodzaak om Nederlands te leren, red.]. Als mensen een Nederlands woord niet begrijpen, dan wordt snel het Arabische woord genoemd. Dan is het voor de deelnemer ‘opgelost’, maar het Nederlandse woord blijft vervolgens niet hangen. Je leert iets beter als je zelf de betekenis van een woord ontdekt dan wanneer het je wordt ingefluisterd.”

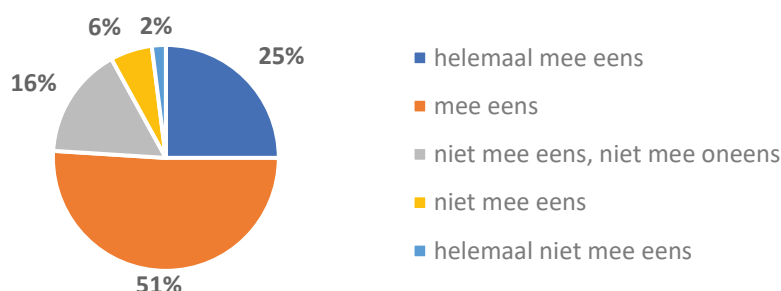
Taaldocenten SNTR

Met betrekking tot de groepsgrootte zijn er weinig opmerkingen geplaatst door de SNTR-deelnemers. Eerder onderzoek laat zien dat dit bij andere taalaanbieders wel vaak een probleem vormt, wanneer klassen dermate groot zijn dat docenten weinig tijd hebben voor individuele vragen en feedback (Kahmann, 2018). Dit wordt ook gesignaleerd door enkele SNTR-deelnemers die naar externe taalscholen zijn overgestapt, en daar in veel grotere klassen terecht kwamen. Opvallend genoeg zijn er indicaties dat de SNTR-klassen soms juist te klein kunnen zijn. Zo verklaarde één SNTR-deelnemer die in een kleine klas zat, dat dit te veel focus legt op de cursist en de lessen spannend maakt. De geïnterviewde taaldocenten vinden een klasgrootte van vier of vijf cursisten te klein, omdat er dan te weinig dynamiek en interactie ontstaat. In hun ogen is een optimale klasgrootte ongeveer acht tot tien cursisten.

Kwaliteit docenten is overwegend positief

Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het, met name in tijden van verhoogde asielinstroom, moeilijk kan zijn om voldoende NT2-docenten te vinden. 60 procent van de taalaanbieders werkt daarom met ondersteunende vrijwilligers in de klas (onder supervisie van een bevoegd docent) (Blom et al., 2018). Een speerpunt van de SNTR-taalcursussen is echter dat ze uitsluitend verzorgd worden door docenten met een NT2-diploma. De ervaringen van deelnemers met de kwaliteit van de docenten zijn overwegend positief (zie figuur 17). Deelnemers vinden dat de docenten creatief, behulpzaam en geduldig zijn en respect tonen voor de cursisten. Enkele deelnemers waren ook kritisch over hun docent. Wanneer deelnemers dit uitspraken richting SNTR werd de docent soms vervangen of de feedback werd aan de docent teruggekoppeld, zodat deze zijn aanpak zou aanpassen.¹⁶

Figuur 17. Positieve aspecten van de taallessen: de docenten van de taalcursus zijn zeer deskundig, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



Extra taalvoorzieningen dragen bij aan oefenen taal

Deelnemers vinden vooral taalmaatjes een belangrijk hulpmiddel om de Nederlandse taal te leren. Met hen praten de deelnemers over allerlei onderwerpen, en ondernemen ze af en toe activiteiten (zoals naar de bioscoop of de bibliotheek gaan). Dankzij een maatje leert de deelnemer de taal meer in de praktijk te brengen, en bij hen zijn ze ook minder bang om fouten te maken. Ze leren vooral mondelinge taalvaardigheden, zoals uitdrukkingen. De geïnterviewde maatjes bevestigen dit beeld.

¹⁶ Deze bevindingen wijken af van bevindingen uit eerder focusgroeponderzoek onder SNTR-deelnemers dat binnen het BRIDGE-project plaatsvond (Damen et al., 2019). Hierin spraken deelnemers onvrede uit over het taalprogramma, vanwege onder andere niveauverschillen in de klas, hoge ervaren kosten en onervaren docenten. Een precieze oorzaak voor de verschillen in uitkomsten kan niet worden gegeven.

Het Studiehuis biedt naast de taallessen extra faciliteiten zoals taalbegeleiding, vragen over huiswerk, examentraining, diverse activiteiten en excursies. Deze voorziening is met het faillissement van de laatste uitvoerende taalschool overgebracht naar SNTR. Medewerkers van SNTR zien grote meerwaarde in het Studiehuis als laagdrempelige taalvoorziening. Slechts enkele geïnterviewde deelnemers hadden ervaring met het Studiehuis, maar zij waren hier wel enthousiast over, omdat het hen helpt met het oefenen van de taal.

Eerste ervaringen met ‘Aan de slag’

Voor analfabete deelnemers is in de loop van 2019 het programma ‘Aan de slag’ ontwikkeld. Hierbij leren deelnemers de taal vooral in de praktijk tijdens een werkstage, en volgen ze speciale taallessen die gericht zijn op vaktaal. Van de geïnterviewde deelnemers namen er drie deel aan het programma ‘Aan de slag’. Dit is een te beperkt aantal om al brede uitspraken te kunnen doen over het succes van dit programma, maar geeft hiervan wel een eerste indicatie. In totaal namen in het derde kwartaal van 2019 29 deelnemers deel aan ‘Aan de slag’.

De drie deelnemers waren positief over de aansluiting tussen het geleerde in de taallessen en hun ervaringen in hun werkstage. Wel geven alle drie geïnterviewden aan in de praktijk weinig Nederlands te spreken op de werkvloer. Hiervoor geven zij uiteenlopende redenen, variërend van de aard van het werk (in de bouw), sociale uitsluiting door collega’s of verlegenheid om Nederlands te praten. Hoewel deze ervaringen niet noodzakelijkerwijs een representatief beeld vormen van het programma als geheel, laat dit wel zien dat deelname aan werk niet per definitie betekent dat deelnemers hun taalvaardigheden oefenen. Ook in eerder onderzoek wordt genoemd dat de mate waarin nieuwkomers de taal toepassen per werkplek kan verschillen (Blom et al., 2018; Oostveen, Klaver & Born, 2019; Bakker et al., 2018). Niet alle beroepen zijn even ‘talig’; werken in een autowasstraat is bijvoorbeeld minder talig dan werken in de horeca. Daarnaast wordt in sommige werkomgevingen vooral Engels gesproken (bijvoorbeeld in toerisme) en op andere plaatsen juist Arabisch tussen vluchtelingen onderling.

Verder verklaarden alle drie deelnemers dat hun werkstage lag in een sector die niet in lijn was met hun achtergrond en toekomstige baanwensen. Het doel van de werkstage lijkt dus vooral te zijn om taalverwerving in de praktijk te bevorderen, en niet om hen rechtstreeks in hun wensberoep te krijgen. Bij een van de deelnemers zorgde dit voor ontevredenheid. De taaldocenten bevestigden dat het programma het beste werkt als de deelnemer een duidelijk doel heeft om naartoe te werken.

De taaldocenten zijn overwegend positief over het programma ‘Aan de slag’, en zien meerwaarde in de focus die het legt op praktische taalvaardigheden. Naar hun ervaring boeken deelnemers die een vorm van vrijwilligerswerk doen doorgaans sneller vooruitgang in hun taalverwerving. De taaldocenten zijn verder van mening dat duale trajecten zoals ‘Aan de slag’ ook toegepast zouden kunnen worden voor deelnemers die wel gealfabetiseerd zijn. Ook voor hen geldt immers dat het oefenen van de taal in de praktijk de taalverwerving kan versnellen. Een aandachtspunt hierbij is wel dat er dan in de taallessen voldoende aandacht moet zijn voor de schriftelijke taalvaardigheden, zodat de deelnemer alsnog het maximaal haalbare taalniveau kan behalen. Tijdens een geobserveerd toekomstcoachingsgesprek was een ‘Aan de slag’-deelnemer namelijk ontevreden over het feit dat er tijdens de taallessen geen grammatica behandeld werd. Zij wilde graag op niveau A2 inburgeren, en het ‘Aan de slag’-programma was hier niet op gericht. SNTR licht toe dat deelnemers aan ‘Aan de slag’ die toch de potentie bleken te hebben om op A2-niveau in te burgeren, konden doorstromen naar A2-taallessen.

Zoals gezegd is het niet mogelijk om op basis van drie gesprekken met betrokkenen algemene conclusies te trekken over het programma ‘Aan de slag’. Wel geven de bovengenoemde uitkomsten op zijn minst aanleiding om aandacht te hebben voor de mate waarin de werkplek de mogelijkheid biedt om de taalvaardigheden te oefenen. Dit vormt onderwerp van onderzoek in een vervolgstudie op deze procesevaluatie.

Evaringen deelnemers bij externe taalscholen

Zoals beschreven in paragraaf 4.3 volgt ongeveer 50 procent van de SNTR-deelnemers een taal cursus bij een externe taalaanbieder. Uit de interviews komt naar voren dat een deel van hen hier goede ervaringen mee heeft en een ander deel minder positieve ervaringen heeft.

- De **positieve ervaringen** waren vooral dat de klassen diverser waren qua afkomst van de cursisten, waardoor er minder Arabisch gesproken werd in de les en de deelnemers zich beter konden focussen op het leren van de Nederlandse taal. Verder noemden enkele deelnemers ook dat het tempo bij de externe taalschool lager lag, waardoor men de lesstof beter kon verwerken.
- De **negatieve ervaringen** van deelnemers met externe taalcursussen waren vooral dat de klassen er veel groter waren, waardoor ze onvoldoende ruimte hadden om actief deel te nemen aan de les.

4.5 CMO 3: belemmeringen gelegen in de persoon tijdens de cursus

Veronderstelde mechanisme

Statushouders kunnen tijdens hun taal cursus te maken krijgen met uiteenlopende persoonlijke belemmeringen die hun voortgang en motivatie kunnen hinderen. Daarom begeleidt SNTR de deelnemers tijdens hun taaltraject. Hun aanwezigheid in de taallessen wordt bijgehouden en de voortgang gemonitord met behulp van tussentijdse toetsen. Bij (veelvuldige) afwezigheid bij de lessen of vertraagde taalontwikkeling wordt een motiverend gesprek gevoerd met de deelnemer. Hierin worden mogelijke belemmeringen besproken en wordt men gewezen op de eigen verantwoordelijkheid en inspanningsverplichting, evenals op het belang van het slagen voor het inburgeringsexamen. Eventuele praktische problemen (bijvoorbeeld omtrent de DUO-lening of kinderopvang) worden waar nodig opgepakt in overleg met het team MB. Met deze ondersteuning probeert SNTR de motivatie van haar deelnemers te behouden, belemmeringen tijdig te signaleren en op te lossen en op die manier uitval te voorkomen.

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

De gemeente Rotterdam (afdeling Werk en Inkomen) vindt dat het SNTR-programma een grote toegevoegde waarde heeft waar het gaat om de ondersteuning van deelnemers bij hun inburgering. Waar de gemeentelijke werkconsulenten zich voor hun reguliere statushouders moeten inspannen om de inburgering op de rit te krijgen (aanvragen DUO-lening, keuze taalniveau en school, inschrijving bij taalschool etc.), heeft men bij de SNTR-deelnemers het vertrouwen dat dit in goede banen wordt geleid. Dankzij SNTR hebben de deelnemers praktische zaken rondom hun inburgering meestal goed op orde en zijn ze actief in een taal cursus. Ook de maatschappelijke begeleiding draagt hieraan bij; omdat de MB-coaches huisbezoeken doen en het gehele gezin in de aanpak betrokken wordt, heeft SNTR goed zicht op mogelijke belemmeringen bij de deelnemer.

De taal docenten die binnen de SNTR-taalschool lesgeven hebben ook bij andere taalscholen lesgegeven, en daarom is hen gevraagd wat hen opvalt binnen het SNTR-taalprogramma en bij de deelnemers. Hierop licht een taal docent toe dat zij de indruk hebben dat er bij SNTR minder uitval optreedt en dat de deelnemers minder last lijken te hebben van problemen thuis die hun taalverwerving belemmeren. Men relateert dit aan de goede zorg en ondersteuning die de taalcursisten krijgen vanuit het SNTR-programma. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk om deze indrukken kwantitatief te toetsen.

Spreekuur taal draagt bij aan wegnemen problemen

Na de start van de taal cursus kunnen deelnemers met allerlei vragen en problemen omtrent de inburgering geconfronteerd worden. Hiermee kunnen ze terecht bij het spreekuur van team Taal, waarin deelnemers geholpen worden met hun cursusinhoudelijke vragen. Tijdens onze observatie van dit spreekuur zagen we deelnemers langskomen met allerlei vragen over onder andere ontheffingen, urenverklaringen, het tekenen van contracten, stoppen met taallessen, ONA en het inburgeringsexamen. De SNTR-medewerkers gaven de deelnemers uitleg over de procedures en namen indien nodig ter plekke vervolgstappen zoals het bellen met DUO of het aanvragen van examens. Van de geïnterviewde deelnemers geeft een aanzienlijk deel aan nooit naar het spreekuur te gaan, omdat zij zelf in staat zijn om hun inburgeringszaken te regelen of omdat zij hierin al geholpen zijn door hun MB-coach. Dit is uiteraard mede afhankelijk van het stadium waarin zij verkeren ten aanzien van hun inburgering en ontwikkeling richting zelfredzaamheid. Zodoende kunnen geen uitspraken gedaan worden over de ervaringen van de deelnemers met het spreekuur.

Monitoring door toekomstcoaches

De toekomstcoach monitort de voortgang van de deelnemer op het gebied van zowel taal als werk. De achterliggende gedachte is dat de deelnemers op deze twee gebieden individueel begeleid worden waar nodig; iets waar team Taal voorheen naar eigen zeggen niet goed voor was toegerust. Tijdens de geobserveerde toekomstcoachingsgesprekken kwam de taalcursus regelmatig aan bod als gespreksonderwerp. De toekomstcoach vraagt hoe de taalcursus verloopt, en bespreekt mogelijke ontevredenheden of knelpunten aan de kant van de deelnemer. Waar nodig reikt de toekomstcoach hulpmiddelen aan of verkent deze mogelijke oplossingen (zoals het meest passende einddoel, het switchen van cursus, verwijzen naar oefenmateriaal, het nemen van een pauze of het aanvragen van een ontheffing). De toekomstcoaches hadden in de geobserveerde gesprekken ook aandacht voor wat er speelde in andere levensdomein van de deelnemers, zoals de thuissituatie, zwangerschap, gezondheid en verhuizingen. Bij mogelijke problemen bieden zij hulp, en bespreken ze met de deelnemers of het hen nog lukt om de taallessen bij te wonen.

Als basis voor de monitoring heeft de toekomstcoach via het systeem Yara toegang tot informatie over de taalcursus, zoals de presentie, uitkomsten van tussentijdse toetsen en voortgangsrapportages die door de docenten worden ingevuld. De toekomstcoach bespreekt de presentie in de taallessen soms, maar niet altijd met de deelnemer. Één toekomstcoach zegt dit niet te raadplegen omdat men dit de verantwoordelijkheid van de deelnemer vindt, terwijl een andere toekomstcoach de deelnemer hier wel op aanspreekt. De geïnterviewde taaldocenten zouden graag nauwer contact willen hebben met de toekomstcoaches om signalen van problemen bij de deelnemers die zij tijdens taallessen oppikken aan de toekomstcoach door te kunnen geven. Op dit moment hebben de taaldocenten echter geen direct contact met de toekomstcoaches van hun cursisten. Dit is deels omwille van de privacy van de deelnemers en daarnaast omdat dit volgens SNTR een belasting zou vormen voor de docenten. Eventuele signalen over hun cursisten kunnen docenten alleen aan team Taal melden, maar niet rechtstreeks aan de betrokken toekomstcoach.

Deskundigheid toekomstcoaches nog in ontwikkeling

Het monitoren van de taalontwikkeling vergt veel specialistische kennis. Voor de overdracht van deze kennis van team Taal naar team Toekomstcoaching is door SNTR een aantal sessies belegd. Deze zijn helaas niet geheel afgerond vanwege capaciteitsproblemen; dit viel namelijk samen met de oprichting van de eigen SNTR-taalschool. In de praktijk merken de toekomstcoaches dat zij tegen vraagstukken aanlopen waarvoor zij de kennis niet in huis hebben (ondanks de kennisoverdracht), wat hen belemmert om het juiste advies te kunnen geven. Dit wordt ook vanuit team Taal herkend. Dankzij korte interne lijnen kunnen de toekomstcoaches indien nodig snel schakelen met hun collega's van team Taal om hun eventuele vragen te beantwoorden, zo lichten zij toe. Hoewel de informerende en adviserende rol van SNTR vooral in het verleden is vervuld (toen er nog een hoge instroom was in het programma), vinden soms nog steeds streefniveaugesprekken plaats met deelnemers die van een externe taalcursus terugkeren naar de interne taalschool van SNTR. Deze gesprekken worden gezamenlijk gevoerd door senior toekomstcoaches en een NT2-deskundige van team Taal, zodat zowel de benodigde NT2-expertise als de benodigde kennis van de situatie van de deelnemer aan tafel zitten.

Beperkt zicht op voortgang externe cursisten

Voor de deelnemers die besluiten over te stappen naar een externe taalaanbieder had SNTR lange tijd niet goed in beeld of zij zich daadwerkelijk elders inschrijven, zo licht team Taal toe. De toekomstcoaches bespreken dit wel met de deelnemers die zij zien, maar niet alle deelnemers geven gehoor aan de uitnodiging voor toekomstcoaching (er is aanzienlijke no-show, aldus de toekomstcoaches). Voor deelnemers die een externe taalcursus volgen bij een niet-partnerschool, beschikken de toekomstcoaches ook niet over informatie over de voortgang van de cursus; dit wordt door de externe taalaanbieders niet uitgewisseld met SNTR. Ten tijde van het veldwerk voor dit onderzoek was men nog zoekende naar hoe men hier beter zicht op kan krijgen. Inmiddels wordt hierop extra inzet gepleegd door de connectoren en is van alle deelnemers in beeld of men een taalcursus volgt, zo licht SNTR toe.

4.6 CMO 4: systeemkenmerken en prikkels

Veronderstelde mechanisme

SNTR zet zich in om problemen in het huidige inburgeringsstelsel te ondervangen, waaronder de marktwerking van taalaanbieders, het leenstelsel en de druk die op de inburgeraar wordt gelegd middels het risico op boetes. Dit doet de stichting door extra financiering te bieden indien de eigen DUO-lening niet toereikend is om de statushouder naar zijn of haar taalleerpotentieel te brengen (bijfinanciering). De druk en de stress die vaak bij statushouders ontstaan door de inburgeringstermijn en de angst voor boetes probeert SNTR weg te nemen middels advies en een goede informatievoorziening (zoals beschreven in CMO 1) en begeleiding (zie CMO 3). Dit zou moeten leiden tot minder stress voor de statushouder, meer motivatie, een betere benutting van leercapaciteiten en meer verantwoorde keuzes. SNTR zet zich ook in om de belangen van de statushouder te vertegenwoordigen bij andere lokale partijen (zoals VluchtelingenWerk Nederland en de gemeente Rotterdam) om tegenstijdige belangen tegen te gaan en de statushouder voldoende ruimte te bieden om de taal te leren.

