



Evaluatie Onderwijsroute Project JAS

Eindrapportage

Onderzoek naar succesfactoren in de onderwijstoeleiding en begeleiding
van jonge statushouders

61812

10 juni 2020

Berenschot



Evaluatie Onderwijsroute Project JAS

Onderzoek naar succesfactoren in de onderwijstoeleiding en begeleiding van
jonge statushouders

Bram Berkhout
Arend Odé
Hedwig Rossing
Jasper Varwijk

10 juni 2020

Berenschot



Hoe is deze rapportage opgebouwd?

- Voorafgaand aan de rapportage hebben wij een bestuurlijke samenvatting opgenomen waarin het onderzoek en de belangrijkste bevindingen zijn samengevat.
- Deel I van de rapportage betreft een introductie van het onderzoek. In hoofdstuk 1 beschrijven we het doel en de opzet van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bevat vervolgens een korte beschrijving van de achtergrond waartegen Project JAS tot stand is gekomen en de ontwikkelingen in de rol van gemeenten bij inburgering.
- Deel II betreft een reconstructie van het beleid in de Leidse regio, waarbij we Project JAS beschrijven in termen van de beoogde effecten (hoofdstuk 3), de keuzes die zijn gemaakt in de aanpak (hoofdstuk 4), de werkzame bestandsdelen die daarbij werden verondersteld (hoofdstuk 5) en de context waar de gemeente mee te maken heeft gehad (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 vatten we tot slot de verschillende elementen in de beleidsreconstructie samen.
- In deel III beschrijven we de belangrijkste resultaten van ons onderzoek. Daarbij kijken we achtereenvolgens naar de effecten van de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS gericht op de aansluiting van jonge statushouders op het onderwijs (hoofdstuk 8), de mate waarin veronderstelde werkzame mechanismen zich in de praktijk voordoen (hoofdstuk 9) en de invloed van contextfactoren op de effecten van de aanpak (hoofdstuk 10).
- Deel IV bevat een beschrijving van reflectie van buiten de Leidse regio op aspecten die bijdragen aan een succesvol onderwijstraject voor statushouders. Daarbij staan we stil bij bevindingen uit de literatuur (hoofdstuk 11) en ervaringen van experts en andere gemeenten (hoofdstuk 12).
- In deel V vatten wij tot slot de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen (hoofdstuk 13) en delen wij op basis hiervan aanbevelingen voor verdere versterking van onderwijstoeleiding en begeleiding in de toekomst (hoofdstuk 14).

Inhoudsopgave

BESTUURLIJKE SAMENVATTING

DEEL I INTRODUCTIE

1.	Over dit onderzoek	12
1.1	Wat is de aanleiding?	12
1.2	Wat is het doel?	12
1.3	Waar hebben we naar gekeken?	12
1.4	Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?	14
2.	Achtergrond en ontwikkelingen	15
2.1	Groei van het aantal statushouders	15
2.2	Ongunstige perspectieven op de arbeidsmarkt	15
2.3	Inzet van gemeenten	15
2.4	Knelpunten in landelijke inburgerings- en participatieregelgeving	16
2.5	Veranderopgave inburgering: meer regie bij gemeenten	16

DEEL II PROJECT JAS: ONDERWIJSTOELEIDING EN BEGELEIDING

3.	Effecten: beoogde doelen	19
4.	Project JAS: onderwijstoeleiding en begeleiding	20
4.1	Project JAS	20
4.2	De Onderwijsroute: toeleiding en begeleiding naar het onderwijs	24
5.	Mechanismen van effect: verwachtingen	27
6.	De Leidse context	28
6.1	Statushouders in de Leidse regio	28
6.2	Onderwijs in de Leidse regio	31
6.3	Economie en arbeidsmarkt	32
7.	Samenvatting: de beleidsreconstructie	33

DEEL III RESULTATEN EVALUATIE

8.	Effecten: doelbereik	35
8.1	Het mogelijk maken van instroom in het onderwijs	35
8.2	Het vergroten van integratie van jonge statushouders in Nederland	38
8.3	Het vergroten van succes in het onderwijs	39
8.4	Voortijdse uitstroom in de toekomst zoveel mogelijk beperken	39

9. Mechanismen van effect in de praktijk	40
9.1 Alle statushouders zijn bekend en deelnemers voelen zich gezien en gehoord	40
9.2 Maatwerk in ondersteuning en aanbod	41
9.3 Heldere verwachtingen	42
9.4 Regie op inburgering	42
9.5 Een integraal en intensief programma	43
9.6 Tijd en aandacht om te schakelen	44
9.7 Specifiek aanbod voor statushouders	46
9.8 Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking in de organisatie van ondersteuning	47
9.9 Samengevat: de mechanismen van effect in de praktijk	47
10. Invloed van contextfactoren	49
10.1 Invloed van verschillen tussen statushouders	49
10.2 Invloed van het onderwijsaanbod in de Leidse regio	51
10.3 Invloed van de arbeidsmarkt in de Leidse regio	51

DEEL IV EXTERNE REFLECTIE

11. Reflectie op basis van literatuur	53
11.1 Meerwaarde voorschakeltrajecten	53
11.2 Succesfactoren	53
11.3 Reflectie op Project JAS	54
12. Reflectie op basis van ervaringen experts en andere gemeenten	55
12.1 Werkzame mechanismen	55
12.2 Invloed van contextfactoren	58
12.3 Reflectie op Project JAS	60

DEEL V CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

13. Conclusies	62
13.1 Effect Project JAS op de aansluiting van statushouders op het onderwijssysteem	62
13.2 Succesfactoren en knelpunten in onderwijstoeleiding en begeleiding	63
14. Aanbevelingen	66

BIJLAGEN

Lijst van geïnterviewden



Bestuurlijke samenvatting

Samenvatting

Berenschot



Doel

In opdracht van gemeente Leiden hebben Berenschot en Regioplan een evaluatie uitgevoerd naar de effectiviteit van onderwijstoeleiding en begeleiding van jonge statushouders binnen het Leidse Project JAS. Centraal stond daarbij het toetsen van de volgende hypothese: 'De onderwijstoeleiding en begeleiding van Project JAS heeft een positief effect op de aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem'. In de evaluatie is daarnaast gekeken naar welke aspecten bijdragen aan een succesvol onderwijstraject voor statushouders.

Onderzoekopzet

Voor de evaluatie zijn (groeps)interviews gevoerd met klantmanagers, trainers en de scholingsbegeleider van Project JAS, met medewerkers van de JAS-Entreeklas en het Voorbereidend Jaar Leiden, en met statushouders die in het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs zijn ingestroomd. Daarnaast is op basis van deelnemersbestanden van Project JAS gekeken naar cijfermatige inzichten over de instroom, doorstroom en uitstroom van statushouders. Externe databronnen zoals gegevens van DUO en Divosa zijn daarbij gebruikt als referentie. Vervolgens zijn inzichten verkregen van buiten de Leidse regio. Er is literatuuronderzoek uitgevoerd en verschillende landelijke experts en medewerkers van andere gemeenten zijn geïnterviewd om te reflecteren op de bevindingen vanuit de Leidse regio en lessen te trekken uit bevindingen elders.

Achtergrond en opzet onderwijstoeleiding en begeleiding Project JAS

Na een piek in 2015/2016 met de komst van veel Syrische statushouders, is het aantal statushouders dat zich in de Leidse regio heeft gevestigd de afgelopen jaren iets afgenomen. Naast statushouders uit Syrië hebben zich met name mensen uit Eritrea gevestigd en statushouders uit andere landen in het Midden-Oosten. De arbeidsmarkt en economie in de regio Leiden ontwikkelen zich positief. Met name in de sectoren zorg en welzijn, de detailhandel, de industrie en de groothandel is het perspectief op een baan gunstig. Daarnaast fungeert het Leiden Bio Science Park als een banenmotor voor hoogopgeleide functies in de biotechnologiesector. Hoewel de economie en arbeidsmarkt in de Leidse regio zich positief ontwikkelen, hebben bepaalde groepen - waaronder statushouders - nog steeds moeite met het vinden van duurzame arbeid. Zij moeten vaak nog een beroep doen op een uitkering.

Om statushouders te ondersteunen om sociaal en economisch zelfstandig te worden, heeft de regio Leiden Project JAS opgezet: een intensief opleidingsprogramma van drie jaar waarin statushouders inburgeren en actief werken aan een zelfstandige positie in de samenleving. Uitgangspunt van de Leidse inburgering is een integrale aanpak. De verschillende leefgebieden van opleiding, werk, gezondheid, financiën en sociaal netwerk zijn met elkaar verbonden om de dienstverlening voor statushouders te optimaliseren.

Binnen Project JAS zetten gemeenten in de regio zich actief in om statushouders in de leeftijd tot dertig jaar naar en in het onderwijs te begeleiden. Doel van de begeleiding naar het onderwijs is het vergroten van integratie van jonge statushouders, het mogelijk maken van instroom in het onderwijs, het vergroten van succes in het onderwijs en daarbij beperken van voortijdse uitstroom. De gemeenten bieden hiertoe op meerdere vlakken ondersteuning en trainingen, en werken daarbij actief samen met onderwijsinstellingen voor een goede toeleiding naar het onderwijs. Intake en monitoring vanuit een klantmanager en begeleiding door een scholingsbegeleider moeten ervoor zorgen dat statushouders bekend en in beeld zijn, de vinger aan de pols kan worden gehouden en er bij de ondersteuning kan worden aangesloten op de behoeften van statushouders. Afhankelijk van de leefsituatie en het niveau van de statushouders worden verschillende trainingen en opleidingen aangeboden die de statushouder moet voorbereiden op instroom in het reguliere onderwijs op het niveau van mbo-Entree, mbo 2/3/4 of hbo/wo. De gemeenten kiezen voor een integraal en intensief programma, met specifiek aanbod gericht op statushouders waarin aandacht is voor zowel taal- en vakken als studievastigheden en persoonlijke ontwikkeling. Deelnemers krijgen daarbij tijd en aandacht om te schakelen naar het reguliere onderwijs, maar het traject is niet vrijblijvend. Deelname aan het programma is verplicht en de gemeenten voeren regie op inburgering en de onderwijsroute. Verwachtingen worden daarbij gemanaged en waar nodig wordt extra ondersteuning georganiseerd. Korte lijnen binnen de organisatie en goede samenwerking met andere organisaties moeten ervoor zorgen dat er daarbij snel kan worden geschakeld.

Conclusies

Effect Project JAS op de aansluiting van jonge statushouders op het onderwijssysteem

De bevindingen in het onderzoek onderschrijven de hypothese dat de onderwijstoeleiding en begeleiding van Project JAS een positief effect heeft op de aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem.

- Een groot deel van jonge statushouders is na deelname Project JAS financieel onafhankelijk. 86 procent van statushouders in de leeftijd van achttien tot dertig jaar rondt het Project JAS-traject binnen drie jaar succesvol af. Zij zijn niet langer afhankelijk van een uitkering.
- De helft van de deelnemers in de leeftijd van achttien tot dertig jaar stroomt uit naar het onderwijs. Daarmee lukt het voor een aanzienlijk deel van de jonge statushouders om hen richting het onderwijs te begeleiden. Het percentage deelnemers dat uitstroomt naar onderwijs is daarnaast groter bij groepen die later met Project JAS zijn gestart. Daarmee lijkt de doorontwikkeling van het programma een positief effect te hebben.
- De uitval is laag. De uitval van statushouders die in het onderwijs zijn ingestroomd is relatief beperkt. Wanneer er uitval is dan is veelal sprake van (een combinatie van) relationele of psychische problemen.
- Inzet op integratie wordt positief ervaren. De snelle start met inburgering in de Leidse regio en de extra inzet op integratie binnen Project JAS worden positief ervaren. Benchmarkgegevens laten ook zien dat het percentage statushouders dat na drie tot vier jaar is geslaagd voor het inburgeringsexamen iets hoger ligt in Leiden dan in andere Nederlandse gemeenten.
- Het niveau van instroom in het onderwijs zou mogelijk nog hoger kunnen. Het grootste deel van de statushouders stroomt in het mbo in. Het instroomniveau bij sommige statushouders zou mogelijk hoger kunnen zijn. Diploma-eisen en toelatingsbeleid van opleidingen spelen daarbij een rol. Daarnaast is de taalachterstand een grote barrière.
- Een deel van de jonge statushouders wil niet naar het onderwijs of is hiertoe (nog) niet in staat. Het gaat hierbij vooral om iets oudere statushouders die al een baan hadden in het land van herkomst en dit beroep graag opnieuw willen uitoefenen. Daarnaast is er een groep statushouders die analfabeet of laaggeletterd is en waarvoor de ontwikkelings- en taalachterstand te groot is om in drie jaar naar het regulier onderwijs te gaan.

Aspecten die bijdragen aan een succesvol onderwijstraject voor statushouders

Succesfactoren

Op basis van interviews, literatuurstudie en gesprekken met experts en andere gemeenten is een aantal factoren zichtbaar die als bepalend wordt genoemd voor een succesvolle integratie en inburgering, gericht op het volgen van onderwijs. Deze succesfactoren zijn ook zichtbaar binnen Project JAS.

- Intensieve trajectbegeleiding. Een van de belangrijkste succesfactoren is de inzet van intensieve trajectbegeleiding, zoals dat in de Leidse regio met name door de scholingsbegeleider wordt geboden. Daarbij gaat het om het geven van persoonlijke aandacht, het opbouwen van een vertrouwensband en het ondersteunen bij praktische zaken, zoals inschrijving, communicatie en financiële zaken. Vroegtijdige en herhaalde informatie over opleidingsmogelijkheden helpt daarbij om onrealistische verwachtingen te voorkomen.
- Een integraal en intensief voorschakelprogramma. Succesvolle instroom in het onderwijs vraagt om een integraal en intensief voorschakelprogramma. Daarin is extra aandacht voor de Nederlandse taal van belang, maar ook aanbod gericht op studievastigheden, digitale vaardigheden en het wegnemen van deficiënties in vakkennis. Het schakelprogramma biedt statushouders naast de benodigde kennis ook structuur in hun week en zorgt ervoor dat men zelfvertrouwen kan opbouwen.