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

De evaluatie van de Inburgeringswet laat zien dat veel statushouders in Nederland niet de kans hebben om op het hoogst haalbare niveau in te burgeren, omdat de inburgeringstermijn hiervoor te kort is of omdat zij binnen de inburgeringstermijn hun DUO-lening hebben opgebruikt. Zij kiezen er daarom voor om op A2-niveau in te burgeren, maar kunnen vervolgens geen aanvullende taallessen meer volgen omdat ze geen beschikking meer hebben over hun DUO-lening en hier zelf niet de financiële middelen voor hebben (Blom et al., 2018; p. 82). Zoals uitgelegd in paragraaf 4.2 kiezen ook veel SNTR-deelnemers ervoor om het examen op A2-niveau af te leggen, hoewel ze het potentieel hebben om B1-niveau te bereiken.

Dit probleem wordt door SNTR opgelost door het aanbieden van bijfinanciering. Hiermee kunnen deelnemers extra taallessen volgen, ook na het behalen van het inburgeringsexamen of als zij binnen de inburgeringstermijn hun DUO-lening hebben opgebruikt. Deze bijfinanciering is een gift, die deelnemers niet terug hoeven te betalen. Ongeveer 40 procent van de SNTR-deelnemers ontvangt bijfinanciering van SNTR. Team Taal ziet dit als een grote toegevoegde waarde van het programma, omdat de leercapaciteit van de deelnemers zo volledig mogelijk benut wordt. Ze wijzen erop dat met name analfabeten zonder de extra financiering de Nederlandse taal niet zouden kunnen leren, omdat de lening van DUO niet toereikend is om het langere traject te financieren dat zij nodig hebben. Tot slot heeft de bijfinanciering meerwaarde voor deelnemers die er bij externe taalaanbieders niet in geslaagd zijn om binnen hun DUO-lening het inburgeringsexamen te behalen, of het door hen gewenste taalniveau te bereiken. Ander onderzoek binnen het BRIDGE-project laat zien dat statushouders in de gemeente Rotterdam (die niet deelnemen aan het SNTR-programma), zich hierover zorgen maken (Damen et al., 2019). SNTR-medewerkers zien ook regelmatig deelnemers vanuit externe taalaanbieders terugkeren naar de SNTR-taalschool omdat zij hun DUO-lening hebben opgemaakt, maar nog de onderdelen ONA en KNM moeten volgen. Zonder bijfinanciering zouden zij niet aan hun inburgeringsverplichting kunnen voldoen. Tijdens de interviews benoemt een aantal SNTR-deelnemers deze financiële ondersteuning ook als een belangrijk hulpmiddel om de taal te leren.

SNTR-programma lijkt mogelijke stressoren binnen het huidige systeem tegen te gaan

Het bieden van ondersteuning aan statushouders rond de inburgering is volgens de literatuur van vitaal belang voor statushouders om hun weg te vinden in het complexe systeem (Odé et al. 2017; Kahmann et al., 2018). 82 procent van de SNTR-deelnemers zegt in de EUR BRIDGE-survey dat de regels voor het halen van het inburgeringsexamen door SNTR uitgelegd werden. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 zien zowel de werkconsulenten van de gemeente Rotterdam als hulpverleners uit verschillende wijkteams meerwaarde in de ondersteuning die SNTR op dit terrein biedt. Ze geven aan dat de inburgering voor SNTR-deelnemers in verhouding tot andere inburgeraars vaak goed op koers ligt en dat praktische zaken daaromheen goed geregeld zijn. Onze indruk is dat ook de maatschappelijke begeleiding hieraan een belangrijke bijdrage levert; zoals toegelicht in hoofdstuk 3 helpen de MB-coaches de deelnemers namelijk met het begrijpen van post en het regelen van administratieve zaken, die ook regelmatig gerelateerd zijn aan de inburgering. Dit ervaren deelnemers als een opluchting. Tot slot geldt dat SNTR-deelnemers zich niet zelfstandig hoeven te oriënteren op de markt van taalaanbieders. Dit wordt door

Rotterdamse statushouders buiten het SNTR-programma regelmatig als stressor genoemd (Damen et al., 2019).

Bij de start onvoldoende samenhang tussen taal en werk, maar dit is gaandeweg verbeterd

Een belangrijk probleem in het bestaande inburgeringsstelsel zoals ook uit de wetsevaluatie komt, is dat er onvoldoende samenhang is tussen inburgering en participatie (Blom et al., 2018). Gemeenten zijn belast met de taak om inburgeraars met een bijstandsuitkering naar werk te begeleiden, maar hebben geen regie over de Wet Inburgering. Daardoor is het moeilijk om geïntegreerde trajecten te ontwikkelen waarin taalverwerving en werkervaring op elkaar aansluiten. Sterker nog, ze kunnen elkaar ook in de weg staan; statushouders kunnen taallessen missen door verplichte activiteiten vanuit de Participatiewet, of andersom kunnen ze niet deelnemen aan (vrijwilligers)werk omdat het niet te combineren is met hun taalrooster. Ook kunnen de wettelijke inburgeringstermijn en het risico op boetes maken dat statushouders zich in de eerste jaren na vestiging vooral op de taallessen richten, en liever niet parallel deelnemen aan (vrijwilligers)werk (Oostveen et al. 2018).

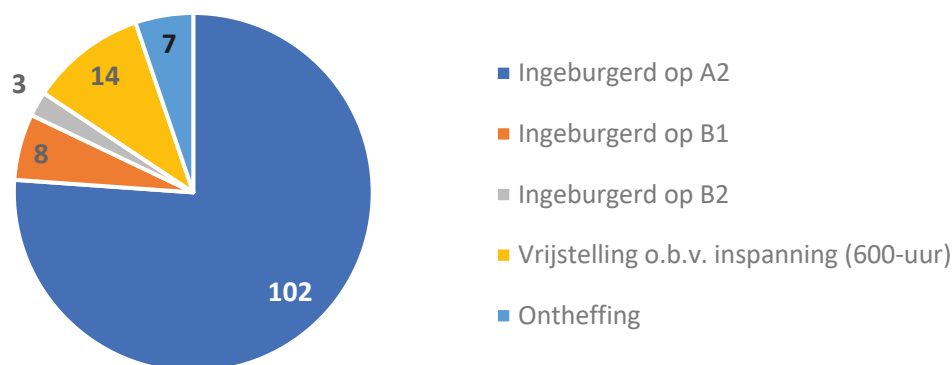
Met name in de beginperiode van het SNTR-programma is dit knelpunt niet weggenomen. Het programma legde in eerste instantie sterke nadruk op de taalverwerving met het intensieve taalprogramma en het (later losgelaten) uitgangspunt om de deelnemers naar B1-niveau te krijgen. Van samenhang met participatie was in het begin nog geen sprake. Deelnemers werden dus lange tijd niet gestimuleerd om hun geleerde taalvaardigheden in de praktijk toe te passen in een werkomgeving.

Met de start van toekomstcoaching en het duale traject 'Aan de slag' is er wel meer samenhang aangebracht in het beleid omtrent taalverwerving en participatie. Deelnemers worden gestimuleerd om naast hun taallessen actief te zijn in werkstages. Het blijkt echter een uitdaging om werkstages en de taallessen te combineren in het vaak drukke weekschema van de deelnemer. Medewerkers van de teams Taal, Toekomstcoaching en Loopbaan bevestigen dat dit soms botst, waardoor bepaald moet worden wat prioriteit heeft. De teams Loopbaan en Toekomstcoaching lichten daarbij toe dat de taallessen vaak nog steeds de prioriteit krijgt ('taal eerst').

Een deel van de SNTR-deelnemers is ingeburgerd

Tot en met medio januari 2020 laten voorlopige cijfers van SNTR zien dat 102 deelnemers het inburgeringsexamen hebben behaald, en 21 deelnemers zijn vrijgesteld of ontheven (zie figuur 18). Nadere analyse in samenhang met de inburgeringstermijn is nodig om dit te kunnen vergelijken met landelijke referentiecijfers.

Figuur 18. Aantal deelnemers dat medio januari 2020 voldoet aan de inburgeringsverplichting, vrijgesteld is of ontheven is (bron: registratie SNTR, cijfers onder voorbehoud)



Medewerkers van SNTR lichten toe dat veel cursisten alle taalexamen reeds hebben afgelegd, maar nog wachten met het afronden van het onderdeel ONA of KNM zodat ze gebruik kunnen blijven maken van hun DUO-lening om taallessen te kunnen blijven volgen. Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat statushouders dit regelmatig doen zodat zij nog op hogere niveaus (deel)examens kunnen halen (Blom et al., 2018, p. 52). De onderdelen KNM of ONA worden dan nog open gelaten, omdat deze relatief gemakkelijk te halen zijn (Vermeulen & Croonen, 2019; p. 40).

4.7 Samenvatting en conclusie

Hieronder formuleren we per CMO kort de belangrijkste bevindingen, evenals een conclusie over de mate waarin we de CMO's in de praktijk herkenbaar terugzien. Evenals toegelicht in paragraaf 3.8 komt deze conclusie voort uit een weging door de onderzoekers van de verschillende typen verzamelde kwalitatieve data, en de mate waarin deze in lijn zijn met de veronderstelde werking van het CMO.¹⁷ We maken wederom onderscheid tussen het herkenbaar, gedeeltelijk of het niet terugzien van het CMO in de praktijk. Tot slot bieden we een algemene conclusie ten aanzien van het programmaonderdeel taal.

CMO 1: Moeilijke keuze taaltraject

SNTR is sterk gericht op het zelf organiseren van een passend taalaanbod voor de deelnemersgroep, en minder op het benutten van het externe taalaanbod. Hoewel deelnemers vrij waren om zelf een taalaanbieder te kiezen, zijn zij dan ook vooral geadviseerd om te kiezen voor een van de drie uitvoerende taalscholen. Deelnemers hebben veelal zonder veel reflectie het advies van SNTR gevolgd, en sommigen ervoeren hierbij geen vrije keuze. Een aanzienlijk deel van de deelnemers kiest er op een later moment alsnog voor om over te stappen naar een externe aanbieder, vaak omdat SNTR geen les meer kon bieden op hun niveau. Vanwege de dalende instroom van nieuwe gezinnen in het programma had SNTR namelijk onvoldoende schaal om zelfstandig een divers taalaanbod aan te bieden aan zijn deelnemers. Binnen dit onderzoek is moeilijk te bepalen of het advies van SNTR heeft geleid tot beter passende taal cursussen. Deelnemers zijn over het algemeen tevreden met hun taal cursus. Wel zijn er indicaties dat de deelnemers de SNTR-taal cursus duur vinden. In de praktijk is gebleken dat het B1-streefniveau voor veel deelnemers te hoog gegrepen is. Ook als dit wel haalbaar is, kiest men er vaak voor om op een lager niveau in te burgeren. Al met al zien we dit CMO dus gedeeltelijk terug in de praktijk.

CMO 2: Stelsel van taalscholen en inrichting taallessen belemmeren taalverwerving

De sterke regie van SNTR op het eigen taalaanbod betekent dat men in staat is om een aantal bewuste inrichtingskeuzes door te voeren. De hogere frequentie van de taallessen wordt door deelnemers als positief beoordeeld, evenals de kleine klassen. Wel geven zij regelmatig aan dat het tempo voor hen te hoog ligt, waardoor er soms onvoldoende tijd is om taal in de praktijk te oefenen. Deelnemers ervaren ook als knelpunt dat binnen de klassen verschillen bestaan wat betreft taalniveau en leerbaarheid. SNTR slaagt er dus niet in om het streven naar homogene klassen te realiseren, waarschijnlijk vanwege de beperkte schaal waarop SNTR opereert. Tot slot wordt vrijwel unaniem gemeld dat het feit dat alle cursisten uit Syrië afkomstig zijn niet bijdraagt aan de taalverwerving in de klas. De overige taalvoorzieningen lijken tot slot bij te dragen aan het oefenen met de taal. We zien dit CMO dus gedeeltelijk terug in de praktijk.

CMO 3: Belemmeringen gelegen in de persoon tijdens de cursus

Mede dankzij de begeleiding en ondersteuning van SNTR hebben deelnemers de praktische zaken omtrent hun inburgering doorgaans snel en goed geregeld. Ook gaandeweg de taal cursus worden de vorderingen besproken met de toekomstcoach. De toekomstcoaches hebben hun kennis op gebied van taal snel moeten ontwikkelen, en dit blijft een aandachtspunt. Deelnemers die een externe taal cursus volgen zijn minder goed in beeld bij SNTR, waardoor zij minder nauwlettend gemonitord kunnen worden. Al met al zien we dit CMO dus herkenbaar terug in de praktijk.

CMO 4: Systeemkenmerken en prikkels

SNTR voert sterk de regie op het keuzeproces van de deelnemer, de inrichting van de taallessen en de praktische zaken omtrent de inburgering. Hiermee ondervangt de SNTR-aanpak een aantal belangrijke tekortkomingen van het huidige inburgeringsstelsel. Ook de bijfinanciering is hier een voorbeeld van en wordt positief gewaardeerd. Een aandachtspunt is wel dat, met name in het begin van het programma, onvoldoende sprake is geweest van samenhang tussen taalverwerving en participatie. Ondanks positieve ontwikkelingen op dit vlak blijft dit een aandachtspunt. We zien dit CMO dus herkenbaar terug in de praktijk.

¹⁷ Dit betreft interviews met SNTR-medewerkers en samenwerkingspartners, interviews met deelnemers, observaties van SNTR-activiteiten, een enquête onder deelnemers en tot slot de literatuur.

Conclusie

Overkoepelend kunnen we concluderen dat SNTR sterk de regie voert op het keuzeproces van de deelnemer, de inrichting van de taallessen en de praktische zaken omtrent de inburgering. Hiermee wordt een aantal belangrijke knelpunten uit de huidige Inburgeringswet tegengegaan. Wel bestaan vraagtekens bij de keuze van SNTR om het taalaanbod in eigen beheer te organiseren, uitsluitend voor de eigen deelnemers. Door schaalbeperkingen leidt dit er namelijk toe dat niet het gewenste diverse aanbod geboden kan worden, dat binnen klassen niveauverschillen bestaan en dat de klassen uitsluitend uit Syriërs bestaan. Dit gaat in de beleving van de deelnemers ten koste van de kwaliteit van de taallessen.

5. Participatie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitvoering van en ervaringen met de programmaonderdelen 'loopbaan' en 'toekomstcoaching'. Omdat deze beide onderdelen gericht zijn op het vergroten van de participatie in werk en onderwijs, behandelen we ze in één hoofdstuk. Dit thema omvat de volgende activiteiten: loopbaantraining, computertraining, netwerkbijeenkomsten, en toekomstcoaching.

Ook voor dit thema hebben we de beleidstheorie van SNTR samen met de medewerkers gereconstrueerd middels 'CMO-configuraties' (Context-Mechanism-Outcome), zoals uitgebreid beschreven in bijlagerapport 1. In dit hoofdstuk reflecteren we op de mate waarin de activiteiten uit de CMO's in de praktijk zo worden uitgevoerd als beoogd, en de mate waarin deze volgens de betrokkenen bijdragen aan de beoogde doelen. Na het bespreken van enkele algemene bevindingen gaan we per CMO in op de bevindingen van het onderzoek. Evenals in hoofdstukken 3 en 4 leggen we de relatie met bevindingen uit bestaande literatuur om, waar mogelijk, inzichten te geven over de plausibele effectiviteit van de respectievelijke interventies.

5.2 Algemene bevindingen

Samenwerking tussen team Loopbaan en team Toekomstcoaching

Het bevorderen van de economische integratie van deelnemers is de verantwoordelijkheid van twee teams binnen SNTR. Team Loopbaan heeft als taken om de trainingen, computercursussen, en netwerkbijeenkomsten te coördineren evenals om werkstages te werven. Team Toekomstcoaching biedt de deelnemers individuele begeleiding richting het vinden van (vrijwilligers)werk of een opleiding. De twee teams werken onderling veel samen om het aanbod (trainingen, cursussen en bijeenkomsten) en de vraag van de deelnemers goed op elkaar af te stemmen.

Late activering van deelnemers door late opstart loopbaanactiviteiten en toekomstcoaching

Het SNTR-programma legde in eerste instantie sterke nadruk op de taalverwerving met het intensieve taalprogramma en het (later losgelaten) uitgangspunt om de deelnemers naar B1-niveau te krijgen (zoals beschreven in hoofdstuk 3). Lange tijd was de taak om deelnemers te activeren richting werk 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. De activiteiten gericht op participatie zijn later belegd bij de teams Loopbaan en Toekomstcoaching:

- **Loopbaan:** team gestart vanaf najaar 2017. Na enkele kleinschalige pilots startte de Loopbaantraining in de praktijk in Q4 2018. Het verwerven van werkstages en vrijwilligerswerk startte in Q4 2017.
- **Toekomstcoaching:** pilot met 90 deelnemers in Q2 2018 ('loopbaanbegeleiding'), daarna breed uitgerold voor alle deelnemers vanaf Q4 2018.

De verlate start van de beide teams betekende dat deelnemers die voor die tijd waren ingestroomd, lange tijd niet structureel door SNTR begeleid of gestimuleerd werden om werkervaring op te doen naast hun taalles. Medewerkers van zowel team Toekomstcoaching als MB bevestigen dat dit heeft geleid tot een vertraging in de ontwikkeling van deelnemers op gebied van participatie.¹⁸ Met de start van de loopbaanactiviteiten en toekomstcoaching zijn deelnemers meer gestimuleerd om naast hun taalles actief te zijn in werkstages.

Drukke weekschema's: prioriteit voor taal of participatie?

Het blijkt in de praktijk een uitdaging om werkstages en de taalles te combineren in het vaak drukke weekschema van de deelnemer. Deelnemers die niet actief zijn in een vorm van participatie geven hiervoor als voornaamste reden dat ze nog bezig waren met het leren van de Nederlandse taal. Medewerkers van de teams Taal, Toekomstcoaching en Loopbaan bevestigen dat dit soms botst,

¹⁸ Belangrijk om in dit verband te noemen, is dat de gemeente Rotterdam tot januari 2019 geen specifieke aanpak had voor de begeleiding van statushouders naar werk. Voorafgaand aan de loopbaantraining en toekomstcoaching werden de SNTR-deelnemers dus ook vanuit de gemeente Rotterdam in beperkte mate geactiveerd richting werk of een opleiding.

waardoor bepaald moet worden wat prioriteit heeft. De teams Loopbaan en Toekomstcoaching lichten toe dat de taalles vaak (in hun ogen ten onrechte) de prioriteit krijgt ('taal eerst').

Dit is in lijn met de sterke focus van het SNTR-programma op een intensief taalprogramma naar een zo hoog mogelijk taalniveau, en komt ook mede voort uit het feit dat team Taal eerder actief was en de loopbaanactiviteiten pas later zijn toegevoegd. Er zijn voorbeelden waarbij deelnemers een kans hadden op betaald werk, maar waarbij dit niet door ging omdat de taal cursus voorrang kreeg. Hierdoor krijgt het SNTR-programma in de praktijk een volgtijdelijk karakter, terwijl de ambitie van de teams Loopbaan en Toekomstcoaching juist is om deelnemers parallel actief te laten zijn in de taalles en werk. De enige uitzondering hierop is het programma 'Aan de slag'.

Parttime werk zou een oplossing kunnen zijn om deelnemers die nog actief zijn in een taal cursus alsnog in staat te stellen om te participeren. Veel gemeenten zetten hier in de begeleiding van statushouders op in omdat het hen in staat stelt om te oefenen met hun taal, en bovendien een besparing op de uitkeringslasten oplevert voor de gemeente (Tempelman, Vriend, Kroon, Zwart & van Woerkens, 2018). Team Loopbaan ziet bemiddeling van deelnemers naar parttime werk parallel aan de taalles echter niet als het meest kansrijke pad richting participatie, zo lichten zij toe. In hun ervaring ligt het taalniveau voor afronding van de inburgering nog te laag om al betaald werk te kunnen doen, en brengt de verrekening van de inkomsten met de uitkering bovendien administratieve rompslomp en onzekerheid met zich mee. Een andere overweging is dat SNTR inzet op bemiddeling van deelnemers naar duurzaam werk, liefst leidend tot uitkeringsonafhankelijkheid op gezinsniveau door middel van een betaalde baan (bron: investeringsvoorstel loopbaan). Parttime werk is hiervoor niet voldoende, en daarnaast vormt de verrekening van de parttime inkomsten met de uitkering een struikelblok. Overigens zijn er wel SNTR-deelnemers actief in parttime werk, maar vooralsnog is niet bekend in hoeverre het SNTR-programma hieraan heeft bijgedragen. Dit vormt onderwerp van aanvullend vervolgonderzoek, waarover in de overkoepelende eindrapportage gerapporteerd zal worden.

Recent onderzoek in de gemeente Amsterdam, waar sterk wordt ingezet op parttime werk, laat een aanzienlijke uitstroom van statushouders naar parttime betaald werk zien, ook parallel aan de inburgering (Oostveen et al., 2019). Er zijn dus voldoende kansen voor parttime betaald werk (zoals ook bevestigd wordt door een van de geïnterviewde werkgevers) en het taalniveau voor afronding van de inburgering hoeft geen struikelblok te vormen om hieraan deel te nemen. Tegelijkertijd ging het in Amsterdam veelal om 'bijbanen' in de horeca of uitzendwerk, waarvan de duurzaamheid beperkt was. Ook is het goed mogelijk dat de lokale (krappe) arbeidsmarkt in Amsterdam heeft bijgedragen aan de uitstroom naar parttime werk (Oostveen et al., 2019).

Samenwerking met de gemeente

Naast de inzet die SNTR pleegt om deelnemers te activeren richting participatie, geldt dat de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam hiervoor verantwoordelijk is vanuit de Participatiewet. Hetzelfde geldt voor het benaderen van werkgevers om baankansen te realiseren voor de doelgroep: hiervoor zet naast SNTR ook het regionale WerkgeversServicepunt zich in. Ondanks deze overlap in doelstellingen en werkzaamheden, werkt SNTR op het gebied van participatie beperkt samen met de gemeente. In de praktijk voeren SNTR en de gemeente gescheiden werkprocessen uit, zowel wat betreft de begeleiding van deelnemers richting participatie als de matching van deelnemers en werkgevers. De indruk bestaat dat een hechtere samenwerking wenselijk is, die kan bijdragen aan de baankansen van de doelgroep. Dit zal bij zowel CMO's 2 als 3 nader worden toegelicht (in resp. paragrafen 5.4 en 5.5).

5.3 CMO 1: onvoldoende kennis en vaardigheden

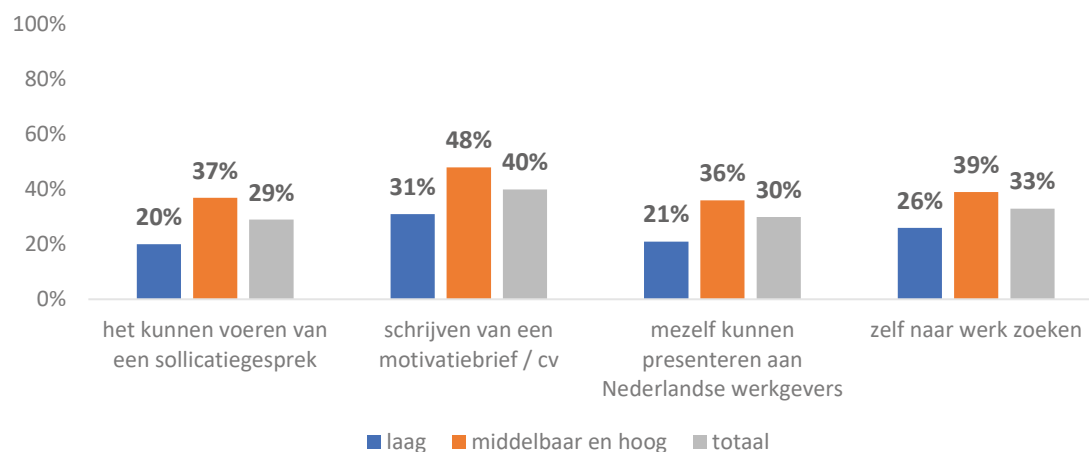
Veronderstelde mechanisme CMO 1

Statushouders zijn vaak onbekend met de Nederlandse arbeidsmarkt en het onderwijslandschap. SNTR biedt verschillende trainingen aan waarin deelnemers hun kennis en vaardigheden ontwikkelen. Tijdens loopbaantraining leren deelnemers vaardigheden zoals communiceren, presenteren, en solliciteren, om werk te zoeken en behouden. Tijdens gesprekken met de toekomstcoach worden zoekkanalen toegelicht en vaardigheden geoefend, en krijgen deelnemers meer inzicht in de kansen, eisen en verwachtingen vanuit de arbeidsmarkt. Analfabete deelnemers verwerven deze inzichten door een traject waarin loopbaantraining gecombineerd wordt met vakspecifieke taallessen en groepscoaching. Ten slotte krijgen deelnemers concrete inzichten in de werking van de Nederlandse arbeidsmarkt als ze gaan werken.

Deelnemers ervaren beperkte bijdrage van de ondersteuning op hun professionele kennis en vaardigheden

In de survey zijn deelnemers die enige vorm van begeleiding naar werk hebben ontvangen (een computercursus, loopbaantraining, en/of toekomstcoaching) gevraagd in hoeverre deze begeleiding bijdroeg aan hun professionele vaardigheden en kennis over de Nederlandse arbeidsmarkt (zie figuur 19). Een minderheid geeft aan dat de begeleiding hieraan (zeer) veel heeft bijgedragen. Als we de data verder uitsplitsen op basis van opleidingsniveau, zien we dat laagopgeleide deelnemers doorgaans een beperktere bijdrage ervaren dan middelbaar en hoger opgeleiden.

Figuur 19. Percentage deelnemers dat rapporteert loopbaanbegeleiding te hebben gevolgd en dat de begeleiding van SNTR (zeer) veel heeft bijgedragen op kennis en vaardigheden, naar opleidingsniveau^A (in procenten) (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



A: De opleidingscategorie 'laag' bevat respondenten die geen opleiding of ten hoogste basis onderwijs hebben gevolgd, en de categorie 'middelbaar en hoog' bevat respondenten met lager middelbaar, hoger middelbaar en beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

Werving deelnemers voor loopbaanactiviteiten kwam moeilijk op gang

De loopbaantraining bestaat uit een reeks van veertien lessen over verschillende thema's, zoals de Nederlandse arbeidsmarkt, het opstellen van een cv, jezelf presenteren en het voeren van een sollicitatiegesprek. Om deel te kunnen nemen aan het reguliere loopbaantraject (niet in het kader van 'Aan de slag') moeten deelnemers zich ongeveer op A2-taalniveau bevinden. Dit is volgens team Loopbaan van belang om bijvoorbeeld vacatures te kunnen lezen en een sollicitatiebrief te kunnen schrijven.

Deelname aan de loopbaantraining is niet verplicht. Team Loopbaan heeft zelf geen direct contact met SNTR-deelnemers als zij nog niet deelnemen aan de loopbaantraining, en heeft daarom deelnemers geworven middels (1) een filmpje met uitleg over de training, (2) een uitleg in taalklassen die bijna klaar waren met hun taaltraject en (3) het laten aanmelden van deelnemers door hun toekomstcoaches. Ten tijde van de start van de loopbaantraining (Q4 2018) bestond team Toekomstcoaching echter nog niet.

In de praktijk bleek het moeilijk om deelnemers te werven voor de loopbaantraining, wat ertoe leidde dat de training moeilijk gevuld werd. Hierop is de start van de training met twee maanden uitgesteld naar het vierde kwartaal van 2018. Ook daarna bleef de werving van deelnemers achter. Hiervoor zijn meerdere oorzaken te noemen:

- Tussen deelnemers worden soms **geruchten** verspreid, zo licht team Loopbaan toe, bijvoorbeeld dat men na deelname aan loopbaanactiviteiten 'gedwongen' zou worden om te werken. Dit zou hen terughoudend maken om deel te nemen aan de loopbaantraining. Dit geldt ook voor het programma 'Aan de slag'; hier was het gerucht ontstaan dat als men deelnam aan het horecatraject, ze schoonmaakwerk zouden moeten doen. Hierdoor kan weerstand ontstaan, die team Loopbaan vervolgens moest zien weg te nemen.
- Met name de SNTR-deelnemers die een **externe taal cursus** volgen, bleken moeilijk te werven te zijn voor de loopbaantraining, mede omdat zij minder goed in beeld zijn bij SNTR. SNTR heeft geen zicht op hun taalniveau omdat de externe taalscholen hier veelal geen informatie over uitwisselen met SNTR en daarnaast wordt deze groep in beperkte mate bereikt met toekomstcoaching. Hierdoor is niet bekend of zij al het vereiste A2-niveau hebben en op welke dagen ze beschikbaar zijn. Bovendien komen deze deelnemers minder regelmatig naar de SNTR-locatie. Dit geldt ook voor deelnemers die op grotere afstand van de SNTR-locatie wonen, bijvoorbeeld in de wijk Hoogvliet.¹⁹
- Andere redenen genoemd door geïnterviewde deelnemers zijn (1) dat zij al een vergelijkbare training bij de gemeente hadden gevolgd, (2) dat ze bezig waren met een opleiding of (3) dat ze geen interesse of tijd hadden om de training te volgen.

Volgens de gegevens uit het registratiesysteem van SNTR hebben inmiddels 75 deelnemers het complete loopbaantraject voltooid. Eenmaal gestart met de loopbaantraining zijn er gaandeweg (14 weken) regelmatig deelnemers die uitvallen of lessen missen, zo licht team Loopbaan toe. Men had in eerste instantie gezegd dat deelnemers maximaal drie lessen konden missen, maar soms missen deelnemers meer lessen. Genoemde redenen hiervoor zijn het regelen van kinderopvang of andere familieomstandigheden, of dat voor de deelnemers niet duidelijk was of deelname verplicht was. Na enige tijd zijn de trainers van team Loopbaan gaan bijhouden of deelnemers aanwezig zijn bij de trainingen en of zij zich hiervoor hebben afgemeld. Bij onaangekondigde afwezigheid bellen zij de deelnemers na, om te benadrukken dat zij gemist werden en dat hun aanwezigheid van belang is. Dit leverde meer aanwezigheid van deelnemers op, zo vertelt team Loopbaan.

Integratie van loopbaantraining en ONA

In Q2 2019 heeft SNTR de loopbaantraining geïntegreerd met het onderdeel ONA uit de taal cursus. Hiervoor is gekozen omdat de Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA), een verplicht onderdeel van de inburgering, inhoudelijke overlap heeft met de loopbaantraining. Zodra een taalklas het A2-taalniveau nadert, verandert hun weekschema. Ze krijgen dan in plaats van vier dagdelen taallessen nog maar twee dagdelen taallessen, één dagdeel ONA en één dagdeel Loopbaan. Dit noemen we ook wel het 'ONA.Loopbaantraject', en omvat de laatste vier maanden van het taaltraject. Het volgen van het ONA.Loopbaantraject is sindsdien dus een standaard onderdeel voor cursisten. Het reguliere loopbaantraject (zonder ONA) wordt nog steeds aangeboden voor deelnemers die hun taaltraject reeds hebben afgerond, of hun taaltraject extern volgen (inclusief ONA).

Modulaire inrichting van de loopbaantraining wenselijk, maar niet haalbaar

De loopbaantraining omvat wekelijkse sessies gedurende 14 weken. Volgens de geïnterviewde toekomstcoaches is het niet voor alle deelnemers nodig om de gehele loopbaantraining te volgen. Zij zouden graag een modulair aanbod van de loopbaantraining zien, zodat deelnemers alleen bepaalde onderdelen van de training kunnen volgen in plaats van het gehele traject. Team Loopbaan herkent deze behoefte, maar geeft aan dat een modulair aanbod van trainingsonderdelen voor hen zeer moeilijk te organiseren is. Zoals eerder genoemd heeft men regelmatig moeite om de loopbaantraining te vullen met deelnemers, en een modulair aanbod vergroot dit probleem. Evengoed meldt SNTR dat in Q1 van 2020 stappen gezet zijn richting het realiseren van een modulair aanbod.

¹⁹ De reisafstand per fiets vanuit de Rotterdamse wijk Hoogvliet naar het SNTR-gebouw in het centrum bedraagt circa 16 kilometer of 53 minuten, en de reistijd met het openbaar vervoer bedraagt rond de 40 minuten.

Loopbaantraining draagt bij aan zelfvertrouwen en arbeidsmarktvaardigheden

Deelnemers zijn met name tijdens het begin van de loopbaantraining terughoudend, zo licht team Loopbaan toe. Er zijn bij hen bijvoorbeeld twijfels of ze wel werk kunnen vinden en ze vinden het soms spannend om in de les Nederlands te spreken. Gaandeweg de training zien de trainers de motivatie en het zelfvertrouwen van de deelnemers wel toenemen. Ook draagt de training in hun ogen bij aan het aanleren van vaardigheden, zoals het leren presenteren en onderling feedback geven.

“Je ziet het zelfvertrouwen van deelnemers groeien in de training. Deelnemers wordt in het begin van de training gevraagd om hun eigen sollicitatievaardigheden te ‘scoren’ op een getekende thermometer. Deelnemers geven zichzelf eerst vaak een laag cijfer, maar als ze een paar lessen dezelfde vraag krijgen, geven ze zichzelf een hoger cijfer. Het gaat dan nog niet eens zozeer om de geleerde vaardigheden, maar alleen al het zelfvertrouwen dat men in staat zal zijn om werk te vinden is heel belangrijk.”

Trainer team Loopbaan

Van de geïnterviewde deelnemers had ongeveer de helft deelgenomen aan de loopbaantraining. Zij zijn hier over het algemeen erg tevreden over en geven aan veel te hebben geleerd. Zo leerden ze bijvoorbeeld dat het goed is om hun rijbewijs op hun cv te vermelden, dat ze zelfverzekerd moeten overkomen en dat ze goed gekleed naar een sollicitatiegesprek moeten gaan.

Vertaling van loopbaanvaardigheden naar de praktijk is aandachtspunt

Deelnemers krijgen in de Loopbaantraining taken en opdrachten mee naar huis om hun vaardigheden in de praktijk te brengen. Dit huiswerk wordt later tijdens de training besproken. Ook oefenen deelnemers tijdens de training het voeren van een sollicitatiegesprek. Desondanks waren enkele deelnemers van mening dat de trainingen vrij theoretisch zijn en hen weinig mogelijkheid bieden om het geleerde in de praktijk te brengen. Mogelijk speelt de timing van de training een rol: wanneer deelnemers nog niet klaar zijn om daadwerkelijk te gaan solliciteren, kunnen zij hun vaardigheden nog niet toepassen.

De trainers geven aan beperkt zicht te hebben op de mate waarin de deelnemers naar aanleiding van de training daadwerkelijk stappen zetten in de buitenwereld, zoals een sollicitatie versturen of een werkgever benaderen. Als hiervoor barrières bestaan, willen de trainers hier tijdens de training op kunnen inspelen. Dit zal deels besproken worden tijdens gesprekken van de deelnemers met hun toekomstcoach, maar deze geluiden bereiken de loopbaantrainers niet altijd en bovendien hebben niet alle deelnemers actief contact met hun toekomstcoach.

Syrische groep kan voor weerstand zorgen

Evenals team Taal, licht team Loopbaan toe dat ze soms last hebben van het feit dat alle deelnemers uit Syrië komen. De arbeidsmarkt en het zoeken naar werk in Nederland is totaal anders dan in Syrië, zo licht een van de connectoren toe. Wanneer de trainer in de les iets uitlegt over de Nederlandse arbeidsmarkt kan soms een discussie ontstaan waarbij deelnemers zich collectief vasthouden aan hoe zaken in Syrië werken. Dit is niet bevorderlijk voor hun aanpassing aan de Nederlandse context. De ervaring van een trainer is dat deelnemers in een groep met een gemengde achtergrond sneller de nieuwe situatie accepteren. Ook de eerdergenoemde geruchten tussen de deelnemers zijn mogelijk een onbedoeld neveneffect van het werken met een groep uitsluitend Syrische statushouders.

Overdracht van arbeidsmarktkennis via toekomstcoaching

Naast de loopbaantraining levert ook de toekomstcoaching een bijdrage aan het ontwikkelen van kennis en vaardigheden van de deelnemers over de Nederlandse arbeidsmarkt en het sollicitatieproces. De geïnterviewde deelnemers lichten toe dat hun toekomstcoach hen helpt om de beroepen en opleidingen in Nederland te verkennen en zo een toekomstdoel op te stellen. Hier wordt nader op ingegaan bij paragraaf 5.5. Ook leert hun toekomstcoach hen om naar vacatures te kijken, wat hen helpt om een beter beeld te krijgen van wat werkgevers van hen verwachten.

5.4 CMO 2: gebrek aan netwerk en onvoldoende/ongeschikte werkervaring en diploma's

Veronderstelde mechanisme CMO 2

Onbekendheid met Nederland maakt het lastig voor statushouders om een netwerk op te bouwen en werk te vinden. SNTR probeert hiermee te helpen door werkbezoeken en netwerkbijeenkomsten te faciliteren om deelnemers in contact met werkgevers te brengen. Bovendien probeert SNTR, wanneer mogelijk, statushouders met vacatures te matchen naar werkstages of betaalde banen. Na de plaatsing houdt SNTR contact met de deelnemer en de werkgever om ervoor te zorgen dat de relatie en communicatie op de werkvloer goed verloopt. Ten slotte heeft SNTR ook een ambassadeursnetwerk ontwikkeld met bedrijven zodat werkgevers meer bekend raken met de doelgroep statushouders en flexibeler worden in het erkennen van vaardigheden van statushouders.