- **Regie op inburgering.** Een snelle start met inburgering en een goede match tussen het inburgeringsaanbod en onderwijstoeleiding zijn van cruciaal belang. Daarvoor is het nodig dat de gemeente regie neemt om te zorgen dat de juiste keuze wordt gemaakt wat betreft de inburgeringsaanbieder. Afspraken met inburgeringsorganisaties over aanbod en afstemming helpen daarbij om de kwaliteit te borgen, een goede match te kunnen maken en snel te kunnen acteren bij uitval of een mismatch.
- **Goede afstemming en samenwerking tussen professionals en organisaties.** Er zijn veel organisaties en medewerkers betrokken bij de ondersteuning van statushouders. Om de begeleiding goed vorm te geven en het voor statushouders duidelijk te houden waar ze terecht kunnen voor welke ondersteuning, is het belangrijk dat er goede afspraken en communicatielijnen zijn. Daarbij gaat het om duidelijkheid over regie, maar ook het snel schakelen bij problemen.
- **Flexibiliteit in het aanbod.** Het is van belang dat er flexibiliteit is in de onderwijstoeleiding en begeleiding. De verschillen tussen statushouders zijn groot, zowel in hun ontwikkeling en culturele achtergrond als de sociale en psychische situatie waarin ze zich bevinden. Het is belangrijk om het aanbod af te stemmen op deze verschillen en ontwikkelingen. Daarbij gaat het enerzijds om differentiatie in het aanbod voor verschillende statushouders en differentiatie tussen statushouders binnen het groepsaanbod. Anderzijds gaat het om het aanscherpen van het programma op basis van ervaringen en ontwikkelingen. Flexibiliteit in de inzet van medewerkers en budgetten maakt het mogelijk om kansen en knelpunten op te pakken en in te spelen op veranderingen in de behoeften van statushouders.

Knelpunten

Op een aantal veelal kleinere punten ervaren medewerkers of statushouders knelpunten in de onderwijstoeleiding en begeleiding. Op sommige punten zijn deze het gevolg van het huidige inburgeringssysteem of onderwijssysteem. Op een aantal andere punten zou een andere organisatie of inrichting van ondersteuning mogelijk oplossing kunnen bieden.

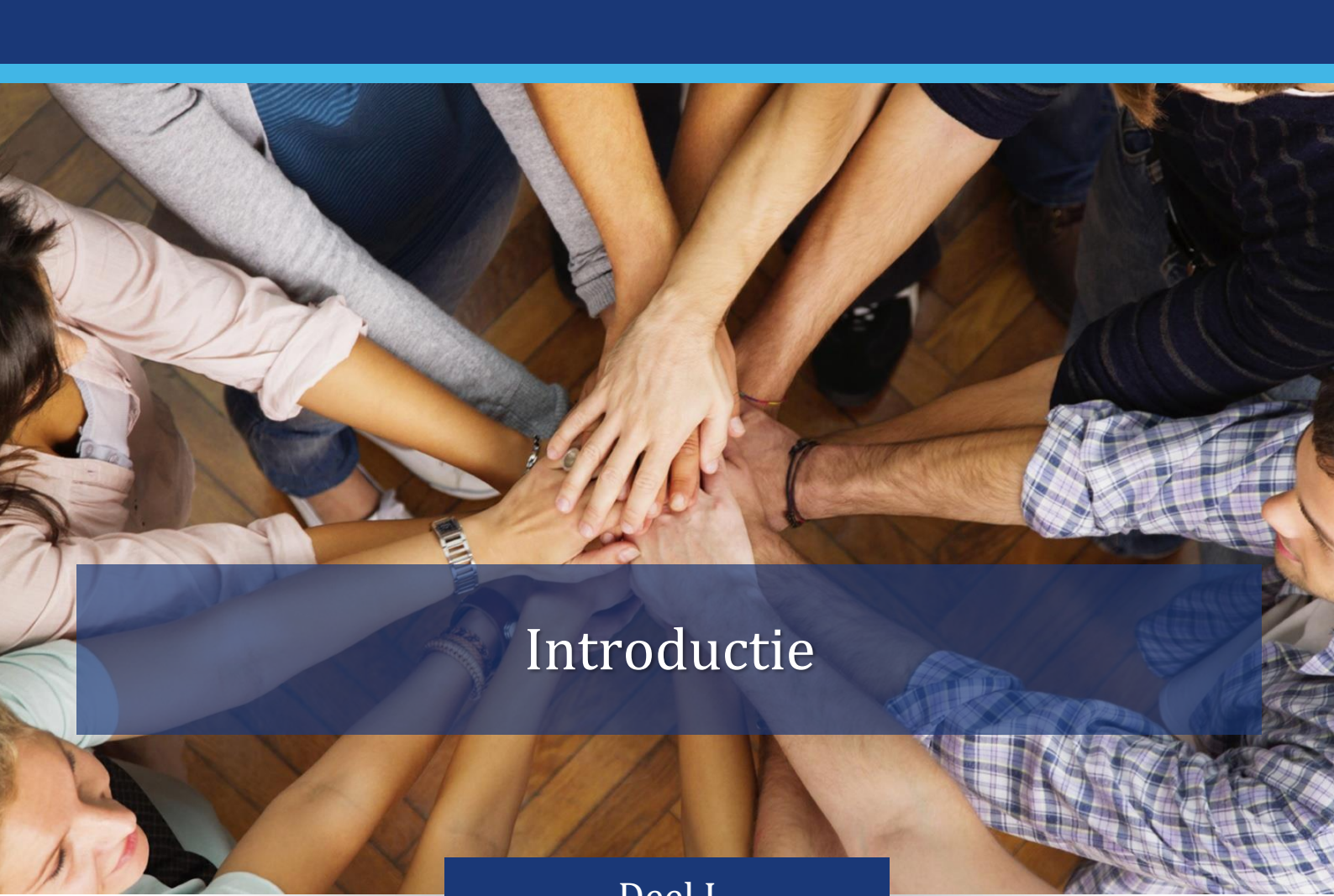
- **Verloop van medewerkers.** Vanwege het belang van een goede persoonlijke relatie en vertrouwensband kan een wisseling van medewerker in de begeleiding van statushouders negatieve impact hebben. In dat kader is het relatief hoge verloop van klantmanagers een aandachtspunt.
- **Spanningsveld vakinhoud en taalniveau.** Met name in het mbo ervaren medewerkers dat het moeilijk is om les- en trainingsstof te bieden die vakinhoudelijk aansluit bij het niveau van statushouders, maar qua taalniveau eenvoudig genoeg is. Vaak is het taalniveau bepalend en missen sommige statushouders daarom vakinhoudelijk uitdaging.
- **JAS-Entreeklas in gepersonaliseerd onderwijs.** Aansluitend bij de ontwikkeling bij mboRijnland naar gepersonaliseerd leren is er een nieuwe invulling gegeven aan de JAS-Entreeklas, met meer maatwerk en differentiatie in het aanbod. Dat kan kansen bieden in aansluiting bij de behoeften van de statushouder en het bevorderen van integratie. In de praktijk worden echter nog met name knelpunten ervaren. Daarbij gaat het om het verbreken van een vaste groep voor de statushouders, waarin men anderen treft in dezelfde positie en in de les ingespeeld kan worden op hun situatie en behoeften. Daarnaast is sprake van meer wisseling in docenten, die niet altijd de NT2-expertise hebben om de doelgroep te bedienen.
- **Afstemming JAS-programma op inburgeringslessen.** Het JAS-programma wordt aangeboden naast de lessen inburgering. Deelnemers volgen lessen bij diverse inburgeringsinstanties waarbij de roosters regelmatig worden aangepast. Dit maakt een goede planning van het trainings- en lesaanbod binnen Project JAS ingewikkeld en zorgt ervoor dat de planning continu moet worden aangepast. Het is hierdoor niet altijd mogelijk om het programma voor alle deelnemers passend te organiseren wat betreft het moment en het niveau van aanbod.

- **Niveauverschillen in groepen.** Het blijkt soms moeilijk om in te spelen op verschillen tussen statushouders in groepstrainingen. Dat heeft mede te maken met uitdagingen in de planning van trainingen rond het inburgeringsaanbod. Het niveau van statushouders in vakkennis en taalniveau loopt sterk uiteen. De statushouders die de meeste moeite hebben met het niveau, bepalen vaak het tempo in de groep. Dat werkt voor andere statushouders frustrerend. Andersom ervaren statushouders die moeite hebben met het niveau van de les soms dat het te snel gaat.

Aanbevelingen

De huidige aanpak van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS is succesvol in de toeleiding van veel statushouders naar het onderwijs. De opzet en werkwijze bevatten belangrijke succesfactoren die worden genoemd door medewerkers en statushouders in de regio, in de literatuur en door deskundigen en andere gemeenten. De aanpak sluit daarbij ook aan bij de verwachte verantwoordelijkheden voor de gemeente bij de nieuwe Wet Inburgering. Het advies is daarom om de huidige aanpak als uitgangspunt te nemen bij deze veranderopgave, de werkzame bestanddelen daarbij zoveel mogelijk in stand te houden en te kijken waar de ervaren veelal kleine knelpunten gericht kunnen worden aangepakt. Op basis van de bevindingen in het onderzoek zijn hiervoor negen aanbevelingen opgenomen.

1. Verken mogelijkheden om preventief aanbod op te nemen voor mentale gezondheid in het programma.
2. Bekijk of NT2-lesmateriaal en -expertise met name in het mbo nog beter kan worden ingezet.
3. Bezie of er mogelijkheden zijn om in sommige gevallen ook statushouders van ouder dan dertig jaar meer kansen te bieden in het onderwijs of duale trajecten.
4. Kijk of er nog meer ruimte kan worden gecreëerd voor differentiatie binnen groepen.
5. Benut de nieuwe Wet inburgering om meer samenhang te creëren in de presentatie van het programma.
6. Monitor de effecten van gedifferentieerd leren bij mboRijnland voor statushouders.
7. Houd rekening met risicogroepen.
8. Behoud flexibiliteit in de ontwikkeling van het programma.
9. Acteer en anticipeer op de gevolgen van COVID-19.



Introductie

Deel I

In dit eerste deel staan we stil bij de aanleiding voor deze evaluatie, het doel van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek is vormgegeven.

1. Over dit onderzoek

1.1 Wat is de aanleiding?

In 2015 nam de wereldwijde vluchtelingenstroom plotseling sterk toe. Hoewel de vluchtelingenstroom inmiddels lager ligt, zijn de instroomcijfers nog steeds hoger dan voor de vluchtelingencrisis begon. Ook de Leidse regio ziet een groei in de toestroom van statushouders, op zoek naar een veilige toekomst voor zichzelf of voor hun gezin.

Om een succesvolle integratie te bevorderen heeft de gemeente Leiden het project JA Statushouders (hierna: Project JAS) ontwikkeld, waarmee statushouders actief worden ondersteund om zo snel mogelijk sociaal en economisch zelfstandig te worden. Statushouders onder de dertig jaar worden daarbij nadrukkelijk gestimuleerd en begeleid om onderwijs te volgen. Door intensieve begeleiding en gerichte (schakel)trainingen wordt een traject naar en op school vormgegeven, gericht op een goede instroom in het Nederlandse onderwijs.

Op 1 juli 2021 gaat naar verwachting de nieuwe Wet Inburgering 2021 in. Gemeenten krijgen daarmee meer regie over de uitvoering van inburgering. Daarbij worden verschillende leerroutes onderscheiden, waaronder de Onderwijsroute gericht op het behalen van een diploma binnen het Nederlandse onderwijs. In dit licht heeft de gemeente Leiden aan Berenschot en Regioplan gevraagd om de inzet op onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS te evalueren en in beeld te brengen welke aspecten bijdragen aan een succesvol onderwijstraject voor statushouders.

1.2 Wat is het doel?

Met het gevraagde onderzoek wil de gemeente Leiden de inzet op onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS evalueren. Hiervoor is een hypothese geformuleerd die de gemeente graag wil laten toetsen:

‘De onderwijstoeleiding en begeleiding van Project JAS heeft een positief effect op de aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem.’

Daarnaast heeft de gemeente Leiden twee centrale vragen geformuleerd die betrekking hebben op het verkrijgen van meer inzicht in succesfactoren bij integratie en inburgering gericht op het volgen van (vervolg)onderwijs.

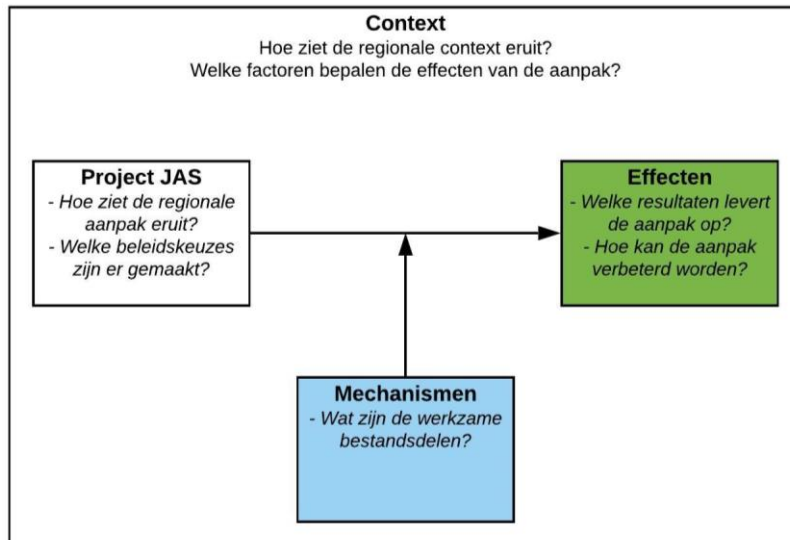
1. Welke aspecten dragen bij aan een succesvol onderwijstraject voor statushouders?
2. Wat is nodig om als statushouder te slagen binnen het Nederlandse onderwijssysteem?

1.3 Waar hebben we naar gekeken?

Om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van Project JAS en de aspecten die bijdragen aan een succesvol onderwijstraject hanteren wij in ons onderzoek de zogenoemde realistische evaluatiebenadering.¹ Bij deze evaluatiemethode wordt niet alleen naar de uiteindelijke effecten van de uitvoering van Project JAS gekeken, maar ook naar de verwachtingen die er zijn over hoe resultaten worden bereikt. De evaluatie is gericht op het blootleggen en toetsen van de zogenaamde *mechanismen* waarvan wordt verondersteld dat ze tot de gewenste *effecten* leiden, in dit geval een goede aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem. Bij de realistische evaluatie gaat het om het kijken naar de wegen waarlangs men denkt dat deze aansluiting tot stand komt. Van belang daarbij is dat de gewenste mechanismen mogelijk niet in iedere context tot stand zullen komen of hetzelfde zullen werken. Afhankelijk van de context waarin een interventie wordt ingezet kan deze verschillende effecten of uitkomsten hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het regionale onderwijs- en stageaanbod.

¹ Pawson, R. & N. Tilley (1997). Realistic evaluation. London: Sage.

Ook groepsdifferentiatie kan invloed hebben op effecten; voor de ene persoon werkt een interventie beter dan voor een ander. In onze realistische evaluatiebenadering kijken we daarom ook naar de *context*. We kijken of de verwachte mechanismen zich in de specifieke Leidse context in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen, op welke punten dat wel en niet het geval is, waarom dat zo is en in hoeverre optimalisaties mogelijk zijn. In figuur 1 hebben we dit schematisch weergegeven.



Figuur 1. Evaluatiekader op basis van de realistische evaluatiebenadering

Op basis van het evaluatiekader hebben we de hypothese en centrale vragen van het onderzoek vertaald naar concrete onderzoeksvragen voor de evaluatie.

Beleid

- Hoe ziet de Leidse aanpak van onderwijstoeleiding en begeleiding van statushouders eruit?
- Welke veronderstellingen liggen aan de beleidskeuzes ten grondslag?
- Op welke wijze worden effecten gemeten?

Context

- Hoe heeft de instroom van statushouders zich in de Leidse regio ontwikkeld?
- Hoe ziet de sociale en economische context eruit in de Leidse regio?
- Wat kenmerkt het onderwijsaanbod en de arbeidsmarkt in de Leidse regio?
- Werkt het beleid voor alle deelnemers even goed? Zijn er risicogroepen aan te wijzen?

Mechanismen

- Werkt de aanpak zoals bedoeld? Hoe wordt hier vanuit beleid en uitvoering naar gekeken?
- Hoe wordt de aanpak gewaardeerd en ervaren door betrokken uitvoerders en deelnemers?
- Wat zijn de succesfactoren en knelpunten?
- Welke andere aanpakken zijn er mogelijk en wat zijn daarbij succesvolle aspecten?

Effecten

- Wat is het bereik van de aanpak?
- Wat is er bekend over de opbrengsten en welke conclusies kunnen hieruit worden getrokken?
- Welke neveneffecten of externe effecten zijn er?
- Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan voor verbetering van de aanpak?

1.4 Hoe hebben we het onderzoek uitgevoerd?

We hebben de evaluatie in vier fasen uitgevoerd:

Fase 1. Beleidsreconstructie

De eerste fase van ons onderzoek bestond uit een reconstructie van de beleidskeuzes en context van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS. Daarbij is nauw samengewerkt met de begeleidingscommissie en (oud-)medewerkers van de gemeente Leiden en DZB Leiden. Zij hebben ons voor de bureaustudie beleidsstukken en andere relevante documenten aangeleverd over de totstandkoming van het gevoerde beleid, en deze voorzien van toelichting in drie interviews. De betreffende (oud-)medewerkers van gemeente Leiden en DZB Leiden hebben daarnaast de beleidsreconstructie die wij op basis van de documenten en gesprekken hebben opgesteld getoetst en aangevuld.

Fase 2. Interne validatie

Samen met de begeleidingscommissie zijn we tot een selectie gekomen van de betrokken personen bij Project JAS die wij in fase 2 in interviews en focusgroepen hebben bevraagd over de werking en opbrengsten van Project JAS en de mate waarin verwachte effecten van beleidskeuzes zich voordoen in de lokale praktijk. In totaal hebben we elf (groeps)gesprekken gevoerd met klantmanagers, trainers en de scholingsbegeleider van Project JAS, met medewerkers van de JAS-Entreeklas en het Voorbereidend Jaar Leiden en met statushouders die in het middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs zijn ingestroomd. Voor een compleet overzicht van de door ons geïnterviewde personen verwijzen wij naar bijlage 1. In de (groeps)interviews is gewerkt met een itemlijst die steeds op de respondent(en) is toegespitst. Uitgangspunten waren daarbij steeds de onderzoeksvragen zoals beschreven in paragraaf 1.3. Daarnaast hebben we de betreffende stakeholders specifiek bevraagd op eigen ervaringen vanuit hun positie en wensen die zij hebben voor de toekomst.

Op basis van een deelnemersbestand van Project JAS hebben we daarnaast gekeken naar cijfermatige inzichten. Voor deze kwantitatieve analyse heeft de gemeente Leiden een geanonimiseerd bestand gedeeld. Hierin zijn achtergrondgegevens van de deelnemers opgenomen zoals leeftijd, geslacht en nationaliteit. Verder is bekend welke voorzieningen de deelnemers hebben gevolgd, of zij het traject hebben afgerond en in welke richting zij zijn uitgestroomd. Deze gegevens zijn door ons geanalyseerd. Ook heeft de gemeente Leiden documenten met ons gedeeld waarin aanvullende cijfers beschikbaar waren over de effectiviteit van het project. Zo neemt de gemeente Leiden deel in de Divosa Benchmark Statushouders. Deze benchmark hebben wij als input gebruikt om de achtergrondkenmerken van statushouders te vergelijken met de situatie in andere gemeenten.

Fase 3. Externe validatie

In fase 3 hebben we inzichten opgehaald van buiten de Leidse regio. We hebben literatuuronderzoek uitgevoerd en verschillende landelijke experts en medewerkers van andere gemeenten geïnterviewd om te reflecteren op de bevindingen vanuit Leiden en lessen te trekken uit bevindingen elders. We hebben de geïnterviewden bevraagd over de aanpak die zij hanteren en de aspecten die in hun ogen bijdragen aan een succesvolle aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem. Daarbij hebben we de bevindingen uit de gemeente Leiden voorgelegd en gevraagd om te reflecteren op de succesfactoren en knelpunten die in deze regio worden ervaren.

Fase 4. Rapportage

Op basis van de bevindingen tijdens de interne en externe validatie is in fase 4 de voorliggende rapportage opgesteld. De rapportage is voorgelegd aan de begeleidingscommissie. Op basis van feedback zijn feitelijke onjuistheden gecorrigeerd en teksten waar nodig verduidelijkt.

2. Achtergrond en ontwikkelingen

2.1 Groei van het aantal statushouders

In 2015 nam de wereldwijde vluchtelingenstroom door oorlogsgeweld plotseling sterk toe. Ook in Nederland meldden zich de afgelopen jaren meer statushouders dan voorheen, omdat ze op zoek zijn naar een veilige toekomst voor zichzelf of voor hun gezin. In 2015 dienden in Nederland meer dan 43.000 personen een eerste asielverzoek in. Dit aantal is de afgelopen jaren gedaald, maar jaarlijks vragen nog altijd rond de 20.000 personen asiel aan in Nederland, omdat zij in hun thuisland vrezen voor geweld of hun leven. Statushouders (asielzoekers met een verblijfsvergunning) maken een belangrijk onderdeel uit van de Nederlandse bevolking en dat zal naar verwachting ook zo blijven. Bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) laten zien dat ook in de komende decennia met name uit het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika mensen asiel aan zullen vragen in Nederland.

2.2 Ongunstige perspectieven op de arbeidsmarkt

Uit landelijk onderzoek van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) en het CBS blijkt dat de perspectieven van statushouders op betaald werk en volwaardige participatie in de samenleving slecht zijn.^{2,3} Met name gedurende de eerste jaren in Nederland is de arbeidsmarktparticipatie van statushouders laag. Ook daarna blijft zij achter bij die van mensen zonder migratieachtergrond en andere migranten. Veel mensen uit (eerdere en recente) vluchtelingengroepen zijn afhankelijk van de bijstand. Anderhalf jaar na het verkrijgen van de verblijfsvergunning heeft 90 procent van de 18- tot 65-jarigen die in 2014 een vergunning hebben gekregen een bijstandsuitkering. Twee jaar later – in totaal drie en een half jaar na het verkrijgen van een vergunning – is dit percentage gedaald naar 67 procent.⁴

De WRR noemt een aantal bepalende factoren voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van vluchtelingen, te weten geringe werkervaring, geen relevante sociale netwerken, 'verloren tijd' tijdens de asielpprocedure, inspanningen voor gezinshereniging, de psychische gezondheid en discriminatie. Daarnaast speelt onderwijs een belangrijke rol. Veel statushouders hebben een lage en/of elders voltooide opleiding. Een voltooide opleiding in het land van herkomst biedt minder arbeidskansen dan een Nederlandse opleiding, mede doordat diploma's uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend. Voor deze statushouders kan het waardevol zijn om een opleiding te volgen in Nederland. Volgens het Kennisplatform Integratie & Samenleving zijn baangerichte opleidingen of trainingen zeker op de korte termijn effectief.⁵ Het volgen van een opleiding op hoger niveau blijkt op de lange termijn een zinvolle weg naar werk. Zodoende loont voor statushouders het investeren in een opleiding in dit land beslist. Het genoemde kennisplatform stelt dat tien jaar na vestiging in Nederland de participatie op de arbeidsmarkt van asielmigranten met een Nederlands diploma vergelijkbaar is met die van autochtone Nederlanders met een diploma.

Toch verloopt de instroom van statushouders in het Nederlandse onderwijs niet probleemloos. Zonder specifieke ondersteuning lukt het maar weinig nieuwkomers om aansluiting bij aanbod van beroeps- en hoger onderwijs te vinden.

2.3 Inzet van gemeenten

Om te voorkomen dat veel statushouders langdurig afhankelijk worden van een uitkering, moet actief in hun integratie worden geïnvesteerd. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bracht hierover in 2017 advies uit aan de Tweede Kamer.⁶ Daarin stelt de ACVZ dat een goede integratie begint met het activeren en het

² <https://www.wrr.nl/publicaties/policy-briefs/2015/12/16/geen-tijd-verliezen-van-opvang-naar-integratie-van-asielmigranten>

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/16/11-procent-van-statushouders-heeft-werk>

⁴ CBS (2019) Asiel en integratie 2019 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

⁵ De Grujter (2018) *Wat werkt bij arbeidsparticipatie statushouders?* Utrecht, Kennisplatform integratie & Samenleving

⁶ <https://acvz.org/wp-content/uploads/2017/05/70519-14961-Pieken-en-dalen-web-2.pdf>

bieden van toekomstgerichte begeleiding en ondersteuning aan statushouders. Daarnaast moet de inburgering en integratie van vergunninghouders als een integraal proces worden gezien en ingericht, waarbij aandacht wordt besteed aan alle elementen van integratie en de aansluiting tussen de verschillende maatschappelijke domeinen: inburgering, scholing en onderwijs, zorg en welzijn, werk en inkomen, maatschappelijke begeleiding en participatie. Ook de Sociaal-Economische Raad (SER) heeft in het voorjaar van 2019 een dergelijk advies uitgebracht.⁷

Met onder meer de invoering van Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet is de verantwoordelijkheid voor veel van deze taken in het sociale domein de afgelopen jaren belegd bij gemeenten. Inmiddels zijn deze wetten grotendeels ingeregeld en kijken veel gemeenten en (intergemeentelijke) uitvoeringsorganisaties vooruit naar het realiseren van transformatiedoelen, zoals betere ondersteuning bieden met minder middelen, ondersteuningsvormen met elkaar verbinden en verbinding zoeken tussen de verschillende domeinen: het integraal werken. Dat geldt ook voor dienstverlening voor statushouders. Gemeenten hebben daarmee (indirect) een belangrijke rol waar het gaat om duurzame integratie van statushouders, in het integraal afstemmen van inzet vanuit verschillende domeinen en waar het gaat om dienstverlening aan statushouders. Gemeenten gaan in aanvulling op meer generieke maatregelen dan ook steeds vaker over op aanvullend beleid of een op maat gesneden aanpak voor de groep statushouders.⁸

2.4 Knelpunten in landelijke inburgerings- en participatiereggeving

Uit een recente SER-verkenning blijkt dat de inzet van gemeenten op onderwijstoeleiding en begeleiding van statushouders wordt belemmerd door een beperkte samenhang in de landelijke inburgerings- en participatiereggeving.⁹ Op dit eerste beleidsveld kunnen gemeenten namelijk geen actief beleid voeren, terwijl zij voor het tweede beleidsveld volledig verantwoordelijk zijn. Dit staat de ontwikkeling van op maat gesneden trajecten in de weg. Ook Oostveen e.a. (2018) wijzen op de gebrekkige aansluiting tussen het inburgeringsstelsel enerzijds en de stelsels van onderwijs en participatie anderzijds.¹⁰ Omdat inburgering de eigen verantwoordelijkheid is van de statushouder en gemeenten hier geen regie over voeren, is het moeilijk om de inburgering en werkactiviteiten in samenhang te organiseren. Ook wordt aangegeven dat de taallessen in het kader van de inburgering nog altijd onvoldoende zijn toegespitst op de taalvaardigheden die nodig zijn om deel te nemen aan werk of in te stromen in het mbo. Daarnaast bieden de beschikbare middelen in het kader van de Participatiewet en andere middelen binnen het sociaal domein niet altijd voldoende ruimte voor het realiseren van additionele ondersteuning. Bijna de helft van alle gemeenten geeft aan dat de beschikbare budgetten ontoereikend zijn om statushouders voldoende te kunnen ondersteunen.¹¹ De Nationale Ombudsman stelt in dit verband dat het gebrek aan dienstverlening aan nieuwkomers op maat vaak tot problemen in het kwadraat leidt.¹²

2.5 Veranderopgave inburgering: meer regie bij gemeenten

De veranderopgave inburgering moet een oplossing bieden voor de geconstateerde problemen. Het Ministerie van SZW is in 2018 gestart met de hervorming van het inburgeringsstelsel. De definitieve inrichting zal vastgelegd worden in de nieuwe Wet inburgering vanaf 2021. Momenteel is de wetgeving dus nog in voorbereiding. Maar duidelijk is dat gemeenten een sleutelpositie zullen krijgen bij de uitvoering van inburgering.

⁷ <https://www.ser.nl/nl/adviezen/integratie-door-werk>

⁸ Uit de monitor *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2019* (KIS, 2019) blijkt dat slechts 14 procent van de statushouders in gemeenten nog geen aanbod heeft gehad in de vorm van een traject gericht op onderwijs, werk of maatschappelijke participatie. In 2017 was dit aandeel nog 37%

⁹ SER-Verkenning (2019) *Integratie door werk. Meer kansen op werk voor nieuwkomers*. Den Haag, Sociaal-Economische Raad, Verkenning 19/04, mei 2019

¹⁰ Oostveen, A., A. Odé & A. Mack (2018) *Duale trajecten taal en werk. Inventarisatie van duale trajecten voor statushouders*. Amsterdam, Regioplan in opdracht van SBCM, Cedris en VluchtelingenWerk Nederland

¹¹ Razenberg, I., M. Kahman en M. de Gruijter (2017) *Monitor gemeentelijke beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017. Vluchtelingen aan het werk, gemeenten in beweging*. Utrecht, Kennisplatform integratie & Samenleving

¹² Ruitenberg, M. en A. Tio (2018) Van een valse naar een vliegende start voor nieuwkomers. Sociaal Bestek, Uitgave 6/2018

Van gemeenten wordt verwacht dat zij zo vroeg mogelijk betrokken zijn bij een statushouder die zich in hun gemeente vestigt. Vanaf het moment van vestiging is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van integratie en begeleiding van de statushouder. Dat begint met een brede intake, waarbij individueel wordt gekeken naar de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van een statushouder. Hierna wordt op basis van de verzamelde informatie een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) opgesteld, waarin afspraken worden gemaakt over de thema's inburgering, participatie, ontzorgen en begeleiding. Daarbij wordt een keuze gemaakt uit drie leerroutes: De *Onderwijsroute* (O-route) gericht op het volgen van vervolgonderwijs, de *Reguliere route* (B1-route) gericht op het behalen van het inburgeringsexamen en de *Zelfredzaamheidsroute* (Z-route) gericht op deelname aan de maatschappij. De intake en begeleiding van statushouders en het bieden van aansluitend inburgeringsaanbod in de drie routes behoren tot de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor gemeenten betekent dit een behoorlijke uitbreiding van taken op het gebied van integratie, onder meer waar het gaat om:

- intake (opstellen van het PIP);
- casemanagement tijdens de trajecten;
- regie, inkoop en contractmanagement op de aanbieders van de trajecten;
- handhaving op inspanning;
- registratie van de data en resultaten van de trajecten;
- functioneel applicatiebeheer;
- contractbeheer met partners (DUO, het Rijk, eventuele samenwerkende gemeenten);
- bezwaar en beroep (voor het PIP).