Werkgevers zijn bereid om plek te geven aan de doelgroep, maar dit vergt verwachtingsmanagement

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. Het is over het algemeen geen probleem om werkgevers te vinden die openstaan voor de doelgroep, zo licht het team toe. De grote krapte op de arbeidsmarkt speelt hierin een belangrijke rol. 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 (MVO). Ook in eerder onderzoek over de ervaringen van werkgevers met het aannemen van vluchtelingen vertellen werkgevers dat MVO een motivatie kan zijn om statushouders aan te nemen (Razenberg & de Gruijter 2017).

Afhankelijk van de eisen die de werkgever stelt, is er vaak verwachtingsmanagement nodig, zo licht team Loopbaan toe. Deelnemers zijn bijvoorbeeld vaak beperkt beschikbaar in verband met hun deelname aan het intensieve SNTR-programma, en hun taalniveau is vaak lager dan de werkgever vereist. Team Loopbaan probeert deze situatie te voorkomen door in gesprek met de werkgever te gaan om de verschillen tussen diens wensen en de mogelijkheden vanuit de deelnemers te overbruggen. Dit zou voor deelnemers op eigen kracht in een reguliere sollicitatieprocedure zeer moeilijk zijn, zo licht team Loopbaan toe.

“Werkgevers komen regelmatig naar mij toe met acht eisen waaraan een nieuwe medewerker moet voldoen. Ik zeg dan ‘Wat moet je nou écht kunnen als je bij jullie wil werken?’. Dan blijken maar een paar eisen écht belangrijk te zijn. Ik beloof de werkgevers vervolgens dat we voor 70 procent kunnen voldoen aan hun wensen, en vraag hen vervolgens of ze bereid zijn om samen te investeren in de deelnemer om hen 100 procent geschikt te maken.”

SNTR-medewerker team Loopbaan

Team Loopbaan licht toe dat werkgevers onderling verschillen in de mate waarin ze gewend zijn te werken met medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Dit uit zich in bijvoorbeeld de beschikbaarheid van goede begeleiders/mentoren en kennis van de doelgroep en hun belemmeringen. Dit wordt bevestigd door een van de geïnterviewde werkgevers; een jong en snel groeiend bedrijf waar veel vraag is naar werknemers, maar met relatief onervaren leidinggevenden en weinig ervaring met de doelgroep. In die gevallen heeft het toegevoegde waarde als SNTR een informerende en adviserende rol speelt, zodat de werkgever beter weet hoe men de doelgroep succesvol kan opnemen in het bedrijf. Uit de interviews kon nog niet duidelijk worden opgemaakt of SNTR op dit moment aan deze behoefte voldoet.

Team Loopbaan bouwt succesvol relaties op met werkgevers, maar een betere borging is gewenst

Twee werkgevers die met SNTR in contact staan, zijn geïnterviewd over hun ervaringen. Beiden zijn positief over het contact met SNTR. Zij omschrijven SNTR als een professionele en zakelijke organisatie die goed zicht heeft op de doelgroep. Als succesfactor noemt één werkgever dat de contactpersoon

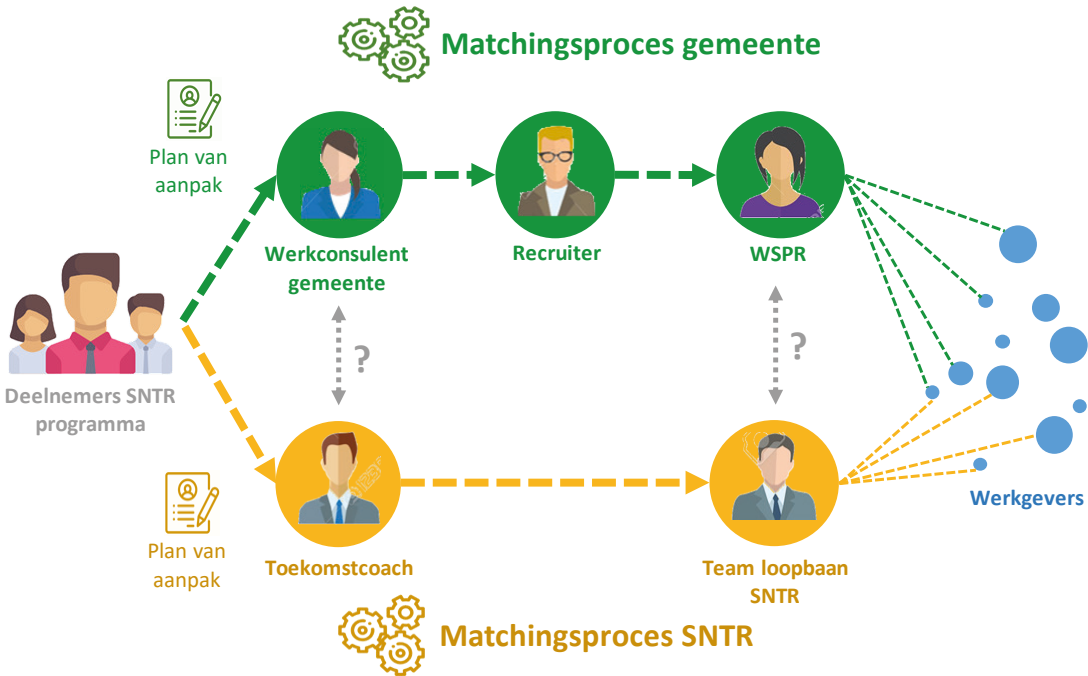
vanuit SNTR het netwerk van de bestaande werkgeversrelaties probeert te benutten om nieuwe relaties op te bouwen met andere werkgevers. De bestaande werkgeversrelaties krijgen zo de rol van ‘ambassadeur’. Als aandachtspunt noemt de werkgever dat SNTR (met name de toekomstcoaches) soms kennis mist over de vraag vanuit de arbeidsmarkt. Dit is van belang om ervoor te zorgen dat aangeboden kandidaten goed matchen met de vraag van werkgevers.

De werkgeversbenadering wordt nu primair via één persoon binnen team Loopbaan uitgevoerd, die een netwerk onder werkgevers heeft en de relatie met hen onderhoudt. Het beleggen van deze belangrijke taak bij één medewerker is kwetsbaar te noemen. In geval van langdurige ziekte of een wisseling van baan van deze medewerker zou een groot deel van het netwerk van SNTR onder werkgevers wegvallen en daarmee ook het vermogen om deelnemers toegang te bieden tot kansen op de arbeidsmarkt. Bovendien is het de vraag of het met één medewerker mogelijk is om de kansen vanuit de arbeidsmarkt voor de doelgroep optimaal te benutten. Een uitbreiding van de capaciteit op de werkgeversbenadering van SNTR zou dus naast een stevigere borging van deze taak mogelijk ook kunnen leiden tot meer kansen op werk voor de doelgroep.

Samenwerking met het werkgeversservicepunt

De gemeenten in de arbeidsmarktregio Rijnmond plegen zelf ook inspanningen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werkplekken te bemiddelen. Hiervoor werken zij samen in het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR), net als SNTR gevestigd aan de Schiekade in Rotterdam. Het WSPR onderhoudt contact met werkgevers, vergaart vacatures en probeert deze te koppelen aan personen met een bijstandsuitkering (waaronder SNTR-deelnemers). Wanneer bijvoorbeeld een nieuwe winkel zich in Rotterdam vestigt, is het WSPR vaak op de hoogte van de personeelsvraag aldaar. Ook helpt het WSPR opdrachtnemers van de gemeente Rotterdam bij het invullen van hun social-returnverplichting, wat bijdraagt aan de baankansen voor de doelgroep.²⁰ Uit de interviews met de teams Loopbaan en Toekomstcoaching evenals uit een interview met het WSPR zelf komt naar voren dat SNTR en het WSPR nog niet of nauwelijks samenwerken. Zij wisselen onderling geen vacatures of cv's uit, delen geen werkgeverscontacten met elkaar en werken zelden samen in het organiseren van matchingsbijeenkomsten of het opzetten van leer-werktrajecten. In de praktijk is dus sprake van gescheiden matchingsprocessen, zoals schematisch weergegeven in figuur 20.

Figuur 20. Gescheiden matchingsprocessen SNTR en gemeente Rotterdam



²⁰ Een social-returnverplichting houdt in dat opdrachtnemers van publieke organisaties, zoals de gemeente Rotterdam, verplicht zijn om een deel van de opdrachtsom te gebruiken om arbeidsplaatsen, leerbanen of stageplaatsen beschikbaar te stellen voor werknemers met een achterstand op de arbeidsmarkt.

Uit de gesprekken komen hiervoor verschillende verklaringen naar voren:

- De werkgeversadviseurs van het WSPR werken voor de **gemeenten**, en hier is hun **werkproces** dan ook op gericht. Binnengehaalde vacatures worden gedeeld met de gemeentelijke werkconsulenten, waarna zij in hun caseload zoeken naar geschikte kandidaten. Vacatures worden niet rechtstreeks gedeeld met SNTR. SNTR-deelnemers kunnen alleen via hun werkconsulent van de gemeente aangemeld worden voor vacatures of trajecten van het WSPR.
- Het WSPR is **terughoudend** met het **delen van vacatures** met andere organisaties zoals SNTR, omdat zij zelf het centrale aanspreekpunt willen blijven voor de werkgever. Dit is in lijn met de Wet SUWI, op basis waarvan gemeenten en UWV binnen de arbeidsmarktregio zoveel mogelijk één vast aanspreekpunt voor werkgevers dienen te bieden.
- Het WSPR en SNTR hebben deels **tegengestelde belangen**. Beiden willen een eigen netwerk opbouwen onder werkgevers en hebben eigen doelstellingen voor het plaatsen van werkzoekenden op vacatures. Dit maakt hen minder bereid om kansrijke vacatures met elkaar te delen.
- SNTR is voor het WSPR een relatief **kleine organisatie**, naast vele andere organisaties die zich inzetten om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te helpen. Het is daarom voor het WSPR niet haalbaar om met ieder van die organisaties apart samen te werken voor de matching.
- Het WSPR werkt **niet doelgroepgericht** maar **vraaggericht**, redenerend vanuit de wensen van de werkgever. Het WSPR zoekt dus de beste kandidaat voor de vacature, en is niet specifiek gericht op statushouders. Wel licht team Loopbaan toe dat het WSPR in toenemende mate specifieke trajecten organiseert voor statushouders.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de samenwerking met het WSPR langzaam groeit, maar dat bovenstaande knelpunten nog altijd een rol spelen. Tegelijkertijd zou een sterkere samenwerking tussen het WSPR en SNTR kansen kunnen bieden om meer matches te realiseren voor de deelnemers. Het WSPR heeft een zeer groot netwerk onder werkgevers in Rotterdam. Bovendien geeft het WSPR aan regelmatig onvoldoende kandidaten te kunnen werven voor een bepaalde vacature, omdat de gemeente hun werkzoekendenbestand onvoldoende inzichtelijk heeft. Ook in ander onderzoek onder gemeenten komt dit regelmatig als knelpunt naar voren, waardoor gemeenten niet goed in staat zijn om snel in te spelen op vacatures van werkgevers (Schenderling, van Rossum, Adelmeijer & van Eldik, 2019; Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid [SZW], 2016). De toekomstcoaches van SNTR hebben vaker contact met de SNTR-deelnemers dan de werkconsulenten van de gemeente, en kennen de deelnemers dus beter. Hierdoor zijn zij sneller in staat om voor een bepaalde vacature in te schatten welke deelnemers potentieel geschikt zouden zijn. Een nauwere samenwerking tussen het WSPR en SNTR kan er dus toe leiden dat SNTR-deelnemers sneller als kandidaat voor een vacature in beeld komen bij het WSPR.

“Onlangs kwam ik per toeval in contact met het WSPR. Ik begreep toen dat zij een traject organiseerden voor automonteurs, maar dat hiervoor via de werkconsulenten onvoldoende kandidaten gevonden konden worden. Wij konden toen binnen een week vier potentiële kandidaten aanleveren.”

SNTR-medewerker team Loopbaan

Werving van deelnemers voor werkstages kwam moeizaam op gang

De registraties van SNTR laten zien dat tot medio januari 2020 in totaal 70 deelnemers hebben deelgenomen aan een werkstage, waarvan 27 op dit moment. Daarnaast zijn 152 deelnemers actief geweest in vrijwilligerswerk, waarvan 114 op dit moment. Team Loopbaan licht toe dat het aantal aanmeldingen van deelnemers voor de werkstages achterliep bij de verwachtingen (en bij de aantallen geworven stageplaatsen). Zoals al eerder genoemd, constateert team Loopbaan dat deelnemers terughoudend zijn met het beginnen met (een vorm van) werk, omdat ze bang zijn om hun uitkering kwijt te raken. Evenals voor de loopbaantraining geldt ook voor de werkstage dat onder deelnemers soms geruchten bestaan dat men na deelname ‘gedwongen’ zou worden om te werken. Ook het team MB licht toe dat veel deelnemers vrijwilligerswerk zien als een ‘verplichting’ in plaats van als een middel om hun taal- en werkvaardigheden te verbeteren. In de praktijk is het moeilijk om deze beeldvorming te doorbreken, zo licht team MB toe. Ook uit eerder onderzoek komt naar voren dat de beeldvorming over vrijwilligerswerk beïnvloed kan worden door onjuiste geruchten, zoals dat vrijwilligerswerk verplicht zou zijn om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen (Bakker et al., 2018). Statushouders zijn vanuit het land van herkomst vaak niet bekend met het concept ‘vrijwilligerswerk’ of hebben hier

andere beelden of verwachtingen bij. Regelmatig kunnen zij zich niet vinden in het idee dat dit een investering is in hun vaardigheden, en verwachten ze hiervoor betaald te worden (Bakker et al., 2018). Tot slot komt uit eerder onderzoek naar voren dat veel statushouders volgtijdelijk denken; 'eerst de taal leren, dan beginnen met vrijwilligerswerk' (Kahmann et al., 2018).

Zoals eerder toegelicht (zie paragraaf 5.3) heeft team Loopbaan zelf geen direct contact met SNTR-deelnemers (tenzij zij deelnemen aan de loopbaantraining). Zij kunnen deelnemers dus niet rechtstreeks motiveren om deel te nemen aan een vorm van participatie zoals een werkstage of (vrijwilligers)werk. Sinds de start van toekomstcoaching zetten de toekomstcoaches zich hiervoor in, evenals voor het monitoren hoe de plaatsing verloopt). Sindsdien zien de medewerkers van team Loopbaan dat het aantal aanmeldingen voor de werkstages toeneemt. Dit is in lijn met bevindingen uit onderzoek in de gemeente Amsterdam. Dat liet zien dat statushouders die een aanpak doorliepen gericht op vroegtijdige participatie (inclusief intensieve individuele begeleiding van een klantmanager), wel het belang zien van (vrijwilligers)werk of stages naast hun taallessen en hier ook vaker aan deelnemen (Oostveen et al., 2019). Zowel team Toekomstcoaching als team Loopbaan zouden overigens graag meer deelnemers actief zien in werkstages.

Solliciteren: van eigen verantwoordelijkheid deelnemer naar 'direct matching'

Deelnemers worden op de hoogte gehouden over door SNTR geworven werkstages en vacatures via de website en via een fysiek prikbord op de locatie. Het solliciteren op de beschikbare werkstages en vacatures werd door SNTR in eerste instantie als verantwoordelijkheid belegd bij de deelnemer zelf. Zij dienden zelf een sollicitatiebrief te schrijven en contact op te nemen met de werkgever. Gaandeweg werd duidelijk dat dit voor veel deelnemers niet realistisch was omdat de doelgroep meer dan verwacht bestaat uit laagopgeleiden die minder zelfredzaam zijn, zo licht team Loopbaan toe. Daarom heeft SNTR besloten de matching van deelnemers aan vacatures en werkstages actiever te faciliteren. Dit betekent dat team Loopbaan op basis van de geacquireerde vacatures in gesprek gaat met de toekomstcoaches over welke kandidaten potentieel geschikt zouden zijn. De toekomstcoaches zetten dit vervolgens uit onder de deelnemers die zij begeleiden. Waar nodig spant team Loopbaan zich in contact met de werkgever in om de matching face to face plaats te laten vinden in plaats van via een sollicitatiebrief, zodat ook minder geletterde deelnemers een kans maken.

Matching via werkbezoeken en netwerkbijeenkomsten

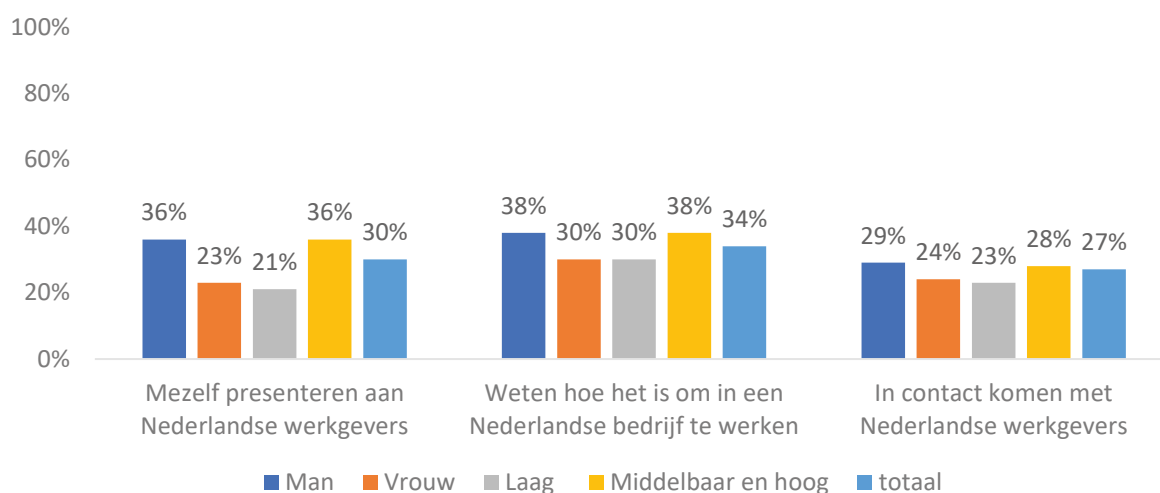
Naast individuele sollicitaties en introducties organiseert SNTR ook op grotere schaal ontmoetingen tussen deelnemers en bedrijven. Het doel van de **netwerkbijeenkomsten**, zo licht team Loopbaan toe, is om ontmoetingen tussen deelnemers en werkgevers te organiseren. Daarbij oefenen deelnemers met netwerken en zichzelf presenteren aan werkgevers, en leren anderzijds werkgevers de doelgroep statushouders beter kennen. Deze doelen worden in de ogen van team Loopbaan bereikt. Het doel is niet om direct matches te realiseren. Veel van de aanwezige SNTR-deelnemers zijn dan ook nog niet klaar om naar werk bemiddeld te worden. Meerdere geïnterviewde deelnemers bevestigen dat de netwerkbijeenkomst voor hen niet heeft geleid tot concrete baankansen. Enkele deelnemers die via een netwerkbijeenkomst wel aan een werkstage of leerwerktraject zijn begonnen, zijn hier enthousiast over. Één van de geïnterviewde werkgevers vindt netwerkbijeenkomsten vaak te oppervlakkig, en heeft een voorkeur voor kortere gerichte bijeenkomsten met een kleinere groep deelnemers. Team Loopbaan overweegt om in de toekomst kleinschaligere netwerkbijeenkomsten te organiseren die meer gericht zijn op het vervullen van concrete vacatures, met deelnemers die verder in hun integratieproces zijn en klaar zijn voor de stap naar werk.