Vooruitlopend op de wijzigingen in de inburgering heeft de minister van SZW, mede met een financiële impuls¹³, gemeenten opgeroepen om alvast te starten met het vergroten van hun regierol en de huidige inburgeraars extra te gaan begeleiden.

¹³ Het kabinet stelt zowel in 2019 als in 2020 een bedrag van € 20 miljoen beschikbaar aan gemeenten voor de ondersteuning en begeleiding van inburgeraars. De middelen aan gemeenten worden beschikbaar gesteld via een decentralisatie-uitkering



Project JAS: Onderwijstoeleiding en begeleiding

Deel II

In deze evaluatie richten we ons op de effecten van de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS. Hiertoe hebben we een reconstructie gemaakt van de belangrijkste elementen in de ontwikkeling en uitvoering van het traject en de overwegingen en verwachtingen hierbij.

3. Effecten: beoogde doelen

De Leidse regio heeft het volgende algemene doel voor Project JAS geformuleerd: ¹⁴

‘Doel is het stimuleren van participatie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.’

De inzet van het programma is gericht op het versneld laten participeren van statushouders en hen te begeleiden naar school of werk, zodat zij daarmee niet meer afhankelijk zijn van een uitkering. In het Beleidsakkoord 2018-2022 ‘Samen maken we de stad’ heeft de gemeente Leiden op dit vlak de concrete ambitie opgenomen om het aantal statushouders in de bijstand met 25 procent te verlagen.

Waar het gaat om onderwijs binnen Project JAS heeft de Leidse regio de volgende doelstellingen benoemd: ¹⁵

- Het mogelijk maken van instroom in het onderwijs.
- Het vergroten van de integratie van jonge statushouders in Nederland.
- Het vergroten van succes in het onderwijs.
- Het zo veel mogelijk beperken van voortijdse uitstroom in de toekomst.

Deze specifieke doelstellingen met betrekking tot het onderwijs zijn door de gemeenten nog niet nader gedefinieerd of gekwantificeerd.

¹⁴ Raadsbrief Maatschappelijke integratie en participatie vergunninghouders – 12 januari 2016

¹⁵ Voortgangsrapportage Project JAS – 6 november 2018

4. Project JAS: onderwijstoeleiding en begeleiding

De onderwijstoeleiding en begeleiding van jonge statushouders maakt in de Leidse regio onderdeel uit van een integraal programma voor inburgering en integratie, genaamd Project JA Statushouders (Project JAS). In dit hoofdstuk staan we eerst stil bij de opzet van het bredere programma en zoomen we vervolgens in op de opzet van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen het programma.

4.1 Project JAS

4.1.1 Het ontstaan van Project JAS

Toen in 2015 een grote groep statushouders richting de Leidse regio kwam, hebben de gemeenteraden van Leiden, Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude binnen de gemeenten opdracht gegeven om een aanpak te ontwikkelen voor succesvolle integratie van statushouders in de Leidse regio. In 2015 is hiertoe de Leidse Inburgering ontwikkeld, ook wel Project JA Statushouders (Project JAS) genoemd.¹⁶

Project JAS bouwt voort op eerdere inzet van de Leidse regio om participatie van verschillende doelgroepen te bevorderen. In 2009 is de gemeente Leiden vanuit het Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid begonnen met Project JA (jongeren op de arbeidsmarkt), een integrale aanpak jeugdwerkloosheid waarin jongeren naar de arbeidsmarkt of (terug) naar het onderwijs worden begeleid. Project JA begeleidt jongeren in de leeftijd tussen 18 en 27 jaar naar het onderwijs of naar een baan. De jongeren ontvangen een gepersonaliseerd traject waarbij wordt gekeken welke verschillende leefgebieden de jongeren belemmeren om naar school of aan het werk te gaan. Veel jongeren hadden extra begeleiding nodig om terug te kunnen keren in het onderwijs. Dit betrof extra taalonderwijs, begeleiding in (multi)problematiek en begeleiding in andere leefgebieden. De succesfactor was dat jongeren zich gezien voelden en gekend werden. Jongeren kregen meerdere kansen en er werd een plan op maat gemaakt in overleg met het ROC. De begeleider van de jongere was vaak een belangenbehartiger voor de jongeren. Onder de noemer Project JA+ heeft de regio de inzet later uitgebreid voor uitkeringsgerechtigden met een migratieachtergrond, waarbij meer nadruk is gelegd op Nederlandse taalverwerving.

In 2015 is Project JAS als projectorganisatie gestart. Project JAS is een intensief educatief programma gericht op de integratie van statushouders met een bijstandsuitkering die zich na 1 oktober 2015 hebben gevestigd in de Leidse regio (leeftijd 18 tot 65 jaar). De JA-projecten vallen onder Werk en Inkomen van de gemeente Leiden. In de uitvoering van het project wordt zo veel mogelijk samengewerkt met (al bekostigde) voorzieningen zoals de Stadsbank, Re-integratie en Werkgeversdiensten (van DZB), VluchtelingenWerk en verschillende partijen in de stad. Het uitgangspunt hierbij is één statushouder, één plan. Bij de ondersteuning binnen Project JAS is gebruikgemaakt van eerdere ervaringen binnen de projecten JA en JA+ en de eerdere opvang van vluchtelingen.

Voor de begeleiding van jonge statushouders naar het onderwijs sluit de inzet binnen Project JAS aan op de bredere inzet binnen de regio op de aanpak van voortijdig schoolverlaten (VSV). Omdat de regio relatief hoge schooluitval had, heeft de gemeente Leiden aanvullende VSV-gelden vrijgemaakt. Vanuit deze VSV-gelden wordt onder meer subsidie toegekend voor de begeleiding van en nazorg aan de deelnemers van Project JA(S). Met de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) voor voortijdig schoolverlaten Holland Rijnland is afgesproken dat statushouders van 18 tot en met 30 jaar worden begeleid door de scholingsmedewerker van project JA(S), waarbij instroom mogelijk moet zijn binnen de studiefinanciering. Boven de 30 jaar is studeren mogelijk in duale trajecten, waarbij de statushouder gelijktijdig actief is met opleiding en werk.¹⁷

¹⁶ Raadsbrief Maatschappelijke integratie en participatie vergunninghouders – 12 januari 2016

¹⁷ De grens van 30 jaar is mede bepaald op basis van ervaringen met arbeidsbemiddeling van statushouders in de periode 2010/2015. Daarbij bleek dat oudere statushouders die gestudeerd hadden met behoud van uitkering slecht bemiddeld konden worden in de arbeidsmarkt van die tijd, door de combinatie van een hogere leeftijd en gebrek aan werkervaring

Op basis van ervaringen in de praktijk is het programma voor JAS en de onderwijstoeleiding en begeleiding tijdens de uitvoering doorontwikkeld. Zo is de duur van het programma van twee naar drie jaar verlengd, is het trainingsaanbod aangepast en de begeleiding geïntensiveerd. Voor deze doorontwikkeling heeft de gemeente Leiden de ESF-subsidie Sociale Innovatie gekregen.

4.1.2 Een integrale aanpak

Project JAS is er op gericht statushouders actief te ondersteunen om zo snel mogelijk sociaal en economisch zelfstandig te worden. Statushouders doorlopen een intensief educatief programma van zesmaal 24 weken met een minimale inzet van 24 uur per week.

Uitgangspunt van de Leidse inburgering is een integrale aanpak. In het programma wordt gebruikgemaakt van voorliggende voorzieningen en samengewerkt met partners, zoals vluchtelingenwerk, inburgeringsinstituten, vrijwilligers(organisaties) en DZB en de Stadsbank. Daarbij wordt op onderdelen ook samengewerkt met medewerkers/vrijwilligers uit de doelgroep als peers. De gemeenten Leiderdorp, Oegstgeest en Zoeterwoude zijn betrokken omdat ook de statushouders uit die gemeenten deelnemen in JAS. De verschillende leefgebieden van opleiding, werk, gezondheid, financiën en sociaal netwerk zijn met elkaar verbonden om de dienstverlening voor statushouders te optimaliseren. Inburgering is onderdeel van het programma en vindt gelijktijdig plaats met toeleiding naar een opleiding of de arbeidsmarkt. Het streven is de talenten van statushouders in te zetten door hen door middel van werk, sociale contacten en maatschappelijke participatie een eigen plek te laten vinden in de Leidse samenleving. Het programma is niet vrijblijvend. Van statushouders wordt verwacht dat zij inburgeren en actief werken aan een zelfstandige positie in de samenleving. Deelname aan het programma is gekoppeld aan de uitkering in het kader van de Participatiewet. De insteek van Project JAS is dat mannen en vrouwen zo snel mogelijk eigen inkomsten werven.

In figuur 2 is het basisprogramma van Project JAS weergegeven. Op basis van deze onderdelen wordt in overleg met elke statushouder een maatwerkprogramma gemaakt, waarbij gekeken wordt naar een passend invulling van onderdelen en tempo. Hiernavolgend beschrijven we de verschillende onderdelen in het programma voor alle statushouders. In paragraaf 4.2 staan we vervolgens stil bij de elementen in de onderwijstoeleiding en begeleiding voor jonge statushouders in de leeftijd 18 tot 30.

Leidse inburgering				
12 weken	12 weken	24 weken	48 weken	48 weken
Individuele gesprekken met klantmanager	Individuele gesprekken met klantmanager	Individuele gesprekken met klantmanager	Individuele gesprekken met klantmanager	Individuele gesprekken met klantmanager
Aanmelding en start inburgering	Inburgering	Inburgering	Inburgering	Inburgering
Startgroep	Het Gesprek	Het Gesprek	Arbeidstoeleidende trainingen en begeleiding naar stage/werk	Arbeidstoeleidende trainingen en begeleiding naar stage/werk
		Participatieverklaring		
Mentorproject	Mentorproject	Mentorproject	Mentorproject	Mentorproject
Begeleiding door Vluchtelingenwerk	Begeleiding door Vluchtelingenwerk	Begeleiding door Vluchtelingenwerk	Educatie: trainingen gericht op algemene ontwikkeling en emancipatie	Educatie: trainingen gericht op algemene ontwikkeling en emancipatie
Begeleiding naar onderwijs	Begeleiding naar onderwijs	Begeleiding naar onderwijs	Begeleiding naar onderwijs	Begeleiding naar onderwijs
Vitaliteit/leefstijl i.s.m. sportverenigingen	Vitaliteit/leefstijl i.s.m. sportverenigingen	Vitaliteit/leefstijl i.s.m. sportverenigingen	Vitaliteit/leefstijl i.s.m. sportverenigingen	Vitaliteit/leefstijl i.s.m. sportverenigingen
Dit is het basisprogramma van drie jaar. Het maatwerkprogramma wordt in overleg tussen klant en klantmanager gemaakt. Versie mei 2019				

Figuur 2. Basisprogramma Project JAS (bron: Folder Resultaten Project JAS)

Individuele gesprekken met klantmanager

Iedere statushouder heeft een eigen contactpersoon in de vorm van een klantmanager. De klantmanager is aanspreekpunt voor de statushouder en houdt de regie op het traject. De klantmanager stelt samen met de statushouder een programma op waarin rekening wordt gehouden met vier dimensies, te weten kennis en vaardigheden (voornamelijk taalvaardigheid), de arbeidsmarkt, onderwijs- en huisvestingspositie van de statushouder, interetnische sociale connecties en emotionele verbondenheid. Het basisprogramma ontwikkelt zich in de loop van de tijd naar een plan op maat. De klantmanager monitort de voortgang van het traject van de statushouder en spreekt hem of haar gemiddeld elke twee maanden. De klantmanager werkt binnen het programma samen met de scholingsbegeleider, trainers en jobhunters en extern met VluchtelingenWerk en Includio. Wanneer specialistische hulpverlening noodzakelijk is, kan de klantmanager doorverwijzen naar andere partners. Daarnaast beheert de klantmanager de uitkering van de statushouder en doet de klantmanager indien noodzakelijk onderzoek naar fraude. Als een statushouder zich niet houdt aan de gemaakte afspraken in het plan van aanpak, kan de klantmanager sancties opleggen, zoals een korting op de uitkering.

Aanmelding en start inburgering

Streven is dat statushouders binnen twaalf weken na vestiging starten met inburgering op het niveau dat voor hen passend is (A2, B1, B2). Tijdens de inburgering leren statushouders de Nederlandse taal lezen, schrijven, spreken en begrijpen. Daarnaast doen statushouders kennis op over de Nederlandse maatschappij en oriënteren ze zich op de arbeidsmarkt. In de Leidse inburgering wordt ernaar gestreefd dat statushouders na circa anderhalf jaar hun inburgeringsdiploma dan wel Staatsexamen I of II behalen en starten met andere (praktijk)activiteiten, gericht op onderwijs of werk.¹⁸ Als na anderhalf jaar het niveau A2¹⁹ nog niet is bereikt, dan wordt er een plan opgesteld met de statushouder om dit zo snel mogelijk te bewerkstelligen, zodat men kan starten met verdere begeleiding naar werk en in de praktijk het Nederlands verder kan ontwikkelen. Vanuit de projectorganisatie van Project JAS is er een samenwerkingsoverleg met de grootste inburgeringsinstituten. In dit overleg worden afspraken gemaakt over welke aanbieder welk aanbod heeft en wanneer de startmomenten zijn. Daarnaast wordt waar mogelijk separaat op casuïstiek niveau besproken welke vorderingen deelnemers maken.

Startgroep

Bij de start van het programma volgen alle statushouders de training Startgroep. De Startgroep is een tweewekelijkse bijeenkomst (gedurende zes weken) waarin statushouders bekend worden gemaakt met het verdere programma van Project JAS en ze worden voorbereid op de inburgeringscursus. Hiervoor worden aparte groepen geformeerd op basis van de taal van de deelnemers (onder andere Arabisch en Tigrinya) waarbij ook een tolk aanwezig is. Daarnaast is er aandacht voor diplomawaardering, de rol van de klantmanager en de organisatie van onderwijs, zorg en werk in Nederland, inclusief de Participatiewet en de betekenis van uitkeringen. Tijdens de bijeenkomsten wordt er veel aandacht besteed aan het activeren van statushouders en het verstrekken van informatie zodat zij hun leven in Nederland vorm kunnen geven. Het doel is om de statushouder de mogelijkheid te geven zich verder te ontwikkelen in de Nederlandse maatschappij en om andere statushouders en Nederlandstaligen te ontmoeten. Om ontmoeting en participatie te bevorderen, wordt er vooral gewerkt met activerende werkvormen zodat de statushouder actief bezig is met de taal. Na ongeveer zes weken kan de docent zich een beeld vormen van de statushouder, en kan worden ingeschat welk inburgeringsinstituut het beste bij de statushouder past en naar welk perspectief wordt toegewerkt. Hiervoor wordt voorafgaand aan de training ook een leerbaarheidstoets afgenomen als hulpmiddel bij het bepalen van de mogelijkheden voor de statushouder. De docenten van De Startgroep dragen samen met de klantmanagers zorg voor toeleiding naar het inburgeringsinstituut.

¹⁸ Nieuwkomers moeten volgens landelijke wetgeving binnen drie jaar examen doen

¹⁹ Voor het inburgeringsdiploma moet de statushouder de Nederlandse taal minimaal op A2-niveau beheersen. A2 is het minimale niveau voor zowel geschoold als ongeschoold werk op de Nederlandse arbeidsmarkt

Het Gesprek

Met de module 'Het Gesprek' biedt de gemeente aan alle statushouders een training interculturele communicatie. Verschillende nationaliteiten nemen deel aan dezelfde training. De training is gericht op het verwerven van inzichten in de waarden achter de Nederlandse cultuur, jezelf minder vreemd voelen omdat je begrijpt in welke cultuur je gekomen bent, succesvoller communiceren met Nederlanders en je eigen weg kunnen vinden. Een terugkerend thema is verwachtingen en wensen van statushouders en de mensen met wie zij leven. De training wordt afgesloten met het ondertekenen van de participatieverklaring.

Arbeidstoeleidendende trainingen en begeleiding naar stage en/of werk

Statushouders die niet richting het onderwijs (kunnen) uitstromen en die niet zelf in staat zijn om een betaalde baan te vinden, ontvangen begeleiding naar werk. Na een jaar tot anderhalf jaar, wanneer deelnemers het Nederlands voldoende beheersen om te kunnen instromen op de arbeidsmarkt, starten zij met de training arbeids- en beroeporiëntatie (ABO). In de ABO leren deelnemers onder andere over de Nederlandse arbeidsmarkt (inclusief regels omtrent belastingen, cao's en uitzendovereenkomsten), hoe zij vacatures kunnen zoeken en vinden, en wat er in Nederland komt kijken bij werken en solliciteren. Om te zorgen dat nieuwkomers terecht komen in een functie die zo goed mogelijk bij hen past, onderzoeken ze in de ABO-training ook welk werk bij hen en hun kwaliteiten past. Het doel van de training is dat de statushouder zich oriënteert op de Nederlandse arbeidsmarkt en weet wat reële opties zijn in de verschillende branches. Hiertoe worden in de ABO-trainingen ook werkgevers uitgenodigd of bezocht zodat zij vanuit de praktijk (vooral branchegericht) meer informatie kunnen delen. Voor statushouders ouder dan dertig jaar waar opleiding zinvol is voor een goede toeleiding naar werk kan vanuit het participatiebudget ook maatwerk worden geleverd, waarbij wordt gezocht naar gerichte trainingen en/of opleidingen. In samenwerking met branches worden ook duale trajecten opgezet. Een voorbeeld hiervan is het Mechanica-traject, waarin statushouders worden opgeleid voor de techniek.

Voor statushouders die in hun spreekvaardigheid extra ondersteuning kunnen gebruiken, is er de training ABO+, waarin naast de woordenschat ook wordt gewerkt aan kennis, lef en zelfvertrouwen. Bij ABO+ is er gelegenheid om de spreekvaardigheid te oefenen aan de hand van thema's die aansluiten bij werknemersvaardigheden. Deze training heeft als doel deelnemers niet enkel op een schoolse manier de taal te laten leren, maar ook in allerlei, alledaagse gespreksituaties te laten oefenen. Statushouders worden begeleid naar een taalstage. Als de taal voldoende gevorderd is, is doorstroom naar de ABO mogelijk.

De bemiddeling naar arbeid wordt uitgevoerd door jobhunters die vanuit Re-integratie en Werkgeversdiensten (DZB) zijn toegevoegd aan het JAS-projectteam. De begeleiding naar werk verloopt bijna altijd via een of meerdere stages, waarin statushouders in de praktijk leren en werkervaring op de Nederlandse werkvloer opdoen. Statushouders stromen uit de ABO wanneer de uitkering beëindigd is. De klantmanager voert in dat kader een afsluitend gesprek. De jobhunter is verantwoordelijk voor nazorg wanneer een statushouder aan het werk is.

Mentorproject

Statushouders worden vanaf de start gekoppeld aan een mentor uit de Leidse regio. Veel statushouders kampen met eenzaamheid. Het mentorproject geeft statushouders de kans om (intensief) wekelijks contact te hebben met een vrijwilliger die helpt bij het leggen van contacten in de omgeving. De insteek is dat de mentor een extra buurvrouw of buurman voor de statushouder is. De mentor biedt wekelijks ondersteuning bij het opbouwen van een netwerk en kan de statushouder hiertoe op verschillende plekken introduceren.

Begeleiding door VluchtelingenWerk

VluchtelingenWerk²⁰ verzorgt in het eerste jaar (en waar nodig ook nog in het tweede jaar) maatschappelijke begeleiding voor alle statushouders. Maatschappelijk begeleiders ondersteunen vluchtelingen minimaal twee dagdelen per week bij regelwerk op het gebied van wonen, zorg, werk, inkomen, verzekeringen en overige basisvoorzieningen. Daarnaast richt de ondersteuning zich op kennismaking met de lokale samenleving, zoals bureaus, de supermarkt en het gemeentehuis. Officieel duurt dit traject een jaar, maar wanneer statushouders langer begeleiding nodig hebben wordt het traject verlengd. Als een statushouder na beëindiging van de maatschappelijke begeleiding nog vragen heeft, kan hij/zij naar het spreekuur van VluchtelingenWerk of Includio komen.

Vitaliteit/leefstijl in samenwerking met sportverenigingen

In het JAS-project is vitaliteit onderdeel van het programma. Dit wordt uitgevoerd in samenwerking met een sportvereniging. Daarbij gaat het onder meer om voetbaltrainingen, vrouwen in beweging, hardlooptraining, bootcamp, wandelen, leren fietsen en sport met fysio. Deelname aan de activiteiten is niet verplicht, maar wordt wel sterk gestimuleerd.

4.2 De Onderwijsroute: toeleiding en begeleiding naar het onderwijs

Een van de uitgangspunten van Project JAS is dat statushouders jonger dan dertig jaar die nog studiefinanciering kunnen aanvragen²¹, intensief worden begeleid richting en in het onderwijs. Ook daarbij geldt dat er sprake is van maatwerk. Op basis van het opleidingsniveau, de levenssituatie en de wensen van de statushouder wordt er gekeken of begeleiding gericht is op mbo-, hbo- of wo-niveau en wordt het aanbod hierop afgestemd. Waar ontwikkelingen daarom vragen, wordt er bijgestuurd in het aanbod. Jonge statushouders nemen deel aan de algemene onderdelen binnen Project JAS voor alle statushouders, zoals De Startgroep, Inburgering en Het Gesprek, en ontvangen ook zij ondersteuning van VluchtelingenWerk en een mentor. Daarnaast krijgen zij specifiek aanbod gericht op onderwijstoeleiding en begeleiding, bestaande uit de hieronder beschreven elementen.

4.2.1 Begeleiding door een scholingsbegeleider

Statushouders met mogelijkheid op instroom in het onderwijs krijgen extra begeleiding van een scholingsbegeleider. De scholingsbegeleider verzorgt een intake van statushouders en biedt hen begeleiding en inzicht in onderwijsmogelijkheden bij het zoeken naar een geschikte opleiding en (praktische) ondersteuning bij de inschrijving en instroom.

De scholingsbegeleider geeft in De Startgroep voorlichting over onderwijs in Nederland en bespreekt met statushouders welke opleiding in het land van herkomst is gevolgd, wat de wensen en ambities zijn en wat haalbaar zou kunnen zijn. Waar van toepassing zorgt de scholingsbegeleider ervoor dat diplomawaardering in gang wordt gezet. Statushouders krijgen opleidingsadvies en worden begeleid in scholingskeuze.

Tijdens het traject monitort de scholingsbegeleider de voortgang van de inburgering en van andere te leren vaardigheden. Zij beoordeelt of het niveau van inburgering voldoende is om in te stromen in het onderwijs en er wordt samen met de statushouder gekeken of eventueel bijles nodig is voor het vervolgtraject. Met de klantmanager wordt de voortgang besproken en waar nodig wordt in overleg extra ondersteuning of training georganiseerd.

²⁰ Sinds 1 januari 2019 bevindt VluchtelingenWerk Nederland zich niet meer in Leiderdorp. De taken van VluchtelingenWerk Nederland zijn overgenomen door Includio, een welzijnsorganisatie in Leiderdorp

²¹ De begeleiding van statushouders naar onderwijs vindt plaats tot dertig jaar (eerder 27 jaar), omdat dit aansluit bij het beleid van de rijksoverheid en mensen tot die leeftijd gebruik kunnen maken van studiefinanciering

De scholingsbegeleider heeft overleg met scholen over instroom van kandidaten en begeleidt statushouders bij intakegesprekken. Nadat een statushouder is begonnen met de opleiding blijft de scholingsbegeleider hem/haar volgen. Er wordt onder andere gelet op verzuim, studieresultaten, de persoonlijke situatie, de mate van zelfredzaamheid in het persoonlijke leven en in de opleiding en of de opleiding goed bevalt.

4.2.2 Training in de Talentgroep

Om een succesvolle instroom in het Nederlandse onderwijs te bevorderen ontvangen statushouders training in verschillende vaardigheden in de zogenaamde Talentgroep. Vanaf A1-taalniveau worden statushouders via de klantmanager of de scholingsbegeleider aangemeld voor deze training, waarin men wordt voorbereid op de '21-eeuwse vaardigheden' van het onderwijs, het zelfstandig werken en het maken van een haalbaar plan. Dat geldt ook voor statushouders waarvoor nog niet duidelijk is of ze richting werk of onderwijs zullen doorstromen.

4.2.3 Bijscholing in Transferium

Statushouders die de inburgering op korte termijn afronden en daarna kunnen instromen in het onderwijs krijgen aanvullende bijscholing in het Transferium. In deze trainingen worden deelnemers voorbereid op onderwijs door deficiënties weg te werken op het gebied van taal, lees- en schrijfvaardigheid, rekenen en studievoordigheden. Aan de trainingen zijn vaste trainers (met expertise in NT2, onderwijs, emancipatie en jongerenwerk) verbonden en er wordt veel NT2-materiaal ingezet. Daarnaast wordt gewerkt aan inzet, leerbaarheid en motivatie. Waar mogelijk – wanneer zij geen bijbaan hebben – worden statushouders begeleid met een stage bij een werkgever, zodat men al voor de start van een opleiding kennis heeft van het betreffende beroep in de praktijk, de taal heeft geoefend en is getraind in algemene werknemersvaardigheden.

4.2.4 Instroom in het mbo via de JAS-Entreeklas of direct op niveau 2/3/4

Vanaf schooljaar 2018-2019 is in samenwerking met mboRijnland een aparte JAS-Entreeklas voor statushouders gestart bij de mbo-instelling. In deze klas zitten alleen statushouders. Zij krijgen extra begeleiding, zowel op het gebied van onderwijs als andere leefgebieden, bijvoorbeeld budgetbeheersing, sociale vaardigheden en assertiviteit. De groep heeft een vaste docent en vaste instructeur. Daarnaast is één dag per week een docent-nazorg van Project JAS werkzaam in de JAS-Entreeklas. Zij heeft zeer ruime ervaring in het NT2-onderwijs. Ze geeft bijles en extra ondersteuning aan leerlingen, en geeft de docenten advies over de wijze waarop het lesmateriaal kan worden afgestemd op de doelgroep. Door haar inzet wordt extra aandacht besteed aan taal, rekenen en studievoordigheden om voortijdige uitval tot een minimum te beperken. mboRijnland heeft voor studiejaar 2019-2020 een aanpassing gedaan in een deel van het lesmateriaal.

Vanwege een overstap van mboRijnland naar gepersonaliseerd leren krijgen de deelnemers aan de JAS-Entreeklas vanaf eind oktober 2020 van meerdere verschillende docenten les (alle groepen zijn ingedeeld op taalniveau) en zitten zij vaker met andere jongeren in de klas. De groep blijft wel een vaste stamklas, die de dag samen begint en sommige vakken als vaste groep krijgen.

Na de JAS-Entreeklas stromen deelnemers door naar het reguliere mbo niveau 2-onderwijs. Daarbij vindt nazorg plaats vanuit het project. Er blijft hulp beschikbaar van de nazorgdocent bij vragen of problemen. Ook kunnen statushouders zelf contact opnemen voor extra ondersteuning.

Onder de statushouders bevinden zich ook kandidaten die al een langere periode onderwijs hebben genoten in eigen land. Voor deze deelnemers is na de trainingen Talentgroep en Transferium directe instroom in mbo niveau 2, 3 of 4 soms mogelijk, indien men voldoet aan de instroomeisen van de betreffende opleidingen. De scholingsbegeleider informeert deze statushouders over de verschillende scholingsmogelijkheden, motiveert hen tot het maken van een verstandige keuze en begeleidt het traject waarin men voorbereid wordt. De scholingsbegeleider ondersteunt de statushouders ook bij het instromen op de betreffende opleiding, inclusief de intake op de opleiding, de aanvraag van studiefinanciering, de bestelling van boeken en betaling van lesgeld. Na de start van de opleiding blijft de scholingsbegeleider beschikbaar voor nazorg.