Een andere vorm van ontmoeting vindt plaats tijdens **werkbezoek**. Dit houdt in dat SNTR met een aantal deelnemers langs gaat bij een bepaalde werkgever en daar een rondleiding krijgt over de werkvloer. De veronderstelling is dat deelnemers zo een beter beeld krijgen van de inhoud van het werk en het bedrijf ook beter weet wie de persoon achter het cv is. Een geïnterviewde werkgever was positief over een georganiseerd werkbezoek. Er was een grote groep deelnemers aanwezig, de bijeenkomst was interactief en de deelnemers kwamen enthousiast over. Naar aanleiding van deze bijeenkomst heeft er één deelnemer gesolliciteerd. Als alternatief voor een werkbezoek organiseert SNTR soms ook bijeenkomsten waarbij een werkgever bij SNTR een presentatie geeft voor een groep deelnemers over het werk bij dat bedrijf en welke vacatures er open staan.

De ervaring van deelnemers met het opbouwen van een professioneel netwerk

Ondanks de pogingen om deelnemers in contact te brengen met werkgevers, ervaren de deelnemers een beperkte bijdrage van SNTR aan het ontwikkelen van hun professionele netwerk. In de survey heeft ongeveer een derde van de respondenten aangegeven dat de ontvangen loopbaanbegeleiding van SNTR een (grote) bijdrage heeft (gehad) op het ontwikkelen van hun professionele netwerk (zie figuur 21). Omdat er in de survey niet specifiek is gevraagd naar de deelname aan netwerkbijeenkomsten en werkbezoeken, is het helaas niet mogelijk om deze cijfers te vergelijken tussen de personen die wel en niet hebben deelgenomen aan deze bijeenkomsten.

Figuur 21. Aandeel van de deelnemers dat een (grote) bijdrage ervaart van loopbaanbegeleiding aan het ontwikkelen van een professioneel netwerk, naar geslacht en opleidingsniveau^A (in procenten)
(bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019)



A: De opleidingscategorie 'laag' bevat respondenten die geen opleiding of ten hoogste basisonderwijs hebben gevolgd, en de categorie 'middelbaar en hoog' bevat respondenten met lager middelbaar, hoger middelbaar en beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

Diverse knelpunten bemoeilijken de matching van deelnemers naar werk

De teams Loopbaan en Toekomstcoaching identificeren een aantal knelpunten die een rol spelen bij het matchen van deelnemers aan de vraag van werkgevers:

- 1. Beschikbaarheid deelnemers:** Deelnemers zijn vaak beperkt beschikbaar in verband met hun deelname aan het intensieve SNTR-programma, terwijl niet alle werkgevers mensen voor parttime willen inhuren. Ook het organiseren van kinderopvang blijkt vaak een issue.
- 2. Taalniveau:** Het Nederlandse taalniveau van deelnemers is vaak lager dan wat de werkgevers verwacht.
- 3. Mobiliteit:** Deelnemers hebben vaak moeite om van en naar het werk te reizen, omdat ze bijvoorbeeld niet over een auto en/of een rijbewijs beschikken.
- 4. Diploma's of certificaten:** Sommige werkgevers vergen bepaalde diploma's of certificaten, bijvoorbeeld een rijbewijs B of VCA, waar deelnemers niet over beschikken. In principe is de gemeente hiervoor het eerste aanspreekpunt, maar als zij de kosten niet dekken, is het een vraagstuk wie dan de kosten dekt (bijvoorbeeld de werkgever of SNTR zelf). Ook de geïnterviewde deelnemers geven aan dat dit voor hen een struikelblok is; zij hebben bijvoorbeeld niet de middelen om op eigen kosten een rijbewijs te halen.
- 5. Diversiteit in het werkaanbod:** Team Toekomstcoaching licht toe dat de huidige vacatures en werkstages vooral in 'mannelijke' sectoren liggen, zoals de logistiek, chauffeurswerk of de bouw. Hun ervaring is dat vrouwelijke SNTR-deelnemers vaak in de uiterlijke verzorging willen werken. In hun ogen zou het daarom goed zijn als er meer diversiteit komt in het aanbod van vacatures.

Werkstages zijn in de praktijk voornamelijk vrijwilligerswerk

Het streven van SNTR was om deelnemers zoveel mogelijk bij reguliere (commerciële) bedrijven in werkstages te plaatsen zodat er een kans zou bestaan op doorstroom naar betaald werk. Dit blijkt echter in de praktijk lastig vorm te geven:

- Stage lopen bij een reguliere werkgever kan wettelijk gezien alleen als dit in het kader van een opleiding is of op een andere manier een **leerdoel** centraal staat (en dus geen productiedoel).²¹
- De gemeente Rotterdam (afdeling Werk en Inkomen) staat deelnemers niet toe om via een werkstage te werken bij een **commercieel bedrijf** (zie het onderstaande kader).

Beleid gemeente Rotterdam omtrent werkstage

Deelnemers kunnen alleen via een werkstage aan het werk als zij hiervoor goedkeuring krijgen van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam, aangezien ze een bijstandsuitkering ontvangen. De gemeente Rotterdam staat bijstandsontvangers alleen toe om in een werkstage te werken als sprake is van een leerdoel en niet van een productiedoel. De gemeente wil hierover ook op de hoogte gehouden worden middels rapportages. Werkstages mogen niet door werkgevers gebruikt worden om hun personele kosten te drukken; dit zou immers leiden tot verdringing van betaalde krachten. Tevens ziet de gemeente het risico dat deelnemers na een werkstage bij een commercieel bedrijf zwart in dienst worden genomen en ondertussen in de bijstand blijven. De gemeente acht het risico op verdringing en zwart werken groter bij commerciële bedrijven dan bij non-profit- en overheidsorganisaties. Mede daarom geeft de gemeente Rotterdam in principe geen goedkeuring voor werkstages bij commerciële bedrijven.

Het uitgangspunt van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam dat werkstages een leerdoel moeten hebben, is in lijn met de wettelijke vereisten zoals gesteld door de Inspectie SZW. Dit zou ook kunnen plaatsvinden bij reguliere werkgevers (mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden), maar de gemeente Rotterdam kiest ervoor om werkstages alleen toe te staan bij non-profit- en overheidsorganisaties. Eerder onderzoek wijst er echter op dat (werk)stages juist het beste in reguliere bedrijven kunnen plaatsvinden, in contact met medewerkers die regulier betaald werk doen (Booijink, Stavenuiter & Taouanza, 2017). Een geïnterviewde commerciële werkgever licht tot slot toe het als demotiverend te zien dat het beleid van de gemeente Rotterdam uitgaat van wantrouwen richting de werkgever, terwijl men vanuit goede intenties probeert plaats te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. SNTR is echter gehouden aan de keuze van de gemeente Rotterdam.

Als gevolg van de gemeentelijke eisen volgen SNTR-deelnemers in de praktijk vooral werkstages bij maatschappelijke organisaties waar mensen ook vrijwilligerswerk doen, zo licht team Loopbaan toe. Het onderscheid tussen werkstages en vrijwilligerswerk is daarmee enigszins vervaagd. In de praktijk geeft men ook aan dat vergelijkbare plaatsingen van deelnemers soms als werkstages en soms als vrijwilligerswerk worden gerapporteerd. Hieronder gaan we nader in op de ervaringen van betrokkenen met de werkstages. In een vervolgstudie op deze procesevaluatie zullen we nader bekijken wat de ervaringen zijn met andere instrumenten die SNTR inzet, zoals leer-werktrajecten en plaatsingen op betaald werk. Hiervan zal verslag worden gedaan in de overkoepelende eindrapportage.

Meerwaarde van de werkstages

Het doel van de werkstages is zoals eerder gezegd dat deelnemers gedurende drie maanden bij een werkgever werkervaring kunnen opdoen en hun werknemersvaardigheden kunnen ontwikkelen. Het doorstromen naar betaald werk is nog niet het doel. SNTR vergt van de faciliterende organisatie dan ook geen toezeggingen over uitzicht op betaald werk. Eerder onderzoek laat zien dat vrijwilligerswerk voor statushouders in sommige gevallen een opstap naar werk kan zijn, maar dit in de praktijk vaak niet is. Wel draagt het bij aan het leggen van sociale contacten en het ontwikkelen van een nieuw netwerk (Bakker et al., 2018).

Team Loopbaan licht toe dat het merendeel van de werkstages naar tevredenheid verloopt. Begin januari 2020 waren 27 deelnemers actief in een werkstage, hadden 40 deelnemers een werkstage afgerond en hadden 16 deelnemers hun werkstage vroegtijdig afgebroken. Dit wijst erop dat iets meer dan een kwart van de deelnemers aan een werkstage, deze vroegtijdig afbreekt. In een deel van de

²¹ Voor een nadere toelichting over het concept van een stage, zie www.inspectieszw.nl/onderwerpen/stage.

gevallen verneemt team Loopbaan achteraf dat de deelnemer in de werkstage minder heeft kunnen doen of leren dan men had gewenst. In die gevallen is een eerdere terugkoppeling wenselijk zodat eventueel actie kan worden ondernomen. Dit is de taak van de toekomstcoach, die tijdens de gesprekken met de deelnemer bespreekt hoe de werkstage verloopt. Er zijn tot slot enkele gevallen bekend waarbij werkstages zich vertaalden naar betaald werk, maar dit is in de regel niet het geval.

De ervaringen van de geïnterviewde deelnemers met de werkstages zijn wisselend. Een deel zat er goed op hun plek en geeft aan dat de werkstage hen geholpen heeft om contact te maken met andere Nederlanders en om de Nederlandse taal te leren. Enkele anderen hadden moeite om hun draai te vinden bij de werkstage, omdat ze geen klik hadden met de collega's of hun werkgever of zelfs buitengesloten werden. In het laatste geval nam de toekomstcoach contact op met de werkgever. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat het van belang is om te zorgen voor wederzijds begrip tussen collega's en de statushouder. Dit kan onder meer bevorderd worden door een mentor of maatje op de werkvloer, of door een presentatie of training van bijvoorbeeld een jobcoach voor de andere medewerkers (Oostveen et al., 2018).

Een medewerker van team Loopbaan licht toe dat de kracht van de loopbaanactiviteiten juist zit in de combinatie. Het leren van deelnemers wordt bestendigd wanneer zij eerst vaardigheden opdoen in de loopbaantraining (bijvoorbeeld zich presenteren), dit vervolgens op een netwerkbijeenkomst oefenen in gesprek met een werkgever en later ook in een werkstage toepassen op de werkvloer. Het is daarom wenselijk dat er niet te veel tijd ligt tussen deze activiteiten, zodat het geleerde direct toegepast kan worden. SNTR streeft er daarom naar om binnen vier weken na afronding van de loopbaantraining een netwerkbijeenkomst te organiseren.

Aan de slag

Zoals toegelicht in paragraaf 4.4 is voor analfabete deelnemers in de loop van 2019 het programma 'Aan de slag' ontwikkeld. Hierbij leren deelnemers de taal vooral in de praktijk tijdens een werkstage, en volgen ze speciale taallessen die gericht zijn op vaktaal. Onder de geïnterviewde deelnemers waren drie deelnemers van het programma 'Aan de slag', wat niet voldoende is om algemeen geldende uitspraken te kunnen doen over het succes van dit programma. Opvallend was wel dat zij alle drie aangaven dat hun werkstage lag in een sector die niet in lijn was met hun achtergrond en toekomstige baanwensen. Het doel van de werkstage lijkt dus vooral te zijn om taalverwerving in de praktijk te bevorderen, en niet om hen rechtstreeks in hun wensberoep te krijgen.

Nazorg na de plaatsing

Een geïnterviewde werkgever licht toe dat na de plaatsing diverse knelpunten kunnen optreden, bijvoorbeeld naar aanleiding van culturele verschillen of als gevolg van persoonlijke problemen in de privésfeer bij de deelnemer. Dit wordt in ander onderzoek bevestigd, en genoemd als risicofactor voor uitval (van den Enden, Booijsink & Keuzenkamp, 2018). Dit maakt het van belang dat begeleidende organisaties zoals SNTR contact houden met zowel de deelnemer als de werkgever om te monitoren of alles goed blijft gaan en waar nodig ondersteuning te bieden.

De taak om contact te onderhouden met de werkgever na de plaatsing binnen SNTR ligt zowel bij team Loopbaan (waar het gaat om de structurele samenwerking met de werkgever) als bij de toekomstcoaches (als er specifieke problemen bij de deelnemer liggen). Hoewel hierover op papier afspraken zijn gemaakt, licht team Loopbaan toe dat het in de praktijk nog zoeken is naar de precieze afbakening van taken. Zowel het team als het hoofd van team Toekomstcoaching lichten toe dat het contact tussen SNTR en de werkgever op dit moment vooral verloopt via team Loopbaan, maar dat het in de toekomst wellicht wenselijk is dat de toekomstcoach in de nazorgfase een grotere rol krijgt.

"Ik vind het prettig dat deelnemers een toekomstcoach hebben vanuit SNTR. De bij ons geplaatste medewerker heeft wat problemen in de privésfeer; vanwege een geplande operatie moet hij zijn eigen risico van €385 betalen. Dat is veel geld gelet op zijn inkomen dat op bijstandsniveau ligt, dus daar zit hij heel erg mee. Al snel waren meerdere collega's bezig om dat probleem op te lossen. Daar is wat mij betreft de coach van SNTR voor, en dat pakken zij gelukkig ook op."

Werkgever

Richting de deelnemer geldt dat de toekomstcoach hen na de plaatsing nog regelmatig ziet, en dan ook bespreekt hoe de zaken op het werk verlopen. Zoals eerder genoemd is de indruk vanuit team

Loopbaan dat soms pas laat duidelijk wordt dat de deelnemer onvoldoende leert tijdens de werkstage. Dit wijst erop dat de monitoring en nazorg vanuit de toekomstcoaches wellicht intensiever kan. Uit eerder onderzoek komt naar voren dat nazorg op twee manieren geboden kan worden, namelijk reactief (naar aanleiding van signalen van de deelnemer of werkgever) of proactief (regelmatig contact opnemen om de vinger aan de pols te houden) (Oostveen & Klaver, 2019). Niet geheel duidelijk is of de nazorg vanuit SNTR naar de werkgever een proactief of reactief karakter heeft. Team Loopbaan onderhoudt naar eigen zeggen na de plaatsing contact met de werkgever en verneemt zo wat goed en wat minder goed gaat. Ook vanuit de toekomstcoach kan incidenteel contact plaatsvinden met de werkgever, vooral reactief naar aanleiding van signalen van de deelnemer, zo lichten zij toe. Volgens een geïnterviewde werkgever is er echter vooral reactief contact, en zou men het liefst zien dat SNTR periodiek uit eigen initiatief even belt om te vragen of de plaatsing naar tevredenheid verloopt.

5.5 CMO 3: geen zelfvertrouwen, motivatie en toekomstbeeld

Veronderstelde mechanisme CMO 3

Statushouders zijn vaak onzeker, missen motivatie, veerkracht en zelfvertrouwen om actief te worden en succesvol te zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Bovendien hebben ze geen duidelijk toekomstdoel en geen zicht op de te ondernemen stappen om dat te bereiken. Daarom verkent de toekomstcoach samen met de deelnemer diens mogelijkheden op de arbeidsmarkt of in het onderwijs, en formuleren zij samen een stappenplan om het toekomstdoel te behalen. Dit helpt om de statushouder eigenaarschap te laten nemen over de toekomst en hierin een actieve houding aan te nemen. Indien de motivatie van de statushouder laag is, dan zal de toekomstcoach een motiverend gesprek voeren om een positieve houding te bevorderen. Tot slot worden deelnemers door hun toekomstcoach en een toekomstmaatje waar nodig ondersteund in het daadwerkelijk zetten van stappen richting het toekomstdoel.

Er is aanzienlijke no-show op de gesprekken

Uit voorlopige gegevens van SNTR blijkt dat medio januari 2020 295 deelnemers een toekomstcoach hebben, wat neerkomt op 90 procent van de 326 volwassen deelnemers die op het moment van schrijven nog in het SNTR-programma zitten. SNTR licht toe dat er meerdere redenen kunnen zijn waarom mensen geen toekomstcoaching ontvangen, waaronder het passeren van de pensioengerechtigde leeftijd of gezondheidsproblemen. Daarnaast hebben nog eens 58 personen in het verleden toekomstcoaching gehad. Deze groep is inmiddels uitgestroomd uit het SNTR-programma en is ingeschat als zelfredzaam op de arbeids- en/of opleidingsmarkt.

Deelname aan toekomstcoaching is in principe vrijwillig. Alle deelnemers worden aan een toekomstcoach gekoppeld, en worden op gesprek uitgenodigd zodra zij er klaar voor zijn om zich te oriënteren op werk of een opleiding. De MB-coach en de toekomstcoach bepalen in overleg wanneer dit gebeurt. Daarnaast monitort de toekomstcoach ook de voortgang van de deelnemer op het gebied van taal. Team Toekomstcoaching geeft aan dat het in de praktijk soms nog moeilijk is om de deelnemers te bereiken, wat zich uit in het feit dat deelnemers regelmatig niet verschijnen bij geplande gesprekken met hun toekomstcoach. Team Toekomstcoaching heeft de indruk dat deelnemers op het moment dat ze uitgenodigd worden voor een gesprek met hun toekomstcoach niet altijd weten wat het nut of de toegevoegde waarde van toekomstcoaching is. Dit wordt bevestigd door een deel van de geïnterviewde deelnemers. Bij de start van het team Toekomstcoaching in Q4 2018/Q1 2019 zijn deelnemers hierover geïnformeerd via een brief, maar de toekomstcoaches hebben de indruk dat deelnemers deze niet allemaal gelezen of begrepen hebben. Mogelijk is verbetering te behalen wanneer de MB-coach tijdens de huisbezoeken aandacht besteedt aan het informeren van deelnemers over het doel en belang van toekomstcoaching. Tot slot geldt dat, zoals eerder toegelicht, met name deelnemers die een externe taalcursus volgen en/of op grote afstand van de SNTR-locatie wonen, moeilijker te bereiken zijn met activiteiten gericht op participatie.