4.2.5 Vooropleiding in het voorbereidend jaar

Statushouders die al op hoger niveau onderwijs hebben gevolgd in eigen land kunnen instromen in het hoger onderwijs. De Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden bieden met het Voorbereidend Jaar Leiden (VJL) gezamenlijk een schakeljaar voor statushouders om zich in één cursusjaar te ontwikkelen naar het gewenste startniveau in het hoger onderwijs. Er zijn twee trajecten: statushouders met een vooropleiding dat is gewaardeerd op het niveau van havo 5 kunnen een programma volgen voor toelating tot een hbo-opleiding. Wanneer statushouders een vooropleiding hebben op het niveau bacculaureaat of 5 vwo, dan kunnen zij een programma volgen voor toelating op een hbo-opleiding of universitaire studie. Het VJL biedt een voltijd weekprogramma met lessen op de Universiteit Leiden en de Hogeschool Leiden. In samenwerking met andere hogescholen en universiteiten wordt waar mogelijk ook aanbod voor specifieke opleidingen vormgegeven. Het programma bereidt deelnemers voor op het Nederlands Staatsexamen II (taalniveau B2) en eventueel daarna op de weg naar taalniveau C1. Daarnaast wordt training geboden voor de 21⁺-toets, colloquium doctum (vanaf twintig jaar) en decentrale selectie. Studenten moeten minimaal taalniveau B1 hebben en een toelatingsexamen halen om te kunnen starten met VJL.²² In verband met financiering is deelname daarnaast in principe alleen mogelijk voor statushouders die zijn ingeschreven en geaccepteerd bij UAF als cliënt en toestemming hebben van de gemeente om te studeren met behoud van een uitkering.²³ Als dit niet mogelijk is, wordt in sommige gevallen via een andere weg, zoals externe fondsen, financiering gezocht om deelname toch mogelijk te maken.

De Haagse Hogeschool biedt voor statushouders met een buitenlands diploma op minimaal mbo-4- of havo-5-niveau het Schakeljaar Hoger Onderwijs (SHH). In het schakeljaar ontwikkelen statushouders hun studievoordigheden, en Nederlandse en Engelse taalvaardigheid. Daarnaast kunnen ze aanvullende vakken volgen, zoals wiskunde, natuurkunde of economie, als dat nodig is voor de studie.

De scholingsbegeleider begeleidt statushouders die hiervoor in aanmerking komen naar het Voorbereidend Jaar Leiden of het Schakeljaar Hoger Onderwijs van de Haagse Hogeschool. Daarbij kijkt zij naar de aansluiting tussen het programma en de beoogde studie. De scholingsbegeleider zorgt daarnaast voor registratie bij het UAF en begeleiding van statushouders bij de studiekeuze of plan B.

Na afronding van het schakelprogramma kunnen statushouders afhankelijk van het traject dat zij hebben doorlopen doorstromen naar een hbo- of wo-studie. De scholingsbegeleider informeert de statushouders over de opleidingsmogelijkheden en ondersteunt hen bij de intake op de betreffende opleiding. Daarnaast kunnen statushouders ook na overstap nog een beroep doen op advies vanuit VJL of SHH.

²² Statushouders worden gestimuleerd om taalscholing tot B2 te volgen bij het Academisch Taalcentrum, omdat dit het beste aansluit op het VBL en instroom in hbo en wo

²³ Het VJL wordt gefinancierd op basis van het DUO-inburgeringsbudget van de statushouder (voor het deel Nederlands), cliëntgebonden budget vanuit UAF (voor exacte/opleiding specifieke vakken) en fondsen van de universiteit en hogeschool (voor overhead en personeel)

5. Mechanismen van effect: verwachtingen

Op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken die we hebben gevoerd met betrokkenen bij het beleid hebben we zeven mechanismen vastgesteld waarvan de gemeenten veronderstelt dat ze bijdragen aan de beoogde goede aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem.

1. Alle statushouders zijn bekend en deelnemers voelen zich gezien en gehoord

De gemeenten in de Leidse regio kiezen voor intensief contact tussen statushouders en de begeleider(s) van de gemeente, omdat zij verwachten dat de gemeenten hierdoor sneller en beter passende ondersteuning kunnen bieden en statushouders zich meer verbonden voelen aan het traject en de organisatie.

2. Maatwerk in ondersteuning en aanbod

Door trainings- en begeleidingsaanbod af te stemmen op verschillende groepen en maatwerk te bieden verwachten de gemeenten een doorgaande ontwikkelingslijn te kunnen bieden, aansluitend op de mogelijkheden en perspectieven van statushouders.

3. Heldere verwachtingen

Door het proactief managen van verwachtingen denken de gemeenten teleurstellingen bij statushouders te kunnen voorkomen en hen zo gemotiveerd te kunnen houden om actief in te burgeren en aan hun ontwikkeling te werken.

4. Inburgering en educatie vinden gelijktijdig plaats en versterken elkaar

De regio verwacht dat het actiever aanspreken van statushouders op hun verplichtingen, het koppelen hiervan aan de uitkering en het meer sturend opereren betreffende de start en invulling van inburgering de motivatie van statushouders en een actieve deelname vergroten.

5. Een integraal en intensief programma

Met een integraal en intensief programma verwacht de regio aan statushouders meer structuur te kunnen bieden en belemmeringen op verschillende leefgebieden weg te kunnen nemen, zodat statushouders betrokken en gemotiveerd blijven om succesvol een plek in het onderwijs te vinden.

6. Statushouders krijgen tijd en aandacht om te schakelen

De gemeenten stellen dat een brede en langdurige voorbereiding noodzakelijk is voor een succesvolle instroom in het onderwijs.

7. Er is specifiek aanbod voor statushouders

De gemeenten veronderstellen dat statushouders beter begeleid kunnen worden in aparte groepen, omdat specifiek aan benodigde vaardigheden kan worden gewerkt en het aanbod beter kan worden afgestemd op de situatie van statushouders.

8. Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking met partijen in de regio

Korte lijnen in de organisatie moeten ervoor zorgen dat snel kan worden geschakeld en goed kan worden samengewerkt.

6. De Leidse context

6.1 Statushouders in de Leidse regio

Op basis van het deelnemersbestand van Project JAS hebben we de instroom en kenmerken van statushouders in de Leidse regio in kaart gebracht. Daarbij baseren we ons op de deelnemers aan het programma in de periode 2016-2019. We kijken daarbij in het bijzonder naar de groep in de leeftijd van 18 jaar tot 30 jaar, omdat dit de primaire doelgroep is van de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS. Waar mogelijk maken we een vergelijking met de landelijke populatie statushouders. Hiervoor baseren wij ons op de Divosa Benchmark Statushouders (2019), waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen Leiden, acht gemeenten van vergelijkbare omvang en de 79 gemeenten in totaal.²⁴

6.1.1 Instroom

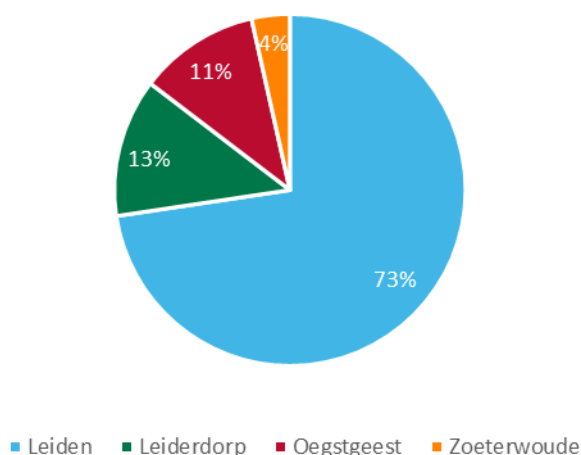
In de periode 2016-2019 hebben in totaal 738 statushouders deelgenomen aan Project JAS. In tabel 1 is weergegeven hoe zij verspreid zijn over de instroomjaren.

	18-29 jaar	30 jaar en ouder	Totaal
2016	138	161	299
2017	99	104	203
2018	65	72	137
2019	39	60	99
Totaal	341	397	738

Tabel 1. Aantal deelnemers JAS naar jaar van aanvang van het traject

Overeenkomstig met het landelijke beeld zien we ook in de Leidse regio in 2016 een sterke piek in het aantal statushouders dat naar de regio kwam, met name als gevolg van de oorlog in Syrië. De afgelopen jaren is het aantal statushouders dat naar de regio komt gestaag afgenomen.

Ongeveer driekwart van deze groep statushouders heeft zich gevestigd in Leiden (73 procent). 13 procent woont in Leiderdorp, 11 procent in Oegstgeest en 4 procent in Zoeterwoude (figuur 3).



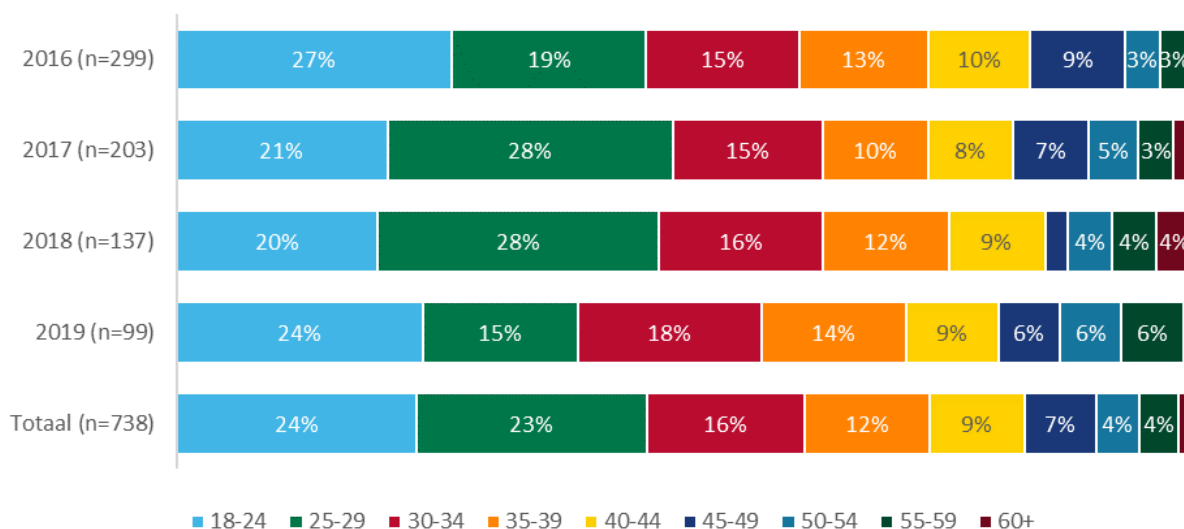
Figuur 3. Aantal deelnemers JAS naar jaar van aanvang van het traject

²⁴ Bij de interpretatie van de cijfers is het van belang te weten dat Leiden onderdeel uitmaakt van deze respectievelijk acht en 79 gemeenten

6.1.2 Achtergrondkenmerken

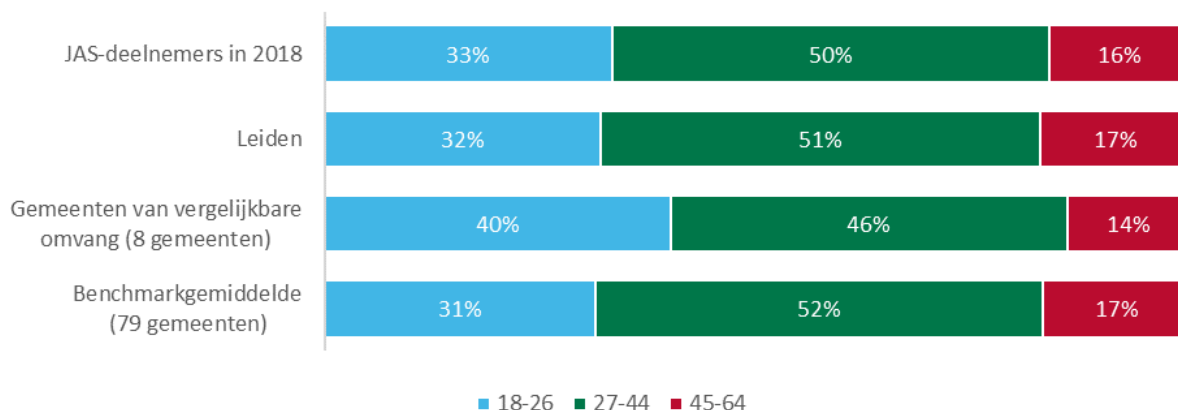
Leeftijd

In figuur 4 is de leeftijdsverdeling weergegeven van de deelnemers aan Project JAS. Bijna de helft van de statushouders is tussen de 18 en 30 jaar (46 procent). Dit is de groep waar de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS zich op richt, omdat tot 30 jaar gebruik kan worden gemaakt van studiefinanciering. Ruim een kwart van de statushouders is tussen de 30 of 40 jaar oud (28 procent), 16 procent is tussen de 40 en 50 en een klein deel is ouder dan 50 (8 procent)



Figuur 4. Leeftijdsverdeling deelnemers JAS naar instroomjaar, in procenten

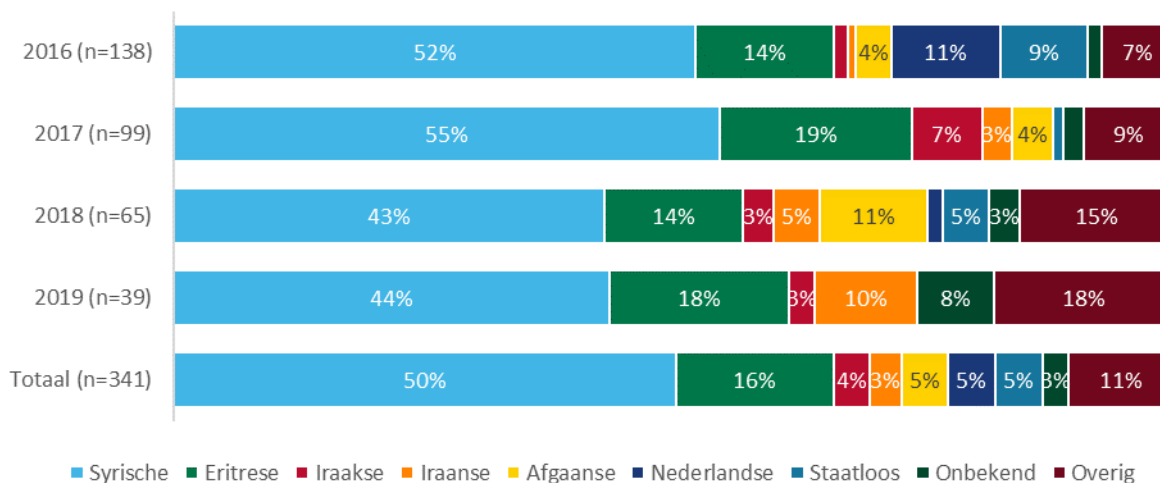
Uit benchmarkgegevens blijkt dat gemeente Leiden in vergelijking met gemeenten van een vergelijkbare omvang iets minder jongere statushouders in de leeftijd van 18 tot en met 26 jaar heeft (figuur 5).



Figuur 5. Leeftijd deelnemers JAS (peildatum 27 januari 2018) vergeleken met leeftijd in Leiden en andere gemeenten volgens de Divosa Benchmark Statushouders (peildatum 1 juli 2018)

Nationaliteit

In figuur 6 is de nationaliteit van de deelnemers aan Project JAS weergegeven voor de groep deelnemers in de leeftijd 18-30 jaar in de periode 2016-2019 en per instroomjaar. De helft van de statushouders die in de periode 2016-2019 naar de Leidse regio is gekomen, komt uit Syrië (50 procent). Veel voorkomende nationaliteiten zijn daarnaast Eritrees (16 procent), Afghaans (5 procent), Iraaks (4 procent) en Iraans (3 procent).