Nadruk ligt op motiveren en eigenaarschap laten nemen

De toekomstcoaches zien hun rol nadrukkelijk als het coachen en motiveren van de deelnemer om zelf stappen te zetten richting werk, onder andere middels motiverende gespreksvoering. Zij benadrukken richting de deelnemers dat zij binnen het SNTR-programma de kans krijgen om te ontdekken wat voor werk ze kunnen en willen doen, en dat ze deze kans moeten grijpen. In de tien geobserveerde toekomstcoachingsgesprekken zien we dit duidelijk terug. De coaches moedigen deelnemers aan door

hen te complimenteren met hun vooruitgang in hun taal en wanneer ze initiatief of doorzettingsvermogen tonen. Ook geven de toekomstcoaches duidelijk aan dat de toekomst in de handen van de deelnemers zelf ligt. Door actief stappen te zetten kunnen zij hun doelen behalen, maar dit is hun eigen verantwoordelijkheid. De coach is erbij om te helpen waar nodig, en adviseert de deelnemers over de acties die zij kunnen ondernemen. Ze moedigen de deelnemers ook regelmatig aan om naast hun taalles vrijwilligerswerk op te pakken. Ook de geïnterviewde deelnemers geven duidelijk aan de motiverende en helpende rol van de toekomstcoach te herkennen en waarderen. Zij voelen zich door hen geholpen en gesteund. Het feit dat de toekomstcoaching individueel is en niet op gezinsniveau betekent dat er meer ruimte is voor individuele aandacht.

“Mijn toekomstcoach heeft mij geholpen mijn motivatie hoog te houden om mijn droom te bereiken. Elke keer dat ik hoorde dat ik iets niet mocht doen, omdat ik heb geen diploma heb of de taal niet goed genoeg beheerste, schrok ik ervan en wilde ik helemaal niet meer studeren.”

“Ik vind het fijn om een aparte coach te hebben, want we zijn met zes kinderen thuis en onze MB-coach heeft niet echt tijd voor alle zes kinderen en mijn ouders en hun administratie. Dus ik vind het heel fijn dat ik een aparte toekomstcoach krijg.”

SNTR-deelnemers

Uit onderzoek blijkt dat het werken vanuit een individueel toekomstplan belangrijk is om dit gevoel van eigenaarschap en zelfkennis bij de statushouder te bevorderen (Aldashev, Thomsen & Thomas, 2010; Hagelund, 2005). Deze inzichten ondersteunen de keuze van SNTR om te werken met een gericht toekomstplan ter bevordering van de motivatie en het eigenaarschap van de deelnemer.

Tijdens de geobserveerde gesprekken kwamen de meeste deelnemers gemotiveerd over. Zij waren bereid om stappen te ondernemen om hun toekomstdoel te bereiken. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat de gesprekken vrijwillig zijn en dat er regelmatig no-show is; dit beeld hoeft dus niet representatief te zijn voor de gehele groep SNTR-deelnemers. Enkele deelnemers kwamen tijdens de geobserveerde gesprekken ietwat passief over in het nemen van stappen naar participatie. In die gevallen werden zij niet altijd door de toekomstcoach uitgedaagd om meer eigenaarschap te tonen.

In de survey zijn deelnemers gevraagd naar hun motivatie om te gaan werken (zie figuur 22). Iets meer dan de helft gaf aan op dit moment aan het werk te willen, en iets meer dan een derde gaf aan dit wel te willen, maar niet te kunnen vanwege belemmeringen (zoals de Nederlandse taalbeheersing, gezondheid of de zorg voor kinderen).

Figuur 22. Perspectief van deelnemers op betaald werk, in procenten (bron: EUR BRIDGE-survey, wave II, 2018-2019).



Toekomstcoach verkent mogelijke toekomstdoelen

Zowel uit de gesprekken met de toekomstcoaches als uit de geobserveerde gesprekken komt een duidelijk beeld naar voren van hun werkwijze. In de eerste gesprekken ligt de nadruk op kennismaken en het verkennen van de mogelijke toekomstdoelen. De toekomstcoach brengt samen met de deelnemer in kaart hoe hun weekschema eruit ziet: wanneer volgt de deelnemer taalles of andere activiteiten en hoeveel ruimte is er over om een werkstage of vrijwilligerswerk op te pakken? Ook bespreken ze welke typen beroepen de interesse van de deelnemer hebben en welke competenties en werkervaring ze hebben. Waar het toekomstdoel een opleiding of bepaald taalniveau vergt, wordt gekeken of het huidige streefniveau van de taalles hiervoor toereikend is. Dit helpt de deelnemers om een concreter beeld te vormen van wat ze willen doen, zo lichten ze toe.

“Toekomstcoaching helpt me veel, want ik heb geen idee wat voor werk ik in Nederland kan doen. Mijn toekomstcoach helpt mij om veel plannen te maken.”

“Mijn toekomstcoach helpt door mij te vragen wat ik wil gaan studeren. Dan vertel ik haar over mijn ideeën van opleiding, en ze geeft me meer informatie hierover.”

SNTR-deelnemers

Doordat team Toekomstcoaching relatief laat begonnen is, waren er al aanzienlijke aantallen deelnemers dusdanig ver in hun integratieproces dat zij (soms al geruime tijd) klaar waren om begeleid te worden richting werk. In eerste instantie werden de toekomstcoaches alleen gekoppeld aan deze groep deelnemers. In de loop van 2019 zijn de toekomstcoaches ook deelnemers gaan begeleiden die later zijn ingestroomd en minder ver waren in hun integratieproces. Dit stelt de toekomstcoach in staat om vanaf het begin de taalontwikkeling te monitoren evenals te zorgen voor een vroegtijdige activering van deelnemers.²² Uit de literatuur is ook onderbouwing te vinden voor een vroege activeringsaanpak, omdat het helpt te voorkomen dat hun kennis veroudert en bijdraagt aan de sociale vaardigheden en gezondheid (Bakker, 2016; Martin et al., 2016; Maibom, Rosholm & Svarer, 2017; Sol et al., 2011).

“Ik ben nog niet klaar om te gaan werken, maar nu weet ik in ieder geval wat ik moet verwachten als ik klaar ben. Bijvoorbeeld aan welke voorwaarden ik moet voldoen. Ik heb gezien dat sommige bedrijven zeggen dat je een rijbewijs moet hebben, sommigen niet, sommigen vragen diploma’s en andere niet. Dus ik weet precies wat er van mij wordt verwacht.”

SNTR-deelnemer

De toekomstcoach brengt ook in brede zin in kaart hoe het leven van de deelnemer eruitziet en welke mogelijke belemmeringen er zijn om te participeren. Hoewel de meerderheid van de geïnterviewde deelnemers tevreden was met hun coach, geven enkele geïnterviewde deelnemers aan dat dit hen verwarde; ze begrepen niet waarom de toekomstcoach veel vragen stelde over zaken die volgens hen niet direct te maken hadden met werk. Mogelijk kan dit ondervangen worden door meer toelichting vanuit de toekomstcoaches over de relatie tussen andere leefdomeinen en het werk.

Coaching staat ten dienste van doelen deelnemers, minder focus op haalbaarheid

De toekomstcoaches lichten toe dat zij bij het formuleren van een toekomstdoel spreken over een ‘plan A’ en een ‘plan B’. Plan A verwijst naar de ‘droombaan’ (vaak het oude beroep in Syrië) en plan B verwijst naar een ander beroep dat ook aansluit op de interesses maar dat op kortere termijn haalbaar is. Het formuleren van twee doelen biedt de mogelijkheid om gaandeweg de begeleiding te wisselen naar een realistischer toekomstdoel, als de ‘droombaan’ niet haalbaar zou zijn. Deze werkwijze wordt ook veel toegepast in de gemeentelijke arbeidstoeleiding van statushouders (Oostveen & Klaver, 2018; Razenberg, Kahmann, de Gruijter & Damhuis, 2018). In de geobserveerde gesprekken zien we echter dat er geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen een ‘plan A’ en een ‘plan B’. Vaak wordt er simpelweg één toekomstdoel besproken en richt de begeleiding zich volledig daarop. Ook tijdens de interviews met de deelnemers maakten zij meestal geen onderscheid tussen een ‘plan A’ en een ‘plan B’.

De toekomstcoaches richten zich in eerste instantie op het ‘plan A’, zo lichten zij toe. De begeleiding is immers vrijwillig en gaat uit van de motivatie van de deelnemer. Dit kan als een kracht gezien worden, omdat recent onderzoek erop wijst dat Syrische vluchtelingen van hun gemeente vaak niet de ruimte krijgen om te zoeken naar werk op hun niveau en dat aansluit op hun interesses (Van Liempt en Staring, 2020). Wel achten zowel de toekomstcoaches als team Loopbaan het van belang om te toetsen of dit plan realistisch is, gezien de beroepseisen in Nederland en de competenties van de deelnemer. Het oude beroep kan men in Nederland vaak namelijk niet direct uitoefenen, wat bij veel deelnemers voor teleurstelling zorgt. Dit wordt herkend door zowel team Loopbaan, de toekomstcoaches als de deelnemers zelf, en komt ook uit ander onderzoek naar voren als aandachtspunt (Oostveen & Klaver, 2018).

²² Lange tijd was de taak om deelnemers te activeren richting werk 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.

Verhouding toekomstdoelen statushouders en Nederlandse arbeidsmarkt

Met name Syrische vluchtelingen hadden in het land van herkomst vaak middelbare en hogere beroepen (Dagevos et al., 2018). Uit eerder onderzoek in de gemeente Amsterdam komt naar voren dat statushouders in Nederland vaak het liefst hun oude beroep uit het land van herkomst willen uitoefenen (Oostveen & Klaver, 2018), hetgeen ook door SNTR-medewerkers wordt herkend. In Nederland zijn deze beroepen vaak niet op korte termijn haalbaar vanwege het taalniveau en/of ontbrekende diploma's die in Nederland vereist zijn (Razenberg et al., 2018a). Bijvoorbeeld in medische beroepen, in het onderwijs of in de kinderopvang gelden in Nederland specifieke opleidingseisen. Het gevolg is dat statushouders die in Nederland aan het werk zijn, meestal in lagere beroepsniveaus werkzaam zijn (Dagevos et al., 2018).

Als het toekomstdoel van de deelnemer niet realistisch is, proberen de toekomstcoaches hen naar eigen zeggen door middel van motiverende gespreksvoering (en af en toe confronteren) te motiveren om de verwachtingen bij te stellen en het toekomstdoel bij te stellen. In de geobserveerde gesprekken zien we dit in beperkte mate terug. De toekomstcoaches gaan voornamelijk uit van de doelen en wensen van de deelnemer, en leggen relatief weinig focus op het toetsen van het toekomstdoel op haalbaarheid. Hierbij moet vermeld worden dat de toekomstdoelen van de geobserveerde deelnemers naar inschatting van de onderzoekers ook realistisch leken; mogelijk was bijsturing door de toekomstcoach in deze gevallen simpelweg niet nodig. Team Loopbaan en het hoofd van team Toekomstcoaching zijn echter wel van mening dat de uitvoering op dit punt nog niet geheel uniform is en dat hierin nog winst te behalen valt. In hun optiek vergt het toetsen van de haalbaarheid van de toekomstdoelen een stevige houding van de toekomstcoach. Dit wordt door de toekomstcoaches zelf overigens niet herkend; naar hun idee sturen zij voldoende op een realistisch toekomstdoel.

Toekomstdoel wordt vertaald naar acties, maar terugkoppeling en samenhang in begeleiding kunnen beter

De geïnterviewde deelnemers bevestigen dat de toekomstcoaches hen helpen om inzicht te bieden in welke stappen ze moeten ondernemen om hun toekomstdoel te bereiken. Tijdens de geobserveerde gesprekken bespreekt de toekomstcoach met de deelnemer stappen die de deelnemer (en eventueel de toekomstcoach) kan ondernemen richting het toekomstdoel. Aan het einde van het gesprek worden de genoemde acties meestal samengevat; soms worden deze ook naar de deelnemer gestuurd via WhatsApp. Aan het begin van het gesprek wordt soms wel, maar regelmatig ook niet teruggekomen op acties uit het vorige gesprek. Waar dit niet gebeurt, ontbreekt het zicht op de vraag of de deelnemers de geformuleerde acties daadwerkelijk uitvoeren, of hier wellicht belemmeringen bij ondervinden. Ook is hierdoor minder sterk sprake van een samenhangend stappenplan richting een toekomstdoel.

Dit beeld wordt versterkt door de observatie dat ook later in de begeleiding het toekomstdoel nog regelmatig verandert, vaak omdat de interesses van de deelnemer zijn veranderd. Een toekomstcoach licht hierover toe dat het goed is om meerdere opties open te houden, maar dat het ook de taak van de toekomstcoach is om focus aan te brengen. Dit laatste kwam niet in alle geobserveerde gesprekken even sterk tot uiting. Een deel van de geïnterviewde deelnemers bevestigt het beeld dat geen sprake is van een samenhangend stappenplan naar het toekomstdoel, terwijl andere deelnemers het stappenplan juist wel als samenhangend ervaren.

“Mijn toekomstcoach vraagt mij alleen of hij me nog ergens bij kan helpen, en of ik een baan gevonden heb. Hij belt me maandelijks en hij is wel bereid om te helpen, maar ik heb iemand nodig die met een plan naar mij toe komt.”

SNTR-deelnemer

“Met mijn toekomstcoach gaan we nu stap voor stap samenwerken. Ik ga mijn diploma halen, daarna ga ik een training volgen bij de KappersAcademie. Het gaat echt stap voor stap.”

SNTR-deelnemer

Kennis toekomstcoaches van de Nederlandse arbeidsmarkt aandachtspunt

Het vaststellen van een realistisch toekomstdoel en het bepalen van de stappen daarnaartoe vergt dat de toekomstcoach goede kennis heeft van de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit omvat bijvoorbeeld inzicht in de typen sectoren en beroepen waar veel werk te vinden is, evenals de relevante opleidings- en ervaringseisen die deze banen stellen. Uit diverse bronnen komt naar voren dat de kennis van de

toekomstcoaches op dit vlak mogelijk nog niet optimaal is. Zo geeft een van de geïnterviewde toekomstcoaches met een achtergrond in het onderwijs aan dat diens kennis op gebied van de arbeidsmarkt nog in ontwikkeling is. Ook een van de geïnterviewde werkgevers geeft aan dat de toekomstcoaches zich op dit gebied nog verder moeten ontwikkelen. Een nuancering hierbij is dat deelnemers zich oriënteren op vele verschillende sectoren, en dat het voor een toekomstcoach erg moeilijk is om al deze sectoren te kennen. In veel werkgeversservicepunten, die op grotere schaal opereren dan SNTR, zijn de werkgeversadviseurs verdeeld over sectorgerichte teams. Wellicht is voor SNTR nog winst te behalen door enige vorm van sectorgerichte specialisatie van de toekomstcoaches.

Toekomstcoach en werkconsulent opereren vanuit verschillende uitgangspunten

Er bestaat een duidelijk verschil in de uitgangspunten van de begeleiding van de werkconsulent en van de toekomstcoach. Dit wordt door zowel de toekomstcoaches en de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam als door deelnemers zelf in sterke mate herkend. Deelname aan toekomstcoaching is vrijwillig en gaat uit van de wensen, ambities en motivatie van de deelnemer. De gesprekken bij de werkconsulent zijn verplicht en hierin wordt sterker de nadruk gelegd op de verplichtingen waar de deelnemer vanuit de Participatiewet aan moet voldoen, zoals het accepteren van werk op korte termijn.

Toelichting Participatiewet

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat de mensen die (tijdelijk) niet in staat zijn om zelf in hun levensonderhoud te voorzien, van de gemeente een bijstandsuitkering ontvangen als laatste vangnet. In ruil hiervoor dienen bijstandsgerechtigden te voldoen aan een aantal verplichtingen.²³ Zij dienen zich actief in te spannen om zo snel mogelijk betaald werk te vinden of anders te participeren naar vermogen (arbeidsplicht). Ze zijn tevens verplicht om mee te werken aan re-integratieactiviteiten die de gemeente hen aanbiedt. De kortste route naar betaald werk is hierbij leidend. De gemeente kan bijstandsontvangers tevens vragen om een tegenprestatie naar vermogen (onbetaalde activiteiten die nuttig zijn voor de samenleving) en ze dienen de Nederlandse taal te spreken of zich in te spannen om deze te leren (taaleis).

Gemeenten ontvangen van het Rijk jaarlijks een vooraf vastgesteld bedrag voor het uitbetalen van bijstandsuitkeringen (het BUIG-budget). Indien hun uitkeringslasten hoger zijn dan het BUIG-budget, dienen zij dit uit eigen middelen te financieren. Gemeenten hebben dus een financiële prikkel om spaarzaam om te gaan met het verstrekken van bijstandsuitkeringen, en mensen met een bijstandsuitkering zo snel mogelijk naar betaald werk te begeleiden.

Omdat de deelnemers de werkconsulent minder frequent zien en de begeleiding naar werk vooral bij SNTR ligt, staan hun gesprekken met de werkconsulent vooral in het teken van bijpraten, het afleggen van verantwoording en het verstrekken van informatie waar nodig. Deelnemers ervaren de gesprekken met hun werkconsulent dan ook als formeel, terwijl ze bij hun toekomstcoach ondersteuning en coaching ervaren. Ook ervaren zij dat de werkconsulent meer de nadruk legt op uitstroom naar betaald werk op korte termijn, terwijl de toekomstcoach hun dromen op de langere termijn als uitgangspunt neemt. Dit wordt ook door de werkconsulenten en door de toekomstcoaches herkend.

“De gemeente wil dat Syrische mensen meteen naar werk gaan. De gemeente zoekt niet naar werk, zij dwingen je alleen om te werken en zeggen dat je een boete kunt krijgen als je na 6 maanden geen werk hebt gevonden. De toekomstcoach helpt met het zoeken naar werk. Zij zijn meer flexibel en soepel dan de gemeente.”

SNTR-deelnemer

Samenwerking tussen toekomstcoach en werkconsulent kan beter

Er wordt beperkt samengewerkt tussen de toekomstcoaches en de werkconsulenten van de gemeente, zo lichten beide partijen toe. Zo zijn er geen duidelijke werkafspraken gemaakt over hoe de toekomstcoach en de werkconsulent elkaar op de hoogte houden over het toekomstplan en de gemaakte stappen richting werk of een opleiding. Of dit gebeurt, is afhankelijk van de persoon en in de praktijk gebeurt het regelmatig niet, zo lichten zowel de toekomstcoaches als de werkconsulenten toe.

²³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bijstand/vraag-en-antwoord/wat-zijn-mijn-rechten-en-plichten-in-de-bijstand>.

Daardoor is het aan de deelnemer om de werkconsulent op de hoogte te houden over het toekomstplan en de vorderingen, en de uitkomsten van dat gesprek later weer terug te koppelen aan hun toekomstcoach. Dit betekent dat naast de matching van deelnemers naar werk (zie paragraaf 5.4) ook de begeleiding van de SNTR-deelnemers richting hun toekomstdoel gescheiden wordt uitgevoerd door SNTR en de gemeente (zie figuur 20). De afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Rotterdam ervaart dit als een gemis en zou graag meer structurele terugkoppeling ontvangen. Ook team Toekomstcoaching ziet de noodzaak om meer samen te werken met de werkconsulenten. Vóór de oprichting van team Toekomstcoaching, toen de loopbaanoriëntatie nog een taak van de MB-coaches was, stuurden de MB-coaches een terugkoppeling naar de werkconsulenten via een formulier. Met de start van toekomstcoaching heeft dit echter een aantal maanden stilgelegen, zo licht SNTR toe. Tevens is het hierbij relevant om te benoemen dat de gemeente Rotterdam in januari 2019 gestart is met een specifieke aanpak voor arbeidstoeleiding van statushouders (uitgevoerd door een Dedicated Team Statushouders), waardoor de werkprocessen en contactpersonen aan hun kant ook nog in ontwikkeling waren.