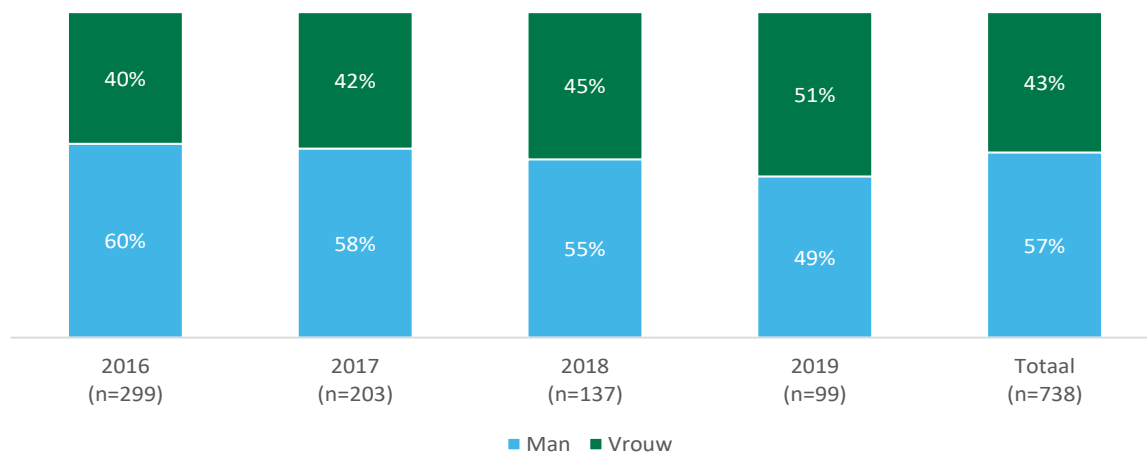


Figuur 6. Nationaliteit deelnemers JAS (leeftijd 18-30) naar instroomjaar, in procenten

Wanneer we naar de nationaliteit per instroomjaar kijken, zien we dat de samenstelling van de statushouders die naar de Leidse regio zijn gekomen, is veranderd. Na een piek in het aandeel vluchtelingen met de Syrische nationaliteit in 2016 (52 procent) en 2017 (55 procent) neemt dit deel de laatste jaren iets af. Het aandeel uit andere landen in het Midden-Oosten (Afghanistan, Iran, Irak) wisselt per jaar. Het deel dat uit Eritrea komt, is vrij constant (14-19 procent). Daarnaast zien we een groeiende groep statushouders met andere nationaliteiten; in 2019 bedroeg dit bijna een vijfde van de totale groep (18 procent). Het gaat hierbij om een diverse groep met uiteenlopende nationaliteiten. De samenstelling verschilt daarbij ook per jaar.

Geslacht

Van de groep statushouders die in de periode 2016-2019 naar de Leidse regio is gekomen, is meer dan de helft man (60 procent). In figuur 7 is de man-vrouwverhouding weergegeven per jaar. Daarin zien we terug dat de verhouding de afgelopen jaren enigszins verschoven is. Het aandeel mannen is over de jaren heen licht gedaald en nu nagenoeg gelijk aan het aandeel vrouwen.



Figuur 7. Man-vrouwverhouding deelnemers JAS naar instroomjaar, in procenten

Onderwijsloopbaan

De Leidse regio stelt vast dat veel jonge statushouders weinig onderwijs hebben genoten. De ervaring is dat het vooral de groep jongeren uit Eritrea ontbreekt aan een basis vanuit het onderwijs. Deze jongvolwassenen zijn op jonge leeftijd gevlucht en hebben vaak jaren doorgebracht in vluchtelingenkampen in Afrika (zonder veel onderwijs). De jonge statushouders die zich in de regio melden, hebben over het algemeen dan ook geen startkwalificatie. Van de groep statushouders die in de periode 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018 aan Project JAS deelnam had niemand onder de 23 een startkwalificatie. Van de statushouders van 23 tot 27 jaar had 27 procent een startkwalificatie (na diplomawaardering).²⁵

6.2 Onderwijs in de Leidse regio

6.2.1 Basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Er is een ruim aanbod van basisscholen en middelbare scholen in de regio Leiden. Zowel als het gaat om openbaar onderwijs als bijzondere scholen met aanbod van een godsdienstige of pedagogische richting. Voor nieuwkomers tussen de 12 en 18 jaar biedt het Da Vinci College een internationale schakelklas (ISK) gericht op het doorschakelen van kinderen naar het reguliere vervolgonderwijs (praktijkonderwijs, vmbo, havo, vwo, mbo, hbo-schakel). De school is gespecialiseerd in het geven van NT2-onderwijs aan nieuwkomers die nog geen of weinig Nederlands beheersen. Het Da Vinci College ISK heeft een regionale functie en is gevestigd op twee locaties in Leiden. Het ISK biedt drie trajecten: 'Langzaam' met uitstroom naar vmbo basis en mbo 1, 'Gemiddeld', met uitstroom naar vmbo kader en mbo 2 en 'Snel', met uitstroom naar vmbo tl/havo/vwo en mbo 3/4. Met behulp van een taalleerbaarheidstoets wordt bepaald welk niveau voor NT2, rekenen, wiskunde en Engels nodig is. De leerlingen zitten gemiddeld 2 tot 2,5 jaar op het ISK, voordat zij doorstromen naar het reguliere onderwijs.

Middelbaar beroepsonderwijs

Er zijn twee mbo-instellingen die middelbaar beroepsonderwijs aanbieden in de Leidse regio²⁶, te weten mboRijnland en ROC Mondriaan. mboRijnland heeft het grootste mbo-aanbod in Leiden (en biedt ook opleidingen aan in Alphen aan den Rijn, Gouda, Leidschendam-Voorburg, Woerden en Zoetermeer). De instelling biedt in de Leidse regio 86 opleidingen aan van de in totaal 121 opleidingen die de instelling over alle locaties aanbiedt. Op Entree-niveau wordt alleen Assistent Bouwen, Wonen en Onderhoud niet in Leiden aangeboden. Dit is alleen in Gouda beschikbaar. Op niveau 2/3/4 worden sommige specifieke opleidingen op het gebied van bakkerij, gezondheidszorg, orde & veiligheid, welzijn, economie, techniek en uiterlijke verzorging alleen op locaties buiten de regio aangeboden.

ROC Mondriaan, dat met name in de regio Den Haag is gevestigd, heeft ook een locatie in de gemeente Leiden. In Leiden worden alleen opleidingen voor niveau 3 en niveau 4 aangeboden op het vlak van zorg en welzijn. Voor Entree-opleidingen, niveau 2-opleidingen, of niveau 3- of 4-opleidingen in andere interessegebieden moeten studenten naar een van de andere scholen van ROC Mondriaan in Den Haag, Delft of Naaldwijk.

De dichtstbijzijnde 'groene' opleidingen worden door Wellantcollege aangeboden. Tot 2020 gebeurde dat in Rijnsburg. Vanaf 2020 is dit aanbod verhuisd naar Aalsmeer. Daar worden verschillende opleidingen met betrekking tot duurzaamheid, tuinieren en dierverzorging geboden op niveau 2, 3 en 4. Een kleiner aanbod op dit vlak is ook beschikbaar in Gouda en Rijswijk. Voor groene Entree-opleidingen kunnen studenten alleen terecht bij vestigingen in Dordrecht en Houten.

Het Scheepsvaart en Transport College biedt tot slot specifieke mbo-2/3/4-opleidingen Zeevaart en Zeevisvaart aan in Katwijk aan Zee.

²⁵ Rapportage inzet Scholingsbegeleiding, Transferium Project JA/JAS (Subsidie Leidse VSV middelen). Periode 1-1-2018 tot en met 31-12-2018

²⁶ Bij aanvang van programma JAS in 2016 waren er drie mbo-instellingen. mboRijnland is per schooljaar 2017-2018 ontstaan uit de fusie van ID College en ROC Leiden.

Hoger onderwijs

Op het niveau van hoger onderwijs worden er in de Leidse regio door Hogeschool Leiden bacheloropleidingen aangeboden op het gebied van zorg, sociaal werk & toegepaste psychologie, management & bedrijf, life science & ICT, de lerarenopleiding en recht. Op het gebied van zorg, sociaal werk & toegepaste psychologie en de lerarenopleiding worden ook masters aangeboden. Voor deze en andere hbo-opleidingen kunnen studenten in bredere regio ook terecht in Den Haag, Delft of Zoetermeer bij de Haagse Hogeschool of bij Hogeschool Inholland in Amsterdam/Diemen, Delft, Den Haag en Haarlem. Inholland biedt tevens opleidingen aan op het gebied van techniek en groen. Kunstacademie Haarlem Leiden biedt in Oegstgeest (en Haarlem) specifieke deeltijd vakopleidingen op het gebied van kunst aan, als alternatief voor het reguliere hbo.

Universiteit Leiden biedt in Leiden universitaire bachelor- en masteropleidingen op het gebied van archeologie, geesteswetenschappen, geneeskunde/LUMC, rechtsgeleerdheid, sociale wetenschappen, wiskunde en natuurwetenschappen. In Den Haag wordt een deel van deze opleidingen ook aangeboden en is er daarnaast specifiek opleidingsaanbod op het gebied van governance & global affairs.

De Amerikaanse Webster University heeft ook een campus in Leiden. De universiteit biedt bachelor (undergraduate) en master (graduate) opleidingen op het gebied van management, bedrijfskunde, psychologie, internationale betrekkingen en multimedia. Daarnaast biedt de universiteit cursussen Engels als tweede taal.

6.3 Economie en arbeidsmarkt

Overeenkomstig met de landelijke ontwikkelingen de afgelopen jaren is er ook in de regio Leiden een stijgende lijn zichtbaar als het gaat om baankansen en werkgelegenheid. De vraag naar personeel is hoog en steeds meer bedrijven vestigen zich in de Leidse regio en Holland Rijnland.²⁷ Belangrijke kanttekening bij dit beeld is dat het effect van de crisis rond COVID-19 daarbij nog niet is meegenomen. Het is nog onduidelijk wat de exacte gevolgen zijn voor de economie en arbeidsmarkt, maar duidelijk is dat de werkgelegenheid onder druk komt te staan. Ervaringen tijdens eerdere crises is dat dit migranten harder treft dan autochtone Nederlanders.²⁸

Uit onderzoek van UWV blijkt dat in 2018 binnen de regio Holland Rijnland de meeste banen te vinden waren in de sector zorg en welzijn, gevolgd door de detailhandel, industrie en groothandel.²⁹ Het Leiden Bio Science Park (LBSP) speelt een belangrijke rol als regionale banenmotor voor hoogopgeleide functies in de biotechnologiesector en trekt met name expats. Het LBSP is een bedrijvenpark in Leiden en Oegstgeest, dat zo'n zestig bedrijven en kennisinstellingen herbergt die zich richten op het gebruik van biotechnologie. Voorafgaand aan de crisis rond COVID-19 was de verwachting dat dit het aantal beschikbare banen verder zou groeien in 2019 en 2020, met als grootste stijger ICT. In verschillende sectoren nam volgens het UWV daarmee de krapte aan personeel op de arbeidsmarkt toe, met name in het spectrum van de brede techniek, zorg, onderwijs en enkele horecaberoepen. Tegelijkertijd hebben bepaalde groepen nog steeds moeite om een baan te vinden. Daarmee is er sprake van een opvallende paradox in de arbeidsmarktontwikkelingen: enerzijds neemt de spanning toe, waardoor vacatures moeilijk vervulbaar zijn. Anderzijds geldt dat bepaalde groepen nog steeds moeite hebben hun weg te vinden naar arbeid. Een specifiek punt van zorg daarbij is het niet-duurzame karakter van gerealiseerde plaatsingen; een groot deel van geplaatste kandidaten met afstand tot de arbeidsmarkt verliest binnen een jaar weer de baan. Volgens het UWV vraagt dit om een switch naar een 'vraaggerichte aanpak' richting werkgevers en initiatieven die bijdragen aan de kansen voor kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt.

De gemeenten willen hierin voorzien met het Marktbewerkingsplan voor Holland Rijnland 2019. In het plan zijn zeven kansrijke sectoren benoemd en vier doelgroepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt, waaronder statushouders. Zo hebben de gemeenten het Mechanica-traject opgezet, waarin statushouders worden opgeleid voor de techniek.

²⁷ Beleidsevaluatie Arbeidsmarkt

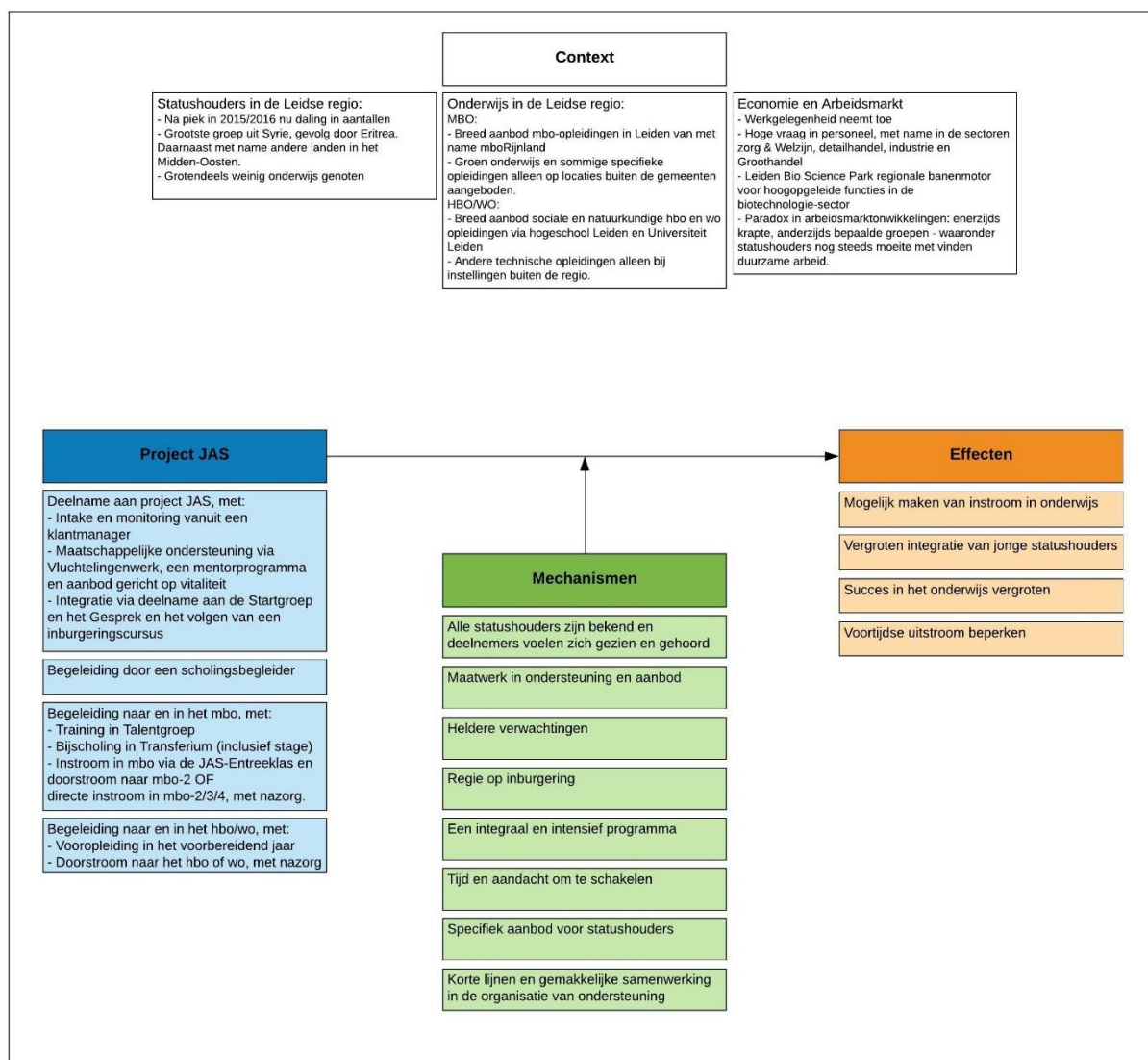
²⁸ SCP (2014) Jaarrapport Integratie 2013

²⁹ 'Regio in Beeld Holland Rijnland' van het UWV (2018)

7. Samenvatting: de beleidsreconstructie

In dit onderdeel hebben we een reconstructie gemaakt van de belangrijkste beleidskeuzes in de ontwikkeling en uitvoering van de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS en de overwegingen en verwachtingen hierbij. Daarbij hebben we gekeken naar de *context* waarin het beleid is ontstaan, de *effecten* die ermee werden beoogd, de keuzes die zijn gemaakt bij de opzet van Project JAS en de *mechanismen* waarvan men daarbij veronderstelde dat ze zouden bijdragen aan het doel van het project.