Start Rotterdamse aanpak statushouders in januari 2019

Tot januari 2019 had de gemeente Rotterdam geen specifieke aanpak voor de arbeidstoeleiding van statushouders. Deze doelgroep werd door reguliere klantmanagers met een reguliere caseload begeleid richting participatie. Met het sluiten van het coalitieakkoord 2018-2022 en vervolgens het opstellen van de 'Rotterdamse aanpak statushouders 2019-2022' kwam er meer aandacht voor dit thema. Naar aanleiding hiervan werd in januari 2019 het Team Statushouders opgezet, dat zich specifiek richt op arbeidstoeleiding van statushouders. Hierbij zetten zij specifieke instrumenten in zoals de 'Rotterdamse Taalstart', een assessment en geïntegreerde duale inburgeringstrajecten (GIT-trajecten).

Deze ontwikkeling van generiek naar specifiek beleid voor de doelgroep statushouders heeft ook in veel andere gemeenten plaatsgevonden, zij het veelal eerder in de tijd (Razenberg et al., 2018b). Dit heeft grotendeels te maken met de politieke kleur van het Rotterdamse college tussen 2014 en 2018 (met daarin Leefbaar Rotterdam) (de Kok, 2019).

De deelnemers ervaren een duidelijk onderscheid tussen hun gesprekken met hun toekomstcoach en met hun werkconsulent. De meeste deelnemers zien hun werkconsulent veel minder vaak dan hun toekomstcoach, zelfs nu velen een nieuwe werkconsulent hebben gekregen met de komst van het nieuwe Team Statushouders.

"Mijn werkconsulent stuurt me soms een bericht via WhatsApp om te vragen waar ik mee bezig ben. Ik vertel haar dat ik naar school ga en dat ik bezig ben met vrijwilligerswerk. Ze heeft genoeg met deze uitleg en wij hoeven als gevolg niet af te spreken."

"Ik denk dat de gemeente me niet veel helpt omdat SNTR de meeste dingen voor mij doet. Omdat de werkconsulent weet dat ik veel begeleiding krijg, vraagt ze niet door."

SNTR-deelnemers

Een obstakel voor de samenwerking tussen de toekomstcoaches en de werkconsulenten is dat zij, zoals eerder genoemd, opereren vanuit verschillende uitgangspunten; namelijk respectievelijk vrijwillige coaching en het uitvoeren van de Participatiewet. Beide partijen herkennen dit en zien dit als een belemmering voor de samenwerking. De werkconsulenten zijn van mening dat de toekomstcoaches onvoldoende toetsen of de doelen van de deelnemers realistisch zijn gezien de arbeidsmarkt en de eisen die werkgevers stellen. De toekomstcoaches zien het juist als hun rol om de deelnemers vanuit een coachende rol te ondersteunen in hun ontwikkeling, en zien het niet als hun taak om de nadruk te leggen op verplichtingen vanuit de Participatiewet. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de adviezen van de toekomstcoach en de werkconsulent aan de deelnemer niet in lijn zijn met elkaar, zo lichten zowel de toekomstcoaches als de werkconsulenten toe. Een concreet voorbeeld hiervan zijn de werkstages; het gebeurt regelmatig dat deelnemers van SNTR de kans krijgen om een werkstage te lopen maar dat deze niet wordt goedgekeurd door de gemeente omdat deze niet voldoet aan de door hen gestelde eisen (zie hierover paragraaf 5.4). Om de onderlinge samenwerking te verbeteren zullen dus niet alleen praktische werkafspraken over terugkoppeling noodzakelijk zijn, maar ook meer wederzijds begrip voor de uitgangspunten van de begeleiding en minder negatieve beeldvorming over

en weer. De directeur van SNTR licht hierbij toe dat het wellicht bevorderlijk zou zijn als de toekomstcoaches in de begeleiding vaker het standpunt van de gemeente en de inhoud van de Participatiewet benoemen.

5.6 Samenvatting en conclusie

Hieronder formuleren we per CMO kort de belangrijkste bevindingen, evenals een conclusie over de mate waarin we de CMO's in de praktijk herkenbaar terugzien. Evenals toegelicht in paragraaf 3.8 komt deze conclusie voort uit een weging door de onderzoekers van de verschillende typen verzamelde kwalitatieve data, en de mate waarin deze in lijn zijn met de veronderstelde werking van het CMO.²⁴ We maken wederom onderscheid tussen het herkenbaar, gedeeltelijk of niet terugzien van het CMO in de praktijk. Tot slot bieden we een algemene conclusie ten aanzien van het thema Participatie.

CMO 1: Onvoldoende kennis en vaardigheden

De loopbaantraining is aanzienlijk later gestart dan de taalles en maatschappelijke begeleiding, en is bovendien vrijwillig. De werving van deelnemers kwam om uiteenlopende redenen moeizaam op gang. Deelname aan de training lijkt bij te dragen aan het vergroten van het zelfvertrouwen en de sollicitatievaardigheden. Onduidelijk is of dit zich daadwerkelijk vertaalt naar acties gericht op het vinden van werk. Al met al ervaart een minderheid van de deelnemers een bijdrage van de ondersteuning van SNTR aan de ontwikkeling van hun professionele vaardigheden. We zien dit CMO gedeeltelijk terug in de praktijk.

CMO 2: Gebrek aan netwerk en onvoldoende onvoldoende/ongeschikte werkervaring en diploma's

Via meerdere manieren worden ontmoetingen met werkgevers georganiseerd, met name zodat zij elkaar beter leren kennen. Dit leidt echter niet direct tot baankansen, deels vanwege de eisen van werkgevers en deels omdat deelnemers terughoudend zijn met het ondernemen van sollicitatieactiviteiten. Daarom is SNTR gaandeweg het programma meer gaan inzetten op 'direct matching'. SNTR zet zich in om een netwerk onder werkgevers op te bouwen en zo baankansen te creëren voor de deelnemers. Deze taak dient echter nog steviger geborgd te worden binnen de organisatie, en ook de beperkte samenwerking met het WSPR op dit vlak behoeft aandacht. De ervaringen van deelnemers met de werkstages, die in de praktijk te typeren zijn als vrijwilligerswerk, zijn wisselend. De indruk bestaat dat deze met meer begeleiding nog beter benut zouden kunnen worden als leerervaring voor de deelnemers. Daarnaast kunnen deelnemers ook participeren in leerwerktrajecten en betaald werk, wat in een vervolgstudie op deze procesevaluatie nader onderzocht zal worden. Deelnemers rapporteren een relatief beperkte bijdrage van de ondersteuning van SNTR aan het ontwikkelen van een professioneel netwerk onder Nederlandse werkgevers. We herkennen elementen uit deze CMO, maar aanvullend onderzoek is nodig om hier een definitieve uitspraak over te kunnen doen.

CMO 3: Geen zelfvertrouwen, motivatie en toekomstbeeld

Het bereiken van deelnemers met toekomstcoaching blijkt een uitdaging; er is aanzienlijke no-show op de gesprekken, met name onder deelnemers met een externe taalcursus. De begeleiding van de toekomstcoaches is te typeren als motiverend en coachend en wordt positief gewaardeerd door de deelnemers. Het eigenaarschap ligt bij de deelnemer en deze oriënteert zich op mogelijke toekomstdoelen. Wel bestaat de indruk dat de toekomstcoaches de toekomstdoelen meer kunnen toetsen op haalbaarheid en meer focus kunnen aanbrengen in de zoektocht naar werk of een opleiding. Tot slot is verbetering van de samenwerking met de afdeling Werk en Inkomen gewenst voor een meer samenhangende begeleiding. Samenvattend zien we dit CMO herkenbaar terug in de praktijk.

²⁴ Dit betreft interviews met SNTR-medewerkers en samenwerkingspartners, interviews met deelnemers, observaties van SNTR-activiteiten, een enquête onder deelnemers en tot slot de literatuur.

Conclusie

Overkoepelend zien we dat de activiteiten gericht op participatie relatief laat op gang zijn gekomen, en niet altijd goed te combineren zijn met het intensieve taalprogramma. Hierdoor is in de praktijk vooral sprake van een volgtijdelijke aanpak en minder van een parallelle aanpak. Gaandeweg zien we dat de ondersteuning van SNTR bijdraagt aan het ontwikkelen van vaardigheden, zelfvertrouwen en de oriëntatie van deelnemers op de arbeidsmarkt. Nog niet geheel duidelijk is in welke mate dit zich vertaalt naar arbeidsparticipatie. Dit vormt onderwerp van aanvullend onderzoek. De vraag is of de huidige aanpak zich op de lange termijn zal vertalen naar betaald werk, aangezien de werkstages niet bij reguliere werkgevers plaatsvinden en niet altijd een gericht leerdoel lijken te hebben. Tot slot geldt dat de samenwerking met de gemeente Rotterdam, zowel op de begeleiding van deelnemers (afdeling Werk en Inkomen) als op de werkgeversbenadering (WSPR) nog in de kinderschoenen staat en aandacht behoeft.

6. Bevindingen op programmaniveau

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 zijn de uitvoering van en ervaringen met de programmaonderdelen maatschappelijke begeleiding, taal, loopbaan en toekomstcoaching beschreven. Een aantal bevindingen uit het onderzoek is niet specifiek te relateren aan één van de programmaonderdelen, maar ligt op het niveau van het SNTR-programma als geheel. Deze bevindingen worden in dit hoofdstuk beschreven. Voor dit type bevindingen zijn vooraf geen CMO's opgesteld.

De bevindingen op programmaniveau vallen uiteen in twee categorieën, waar we achtereenvolgens op ingaan:

- **Beleidsinhoudelijk:** bevindingen die samenhangen met beleidsinhoudelijke keuzes die gemaakt zijn binnen het SNTR-programma.
- **Werkproces en organisatiecontext:** bevindingen die samenhangen met de manier waarop de uitvoering is ingericht en de context binnen SNTR als organisatie.

Dit laatste hoofdstuk dient nadrukkelijk niet als conclusie van het rapport. Hiervoor verwijzen we graag naar hoofdstuk 0.

6.2 Beleidsinhoudelijk

Programma voor alleen Syriërs

Het SNTR-programma richt zich uitsluitend op Syrische statushouders. Hoewel uit eerder onderzoek bekend is dat de groep Syrische vluchtelingen in Nederland een diverse groep is qua religie, opleidingsniveau en sociaaleconomische positie (Van Liempt & Staring, 2020), geldt dat zij allen Arabisch spreken en een gedeeld referentiekader hebben voor wat betreft instituties en wetgeving vanuit het thuisland. Dit leidt in de uitvoering van meerdere programmaonderdelen tot knelpunten, zowel in de ervaring van deelnemers als van uitvoerders.

- Deelnemers communiceren tijdens de les regelmatig in het Arabisch met elkaar, wat hun taalverwerving niet bevordert. Dit wordt door docenten en andere uitvoerders van team Taal gesignaleerd, en wordt ook vrijwel unaniem door deelnemers genoemd als belemmering voor hun taalverwerving. De docenten proberen dit te ontmoedigen, maar in de praktijk lukt dat niet. Dit verlaagt voor de deelnemers de 'taalnood' (de urgentie om de Nederlandse taal te leren) en komt het leerresultaat niet ten goede.
- Het feit dat alle deelnemers uit dezelfde cultuur komen, kan ervoor zorgen dat zij zich in bepaalde opzichten collectief vasthouden aan hoe zaken werken in Syrië, in plaats van de nieuwe situatie te accepteren. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de loopbaantraining. De ervaring van een trainer is dat deelnemers in een groep met een gemengde achtergrond sneller de nieuwe situatie accepteren.
- Een onbedoeld neveneffect van de uitsluitend Syrische deelnemersgroep is dat er snel geruchten kunnen ontstaan over de inrichting van het programma, bijvoorbeeld dat men na deelname aan loopbaanactiviteiten 'gedwongen' zou worden om te werken. Ook in eerder onderzoek komt het bestaan van dergelijke geruchten onder vluchtelingen naar voren, bijvoorbeeld dat vrijwilligerswerk verplicht zou zijn om de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen (Bakker et al., 2018).

Connectoren vervullen belangrijke rol als 'cultureel vertaler'

SNTR heeft een aantal connectoren in dienst, die in meerdere programmaonderdelen en activiteiten optreden als 'cultureel vertaler'. Zij zijn afkomstig uit Syrië en leggen waar nodig zaken uit in het Arabisch en met kennis van de Syrische maatschappij en cultuur waar de deelnemers uit afkomstig zijn. Zo faciliteren de connectoren de communicatie tussen medewerkers van SNTR en deelnemers, tijdens de huisbezoeken van de MB-coaches en bij de gesprekken van de toekomstcoaches. Ook zijn ze aanwezig bij de inhuizing van de deelnemers (voor het tekenen van het contract) en bij de

loopbaantraining. Dit kan gezien worden als een onderscheidend element van de SNTR-aanpak; gemeenten of VluchtelingenWerk hebben hiervoor doorgaans geen specifieke personen in dienst.

De connectoren lichten toe dat zij hun taak zien als het voorkomen van misverstanden tussen Syriërs en Nederlanders. Zonder connector erbij zouden misverstanden kunnen ontstaan door de gebrekkige taalbeheersing van de doelgroep, maar ook door culturele verschillen of gebrek aan kennis en begrip van bureaucratie. Zij zien verder dat de deelnemers een kleinere afstand ervaren tot de connectoren dan tot de coaches, waardoor ze de connector meer zaken toevertrouwen.

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

“De bureaucratie in Nederland, bij gemeenten en andere instanties, is voor Syriërs ook moeilijk te begrijpen. In Syrië bestaan er geen uitkeringen of toeslagen. De coach legt dat dan snel uit maar heeft niet altijd door dat het meer uitleg vergt. Tijdens het vertalen geeft de connector dan meteen wat meer uitleg aan de deelnemer.”

- Connectoren

Vanuit meerdere betrokkenen wordt een grote waardering uitgesproken voor de connectoren. Zo lichten de geïnterviewde medewerkers van de wijkteams toe dat de rol van de connector als ‘cultureel vertaler’ voor hen van grote toegevoegde waarde is bij de gesprekken die ze voeren met SNTR-deelnemers. Ook de deelnemers zijn positief over de connectoren. Men vindt het prettig om iemand aanwezig te hebben die ingewikkelde zaken kan uitleggen in het Arabisch, en de connector vervult ook een belangrijke rol in het uitleggen van cultuurverschillen. Als aandachtspunt signaleren wij echter dat de connectoren, zoals toegelicht in paragraaf 3.3, hun rol als vertaler naar het Arabisch terughoudender zouden kunnen inzetten met het oog op de ontwikkeling van de zelfredzaamheid en taalvaardigheid van de deelnemers.

Maatjes

SNTR zet ook vrijwilligers in om deelnemers te ondersteunen in hun ontwikkeling richting zelfredzaamheid. Deze vrijwilligers worden als ‘maatje’ aan deelnemers gekoppeld die hier behoefte aan hebben. Er zijn twee soorten maatjes: taalmaatjes en toekomstmaatjes. Maatje en deelnemer beslissen zelf welke activiteiten ze ondernemen, maar op hoofdlijnen kunnen hun rollen als volgt beschreven worden:

- **Taalmaatje:** Spreekt met de deelnemer af en onderneemt activiteiten met hen, zodat zij de Nederlandse taal kunnen oefenen en de Nederlandse cultuur leren kennen.
- **Toekomstmaatje:** Helpt de deelnemer om zich te oriënteren op en stappen te zetten richting het toekomstdoel.

De maatjes spreken één tot twee keer per week af met de deelnemers, zo lichten zij toe. De taalmaatjes geven in de praktijk op verschillende manieren invulling aan hun rol en ondernemen uiteenlopende activiteiten met de deelnemers. Dit betreft bijvoorbeeld lopen door de wijk, boodschappen doen, helpen met het huiswerk, oefenen met het inburgeringsexamen, het inschrijven van kinderen bij de basisschool of samen naar de dokter gaan. De taalmaatjes zijn dus niet alleen gericht op het oefenen van de taal maar ook op het bieden van (praktische) ondersteuning en het leren kennen van de wijk. Enkele geïnterviewde deelnemers hebben via hun maatje ook andere vrienden leren kennen of vrijwilligerswerk gevonden. De toekomstmaatjes richten zich in lijn met bovenstaande rolomschrijving op het toekomstdoel, bijvoorbeeld door met de deelnemer mogelijke toekomstdoelen te verkennen.

De geïnterviewde maatjes vinden dat SNTR onvoldoende ruimte biedt voor afstemming tussen hen en de coaches over wie wat doet en wat voor het maatje het meest zinvol is om te doen. De terugkoppeling dient daarvoor in de praktijk vooral via de deelnemer te verlopen. De ervaring is echter dat deelnemers soms zowel aan de coach als aan het maatje dezelfde vragen stellen, en dat vervolgens zaken dubbel

gedaan worden. Ook zijn de toekomstmaatjes niet altijd op de hoogte van de mogelijkheden die SNTR de deelnemers biedt op gebied van participatie (zoals leer-werktrajecten), waardoor ze soms opnieuw het wiel aan het uitvinden zijn. Dit werkt demotiverend voor de maatjes omdat ze het idee krijgen dat ze hun tijd niet zinvol besteden. Als mogelijke oplossing hiervoor zouden ze graag tijdens een informatiebijeenkomst meer toelichting krijgen over de verschillende activiteiten en mogelijkheden die het SNTR-programma de deelnemers aanbiedt.

“Ik was toekomstmaatje van een deelnemer die graag kok wilde worden. De toekomstcoach vroeg mij om met de deelnemer uit te zoeken wat de mogelijkheden waren voor werk of een opleiding. Vervolgens kwam ik er na veel moeite pas achter dat er vanuit SNTR (team Loopbaan) al contacten waren met een sociale onderneming voor een groep die zou gaan starten in de horeca, en dat er ook al contacten waren met een BBL-opleiding. Daar wist ik niets van.”

– Toekomstmaatje

6.3 Werkproces en organisatiecontext

Snelle ontwikkeling aanpak vergt wendbare organisatie en goede interne communicatie

Vrijwel alle geïnterviewde SNTR-medewerkers lichten toe dat het SNTR-programma zich in hoog tempo heeft ontwikkeld. Gedurende de implementatie en uitvoering van het programma signaleert men allerlei knelpunten, bij de deelnemers of op basis van de maandelijkse managementrapportages naar het bestuur. Vervolgens past men de aanpak gaandeweg aan om deze knelpunten het hoofd te kunnen bieden. Dit wordt door meerdere medewerkers en de directeur gezien als kracht, omdat het de organisatie in staat stelt om het aanbod af te stemmen op de behoeften van de deelnemer.

Dit ontwikkelpad vergt een groot aanpassingsvermogen van de organisatie, zo lichten diverse medewerkers en de directeur toe. De inrichting van de organisatie en de functies van medewerkers, inclusief hun taken en verantwoordelijkheden, veranderen regelmatig. Tegelijkertijd moet de uitvoering operationeel blijven: men ‘verbouwt de winkel terwijl deze open is’. De medewerkers noemen vijf voorwaarden om dit in goede banen te kunnen leiden:

- **Interne communicatie:** Bij het doorvoeren van veranderingen in de aanpak is het van belang dat dit intern duidelijk naar alle betrokkenen wordt gecommuniceerd.
- **Passende schaal:** Veranderingen dienen op een schaal doorgevoerd te worden die past bij de capaciteit en de mate waarin de verandering nog uit moet kristalliseren (bijvoorbeeld eerst in pilotvorm voor een kleine groep deelnemers).
- **Eigenaarschap en borging:** Veranderingen in de aanpak dienen in alle betrokken teams verankerd te zijn, liefst door in elk team een ‘trekker’ aan te wijzen.
- **Monitoring:** Er dient gemonitord te worden of de veranderingen in de aanpak inderdaad consequent worden uitgevoerd.
- **Evaluatie:** Na enige tijd dient er op basis van monitorgegevens en praktijkervaringen gekeken te worden of de nieuwe werkwijze uitvoerbaar is en tot de gewenste resultaten leidt. Waar nodig kan worden bijgesteld.

Veel van de geïnterviewde medewerkers lichten toe dat ontwikkelingen in de aanpak in het verleden vaak niet in lijn met bovenstaande voorwaarden zijn doorgevoerd. Zo lichten de uitvoerders van team MB toe dat in het verleden regelmatig werd aangekondigd dat nieuwe instrumenten of activiteiten werden geïntroduceerd, maar dat de uitvoering hier vervolgens weinig meer over hoorde. Bovendien zijn er door verloop van personeel regelmatig wisselingen geweest, wat het eigenaarschap en de borging niet ten goede komt.

“Er worden vaak nieuwe dingen geïntroduceerd, maar daar wordt vervolgens niets meer mee gedaan. De ‘follow up’ en terugkoppeling ontbreekt. Het verloop helpt ook niet mee; twee collega’s zouden bijvoorbeeld meer gespecialiseerde functies gaan vormgeven; activeringscoaching en gezinscoaching. Daar hebben we niets meer over gehoord. Inmiddels zijn zij allebei vertrokken naar een andere baan, en er is geen goede overdracht geweest.”

- MB-coaches

“Het is positief dat we ons als organisatie blijven ontwikkelen, maar het vergt wel veel tijd en energie. Ontwikkelingen verlopen tegelijkertijd en daardoor heb je soms veel interne e-mails terwijl je ook nog je andere werk moet doen.”

- Toekomstcoaches

De directeur herkent bovenstaande knelpunten, en geeft aan dat de organisatie de programma-ontwikkeling tegenwoordig gestructureerder aanpakt.

“In het verleden werden beslissingen om de aanpak te veranderen vaak snel uitgedacht en geïmplementeerd in een bepaald team. Maar hierdoor voelden andere medewerkers zich niet meegenomen in de beslissing. Ook ontbrak het aan de monitoring en evaluatie. Verbeteracties blijven soms doorlopen zonder te weten of het goed gedaan is, en of we ermee willen doorgaan. En soms verslapt de aandacht en raakt het in de vergetelheid.

Tegenwoordig wordt programma-ontwikkeling projectmatiger aangepakt. Ieder project is nu in elk programma-onderdeel verankerd met een trekker per team, die verantwoordelijk is voor dat project en zorgt voor onderlinge samenwerking in de uitvoering. Dit zorgt voor een gezamenlijk doel en minder verkokering tussen de teams. Ook op governance-niveau is er beter overzicht over de lopende projecten, en vindt monitoring en bijsturing op afstand plaats.”

- Directeur SNTR

De directeur licht tevens toe dat het SNTR-programma achteraf gezien te snel is opgeschaald qua deelnemersaantallen. Dit betekende dat veel nieuwe medewerkers moesten worden ingewerkt, en tegelijkertijd het programma ontwikkeld moest worden. Het was beter geweest om op kleinere schaal ervaring op te doen met de aanpak zodat deze verder kon uitkristalliseren voordat er meer deelnemers instroomden.

Oprichting interne taalschool was grote verandering

Een van de grootste veranderingen gedurende het SNTR-programma was de oprichting van de eigen SNTR-taalschool aan het einde van 2018, na het faillissement van de grootste uitvoerende taalschool. SNTR heeft vervolgens de taaldocenten van de taalschool overgenomen en de klassen onder eigen beheer verder laten gaan met hun taalcursus. Wel betekende het dat SNTR een geheel nieuwe rol kreeg: waar men eerder de uitvoerende taalscholen aanstuurde op de kwaliteit, is men hier nu zelf verantwoordelijk voor. Ook diende men bijvoorbeeld een certificering van Blik op Werk te behalen. Deze transitie illustreert dat SNTR een wendbare organisatie is die in staat is om veranderende omstandigheden het hoofd te bieden. Hiermee heeft men voorkomen dat de deelnemers een breuk zouden ervaren in hun taalcursus en op zoek zouden moeten naar een andere taalaanbieder. De uitvoerders van team Taal wijzen ook op andere voordelen aan de interne taalschool: er is nauwer contact met de docenten en meer voeling met wat er in de les gebeurt.

Focus op uitvoering in eigen beheer, minder op samenwerking met externen

Het SNTR-programma is veelomvattend en integraal. Van de maatschappelijke begeleiding, de loopbaantrainingen tot de taalles: vrijwel alle activiteiten, begeleiding en ondersteuning die de deelnemers ontvangen worden door SNTR zelf uitgevoerd. Een voordeel hiervan is dat SNTR volledige sturing kan geven aan de inhoud, uitvoering en kwaliteit van de activiteiten.

Wat in gesprek met de uitvoerders van de diverse teams opvalt, is dat er beperkt sprake is van samenwerking met externe partijen en dat het externe aanbod van trajecten of activiteiten beperkt in beeld is. Enkele voorbeelden hiervan:

- **Team Loopbaan** ontwikkelt zelf trainingen voor de deelnemers. Er worden in beperkte mate trainingen extern ingekocht, en het aanbod van trainingen of trajecten dat vanuit de gemeente bestaat wordt niet actief onder de aandacht gebracht bij deelnemers.
- **Team Taal** heeft een eigen taalschool en werkt samen met een beperkt aantal externe partnerscholen. Men is kritisch over de kwaliteit bij externe taalaanbieders, maar geeft tegelijkertijd aan het externe aanbod onvoldoende in beeld te hebben.

- **Team Loopbaan** werkt zeer beperkt samen met het werkgeversservicepunt in het matchen van deelnemers naar werkgevers.
- **Team Toekomstcoaching** werkt zeer beperkt samen met de werkconsulenten van de gemeente Rotterdam in het begeleiden van de deelnemers naar werk.

“SNTR wil een blauwdruk afleveren van hoe je het beste mensen kunt helpen om te participeren. Dus is ervoor gekozen om het programma zelf te ontwikkelen. Je wil activiteiten zelf kunnen testen en itereren. Daarnaast is er ook een financiële overweging; de inkoop van externe trainingen is in onze ervaring duur en het is kostenefficiënter om het zelf te doen.”

- Uitvoerder team Loopbaan

De basishouding om activiteiten in eigen beheer te willen ontwikkelen en uitvoeren, leidt er dus toe dat er beperkt wordt samengewerkt met andere partijen in Rotterdam. Dit terwijl SNTR beperkt is in de ontwikkel- en uitvoeringscapaciteit en bovendien in het aantal deelnemers, wat het moeilijker maakt om een divers aanbod te ontwikkelen dat tegemoet komt aan de specifiekere wensen die onder kleinere groepen deelnemers leven. Het lijkt aannemelijk dat deze beperkte blik naar buiten ertoe leidt dat deelnemers kansen missen op trainingen, taalonderwijs of werkmogelijkheden die mogelijk (nog) beter aansluiten op hun specifieke wensen.

Alles onder één dak zorgt voor samenhangend programma

Doordat SNTR alle activiteiten onder één dak aanbiedt, ontstaat er samenhang in het integratieproces. Dit komt op meerdere manieren tot uiting, zoals hieronder geïllustreerd:

- **Aansluiting van activiteiten op elkaar:** De verschillende activiteiten van de deelnemers kunnen binnen SNTR op elkaar afgestemd worden qua timing, intensiteit en inhoud. De loopbaantraining en het inburgeringsonderdeel ONA zijn bijvoorbeeld geïntegreerd tot het ‘ONA.Loopbaantraject’. Zo past het beter in hun weekschema’s en wordt bovendien ongewenste overlap tussen de twee voorkomen.
- **Informatie-uitwisseling tussen verschillende uitvoerders:** De uitvoerders binnen SNTR kunnen elkaar op de hoogte houden van het klantbeeld, de vorderingen en eventuele knelpunten. De toekomstcoach en maatschappelijke begeleider hebben bijvoorbeeld toegang tot informatie over de voortgang van de taalcursus (mits de deelnemer deze bij SNTR volgt). Dit is voor veel gemeenten een probleem, omdat informatie hierover vanwege privacywetgeving niet gemakkelijk gedeeld kan worden tussen taalscholen en gemeentelijke uitvoerders (Razenberg, Kahmann & De Gruijter, 2017, p. 21).
- **Aansluiting van taal op werk:** SNTR staat vanuit team Loopbaan in contact met werkgevers, heeft een eigen loopbaanaanbod en ontwikkelt daarnaast een eigen taalaanbod. Dit stelt hen in staat om zelfstandig duale trajecten vorm te geven gericht op een bepaalde sector. Dit wordt tot op heden alleen binnen het traject ‘Aan de slag’ benut, maar kan in de toekomst ook breder worden ingezet. Gemeenten moeten bij het organiseren van een duaal traject vaak meerdere partijen op één lijn krijgen, zoals een taalaanbieder en een re-integratiebedrijf (Oostveen & Klaver, 2020).
- **Herkenbaarheid voor de deelnemer:** Tot slot is voor de deelnemer ook sprake van samenhang, omdat alle activiteiten plaatsvinden op één locatie onder de ‘paraplu’ van SNTR.

Afzonderlijke doelstellingen programmaonderdelen kunnen leiden tot verkokering

Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat de verschillende programmaonderdelen afzonderlijke doelstellingen nastreven, die soms op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Dit zien we het sterkst terug tussen enerzijds taal en anderzijds loopbaan en toekomstcoaching. Team Taal streeft ernaar om de deelnemers zo snel mogelijk en op een zo hoog mogelijk taalniveau te laten inburgeren, en biedt hiervoor een intensieve taalcursus. De teams Loopbaan en Toekomstcoaching streven ernaar om deelnemers te laten participeren in loopbaanactiviteiten en een vorm van werk. Dit kan zorgen voor drukte in de agenda van deelnemers, waardoor de twee doelen niet verenigbaar zijn. Dit komt de samenwerking tussen de teams niet ten goede. Wat hierbij een rol speelt is dat de teams Loopbaan en Toekomstcoaching beide later gestart zijn. Hierdoor kwam participatie en werk pas later nadrukkelijk als beleidsdoel naar voren naast de taalverwerving. In de praktijk komt taal nog steeds vaak op de eerste plaats, zo lichten medewerkers van de teams Loopbaan en Toekomstcoaching toe.

Een andere vorm van verkokering zien we tussen de teams Loopbaan en Toekomstcoaching onderling. Hoewel ze beide als doel hebben om deelnemers aan het werk te krijgen, opereren ze vanuit verschillende perspectieven. Waar team Toekomstcoaching vooral gericht is op het begeleiden van deelnemers richting hun toekomstdoel (aanbodgericht), heeft team Loopbaan vanuit de matching nadrukkelijker de blik op de (wensen vanuit) de arbeidsmarkt (vraaggericht). In de praktijk kan het echter uitdagend zijn om deze twee perspectieven te verenigen; deelnemers kunnen onrealistische toekomstdoelen hebben en tegelijkertijd kunnen werkgevers onrealistische eisen hebben voor kandidaten. Ook kan er een mismatch zijn in de sectoren waar deelnemers interesse in hebben, en de sectoren waar behoefte is aan werknemers. Gevolg is dat de toekomstcoach of de matcher van team Loopbaan de wensen van hun 'klant' (respectievelijk de deelnemer of de werkgever) moet zien om te buigen. Dit vertaalt zich in de samenwerking tussen de twee teams soms in enige frictie, zo lichten de beide teams toe.

Monitoring op uitkomsten, geen harde targets

De directeur licht toe dat de uitvoering gemonitord wordt op bepaalde uitkomsten, zoals deelname aan vrijwilligerswerk of een leer-werktraject, en waar mensen staan in hun taal cursus. Zowel de directeur als het hoofd van de teams Loopbaan en Taal lichten echter toe dat de teams niet puur worden aangestuurd op het behalen van targets. Gaandeweg het programma bleken de gestelde doelen namelijk vaak niet haalbaar, mede vanwege het feit dat de doelgroep zwakker was dan vooraf verwacht. In de praktijk zijn daardoor de doelen en verwachtingen bijgesteld op basis van praktijkervaring. Medewerkers worden niet op individueel niveau aangestuurd met output targets, zoals het aantal gesprekken dat zij dienen te voeren. In het geval van de maatschappelijke begeleiding lichten een senior medewerker en de uitvoerders toe dat de doelen lange tijd niet geheel duidelijk waren. Daardoor is voor de uitvoerders niet duidelijk waar men precies naar streeft en kunnen onderlinge verschillen ontstaan in de toepassing van de werkwijze.

Er lijkt sprake te zijn van een hoog verloop in de organisatie

Hoewel we niet over cijfers beschikken, bestaat de indruk dat er een hoog verloop is onder het personeel van SNTR. Zowel in het management, de programma-ontwikkeling als in de uitvoering vertrekken er regelmatig medewerkers. Hiervoor zijn meerdere mogelijke oorzaken denkbaar. Zo is SNTR een nieuw opgerichte organisatie met relatief jonge medewerkers en daarnaast een tijdelijke financiering. In een vervolgstudie op deze procesevaluatie zal nader worden onderzocht of de medewerkers zelf het verloop ook als hoog kwalificeren, wat hiervoor mogelijke oorzaken zijn en welke impact dit heeft gehad op de uitvoering en de behaalde resultaten.

Bijlage hoofdrapport

Te vinden op: www.eur.nl/essb/eur-bridge-project

Online bijlagerapporten

Bijlage 1: Beleidstheorie SNTR-programma

Bijlage 2: Literatuuronderzoek

Bijlage 3: Mapping the SNTR Programme

Interviews:

Expert interview met Ton van Elst, adviseur bij Movisie, 1 augustus 2019.

Expert interview met Anne-Marie van Bergen, senior-adviseur bij Movisie, 19 augustus

Literatuurlijst

- Aldashev, A., Thomsen, S. L., & W. Thomas (2010). Short-term training programs for immigrants: do effects differ from natives and why? (ZEW Centre for European Economic Research Discussion Paper No. 10-021.) <http://dx.doi.org.eur.idm.oclc.org/10.2139/ssrn.1589563>
- Algemene Rekenkamer (2017). Inburgering. Eerste resultaten van de wet inburgering 2013. Den Haag: Sdu.
- Bakker, L., Bekkers, R., Reitsma, J., Sederel, C., Smets, P., & Younes, Y. (2018). Vrijwilligerswerk: stimulans voor tijdige participatie en integratie? Monitor- en evaluatieonderzoek vrijwilligerswerk door asielzoekers en statushouders die in de opvang verblijven. Barneveld: Significant.
- Blom, M., Bakker, L., Goedvolk, M., van der Maas-Vos, G. & van Plaggenhoef, W. (2018). Inburgering: Systeemwereld versus leefwereld: Evaluatie van Wet Inburgering 2013. Barneveld: Significant.
- Booijnk, M. Stavenuit, M. & Taouanza, I. (2017). Werkend leren als opstap naar werk voor vluchtelingen. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Brink, M., van der Welle, I. & Klaver, J. (2011). Taalcoaching: meer dan taal alleen. Een waarderingsonderzoek van het project Taalcoach voor inburgeraars. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Dagevos, J., Huijnk, W., Maliepaard, M. & Miltenburg, E. (2018). Syriërs in Nederland. Een studie over de eerste jaren van hun leven in Nederland. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Damen, R., Van der Linden, M., Van Dam, A. & Dagevos, J. (2019). Een stroef begin. Vroege integratie en eerste ervaringen van statushouders met het SNTR-programma en gemeentelijk beleid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Dekker, F. van Straaten, R. & el Kadourri, I. (2013). Maatjes Gezocht: de Impact van maatjeswerk en de Campagne Oranje Fonds. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- van den Enden, T., Booijnk, M. & Keuzenkamp, S. (2019). De effectiviteit van de PiëzoMethodiek. Utrecht: Movisie.
- Faris, A.O. (2009). The Impact of Homogenous vs. Heterogenous Collaborative Learning Groups in Multicultural Classes on the Achievement and Attitudes of Nine Graders towards Learning Science. Washington D.C.: Institute of Education Science, US Department of Education.
- Gemeente Rotterdam (2018). Monitor Rotterdamse aanpak statushouders. Periode september 2017-december 2018.
- De Graaff, A. M., Cuijpers, P., Acarturk, C., Byrant, R., Burchert, S., Fhur, D.C. & McDaid, D. (2020). 'Effectiveness of a peer-refugee delivered psychological intervention to reduce psychological distress among adult Syrian refugees in the Netherlands: study protocol.' *European Journal of Psychotraumatology*, 11(1), 1695457.
- Hagelund, A. (2005). 'Why it is bad to be kind. Educating refugees to life in the welfare state: a case study from Norway.' *Social Policy and Administration*, 39, 669-683.
- Immigratie en Naturalisatiedienst. (16 Januari 2017). Totale Instroom 2016 31.600. Ministerie van Justitie en Veiligheid. <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Totale-asielinstroom-2016-31-600.aspx>
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Werk aan de ... uitvoering. Programmarapportage. Den Haag: Inspectie SZW.
- Kahmann, M., De Winter-Koçak, S., de Gruijter, M. & Razenberg, I., m.m.v. Chin, A & Leschinski, K. (2018). VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2018: Een onderzoek naar de ervaring van vluchtelingen met inburgering. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Klaver, J. & Witkamp, B. m.m.v. Wichgers, L. & Van Eijk, E. (2017). Monitor en evaluatie waardenoverdracht nieuwkomers. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- de Kok, M. (2019). More than a job. On the economic integration policy for refugees in Rotterdam. (Master's thesis: Utrecht University).
- van der Linden & M., Dagevos, J., m.m.v. van der Ent, B. (2019) Nieuw in Rotterdam: de startpositie van statushouders in het SNTR-programma en van statushouders in het gemeentelijk beleid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- van Liempt, I., & Staring, R. (2020). Nederland Papierenland. Syrische statushouders en hun ervaringen



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