Figuur 8 geeft de samenhang tussen deze onderdelen schematisch weer. Dit geheel vormt voor ons de basis waarop we de effectiviteit van de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen het Project JAS evalueren. In het volgende deel van de rapportage zijn de bevindingen van de evaluatie beschreven.



Figuur 8. Schematische weergave beleidsreconstructie onderwijstoeleiding en begeleiding Project JAS



Resultaten evaluatie

Deel III

In dit onderdeel presenteren we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar de effecten en werking van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS.

8. Effecten: doelbereik

Voor de evaluatie van de effecten van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS hebben we gekeken naar het doelbereik op de doelstellingen zoals deze door de Leidse regio voor de onderwijstoeleiding en begeleiding zijn benoemd.

1. Het mogelijk maken van instroom in het onderwijs.
2. Het vergroten van de integratie van jonge statushouders in Nederland.
3. Het vergroten van succes in het onderwijs.
4. Het zo veel mogelijk beperken van voortijdse uitstroom in de toekomst

In de volgende paragrafen beschrijven we per doelstelling onze bevindingen. Wij baseren ons hierbij op kwantitatieve inzichten uit instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens van statushouders en kwalitatieve inzichten uit interviews met statushouders en medewerkers en partners in de uitvoering van Project JAS. We presenteren de bevindingen vanuit de verschillende onderzoeksactiviteiten in een totaalbeeld. Waar van toepassing benoemen we de specifieke bronnen.

8.1 Het mogelijk maken van instroom in het onderwijs

8.1.1 Uitstroomcijfers Project JAS-deelnemers

In de periode 2016-2019 hebben in totaal 341 statushouders in de leeftijd 18-30 jaar deelgenomen aan Project JAS (zie ook paragraaf 6.1). Tabel 2 geeft weer hoeveel statushouders het traject inmiddels hebben afgerond en daarmee zijn uitgestroomd uit de uitkering. Daarbij geven we ook de uitstroomcijfers weer per jaar waarin statushouders in het programma zijn ingestroomd.

	2016		2017		2018		2019		Totaal	
Aantal deelnemers JAS	138		99		65		39		341	
Traject afgerond	118	86%	60	61%	17	26%	7	18%	202	59%
Waarvan uitgestroomd naar...										
Onderwijs	51	43%	32	53%	8	47%	2	29%	93	46%
Werk	41	34%	15	25%	5	29%	1	14%	62	31%
Zelfstandige	1		0		0		0		1	
Gezinsinkomen	0		0		1		0		1	
Verhuizing	9		4		1		3		17	
Overig	13		9		2		1		25	
Ander traject	3		0		0		0		3	

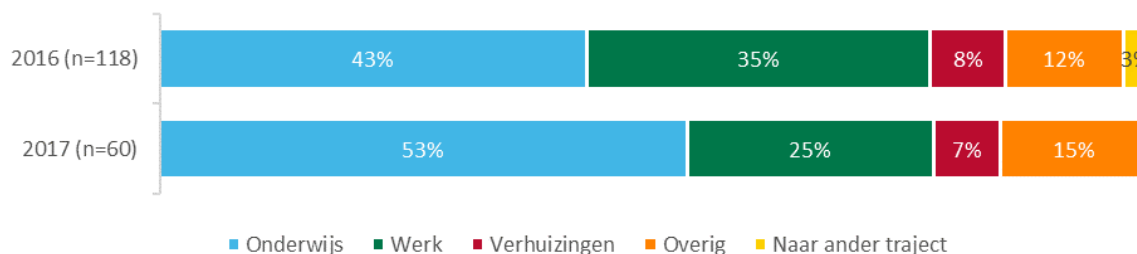
Tabel 2. Uitstroom deelnemers Project JAS (leeftijd 18-30)

Meer dan de helft van de statushouders in de leeftijd 18-30 die in de periode 2016-2019 in Project JAS zijn ingestroomd hebben het traject inmiddels afgerond (59 procent). Zij zijn uitgestroomd en voor het overgrote deel niet meer afhankelijk van een uitkering. 46 procent van deze statushouders is uitgestroomd naar onderwijs en 31 procent naar werk. Een aantal statushouders is verhuisd. Daarnaast is een deel uitgestroomd naar een ander traject of om overige redenen uitgestroomd. Wanneer we kijken naar de uitstroom van statushouders over verschillende instroomjaren dan zien we dat 86 procent van alle jonge statushouders die in 2016 en 61 procent van alle jonge statushouders die in 2017 zijn ingestroomd, het programma inmiddels hebben afgerond en uitgestroomd zijn uit de uitkering. In de latere jaren ligt dit aantal veel lager. Dat is ook logisch gezien de doorlooptijd van het programma van drie jaar.

Ook in de leeftijd 18-30 jaar stroomt een aanzienlijk deel van de statushouders uit naar werk, ondanks dat statushouders in deze leeftijd nadrukkelijk worden gestimuleerd om onderwijs te volgen. In de interviews geven klantmanagers en begeleiders aan dat het hierbij vooral gaat om iets oudere statushouders die al een baan hadden in het land van herkomst en dit beroep graag opnieuw willen uitoefenen. Daarbij speelt volgens medewerkers bij sommige statushouders ook de status die hieraan verbonden is een rol. Op basis van hun positie, functie of sociale klasse in het land van herkomst vinden sommige statushouders dat ze direct op niveau een functie zouden moeten kunnen vervullen of op een hoger niveau in het onderwijs zouden moeten kunnen instromen. De ervaring is dat men hier later vaak op terugkomt. Deze groepen statushouders kiezen voor toeleiding naar werk of switchen later van toeleiding naar onderwijs richting toeleiding naar werk, omdat ze het niet redden of omdat het onderwijs niet aansluit bij hun verwachtingen.

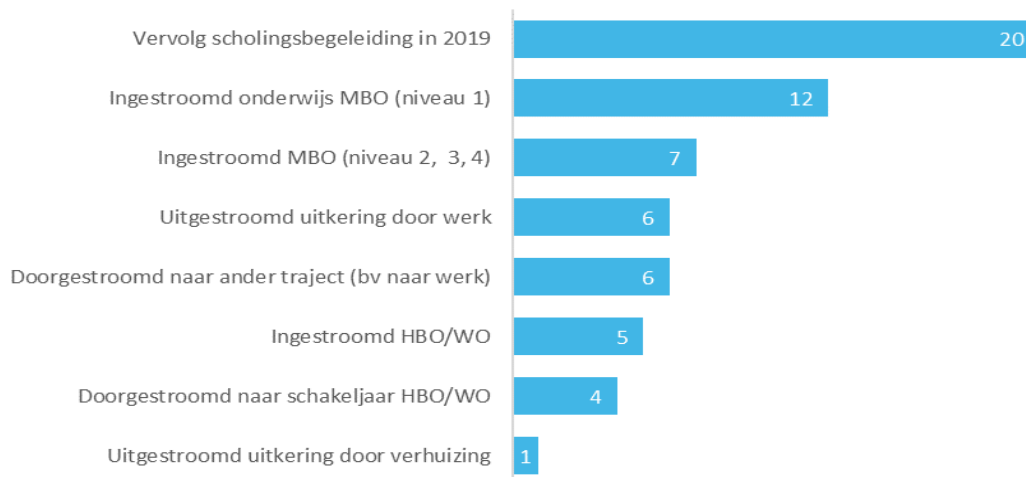
Wanneer we inzoomen op de uitstroom van statushouders die in de jaren 2016 en 2017 zijn gestart met Project JAS, en dus de volledige doorlooptijd van het programma van drie jaar hebben doorlopen, dan valt op dat een groter deel van de groep uit 2017 is uitgestroomd naar het onderwijs dan die uit 2016 (figuur 9).

Verhoudingsgewijs stroomde in dat eerdere jaar meer statushouders uit naar werk. De uitstroom naar andere categorieën is relatief constant.



Figuur 9. Uitstroom deelnemers Project JAS (leeftijd 18-30) in 2016 en 2017

In 2019 heeft de Leidse regio gekeken naar de uitstroom in 2018 en 2019 van statushouders in de leeftijd van 18 tot 27 jaar waarvan was vastgesteld dat er sprake was van een scholingsvraag. Verschil met de groep waarover we hiervoor rapporteerden, is dat al deze jongeren gericht naar onderwijs werden begeleid. In figuur 10 zijn de resultaten voor deze groep opgenomen. In totaal ging het om 61 jongeren, waarvan 52 jongeren nog niet in het bezit waren van een startkwalificatie. Bij een derde van de jongeren werd de scholingsbegeleiding voortgezet in 2019, waarbij het streven was om in te stromen in het onderwijs in schooljaar 2019-2020. Bijna een derde is ingestroomd in het mbo-onderwijs, waarvan twaalf op het niveau van Entree en zeven op een hoger mbo-niveau (2, 3 of 4). Vijf statushouders stroomden in op hbo- of wo-niveau en vier in het Voorbereidend Jaar Leiden. Twaalf deelnemers stroomden uit naar werk of een ander traject gericht op arbeid.



Figuur 10. Uitstroom deelnemers Project JAS met een scholingsvraag (leeftijd 18-27 jaar) in 2018 en 2019

Wanneer we inzoomen op de groep statushouders die in schooljaar 2019-2020 is ingestroomd in het onderwijs dan zien we dat van de 37 statushouders er dertig zijn begonnen met een mbo-opleiding en zeven met een opleiding in het hoger onderwijs. Bijna alle statushouders die zijn gestart met een mbo-opleiding zijn naar het mboRijnland gegaan. Ongeveer een op de drie koos hierbij voor een opleiding richting zorg. Daarnaast koos bijna een kwart voor een opleiding gericht op mobiliteit of logistiek. Statushouders die zijn gestart met een opleiding in het hoger onderwijs gingen naar de Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden of de Haagse Hogeschool. Vijf van de zeven statushouders die naar het hoger onderwijs zijn gegaan hebben een schakeltraject zoals het Voorbereidend Jaar Leiden gevolgd in voorbereiding op hun opleiding.

Docenten en begeleiders geven aan dat statushouders niet altijd instromen op het niveau dat ze zelf zouden willen. Diploma-eisen spelen daarbij een belangrijke rol. Weinig statushouders hebben (na diplomawaardering) een startkwalificatie en diploma's uit het land van herkomst sluiten niet aan bij de opleidingen in Nederland. Begeleiders, docenten en klantmanagers geven aan dat hoger instromen in de praktijk ook niet haalbaar is voor veel statushouders. Daarvoor is de taalachterstand over het algemeen te groot. Bovendien is het onderwijs anders georganiseerd dan men gewend is. Men heeft geen ervaring met competentiegericht onderwijs en mist vaak digitale vaardigheden, studievoordigheden en/of presentatievaardigheden. De ervaring is dat statushouders die hoger instromen, vaak uitvallen of de opleiding te zwaar vinden en daardoor toch (eerst) voor een lager niveau kiezen. Een aantal medewerkers denkt dat een hogere instroom wel mogelijk zou zijn als het voorbereidend programma langer zou zijn of er in het onderwijs waarin men instroomt meer ruimte zou zijn om taalachterstand verder weg te werken.

Bij een klein deel van de statushouders lukt het (nog) niet om hen met een studie of werk te laten starten. Volgens begeleiders, docenten en klantmanagers is daarbij vaak sprake van (een verzameling van) persoonlijke problemen die een belemmering vormen. Zo geven statushouders aan dat ze schulden hebben bij een mensensmokeelaar of familieleden in het buitenland vragen dwingend om geld te sturen. Statushouders kiezen dan vaak toch voor werk om geld te verdienen. Ook is er in sommige gevallen sprake van gezondheidsproblemen, psychische problemen (angststoornissen, depressie en PTSS als gevolg van onder andere oorlogs- en geweldservaringen) en/of drugsgebruik of huiselijk geweld.

Daarnaast is er een groep statushouders die analfabeet of laaggeletterd is, doordat ze in hun land van herkomst nooit naar school zijn geweest of door de oorlog lange tijd van onderwijs verstoken zijn geweest. Voor deze statushouders is de ontwikkelings- en taalachterstand soms te groot om in drie jaar naar het regulier onderwijs te gaan. Dat geldt ook voor een klein deel van de statushouders waar sprake is van een (licht) verstandelijke beperking.

8.2 Het vergroten van integratie van jonge statushouders in Nederland

8.2.1 Snelle start met inburgering

De gemeenten in de Leidse regio sturen aan op een snelle start met inburgering. Medewerkers van Project JAS ervaren dat dit positief is voor de integratie. Uitstel van inburgering zorgt er volgens medewerkers voor dat statushouders geïsoleerd raken. Doordat ze de taal niet goed spreken kunnen ze zich ook op andere vlakken maar beperkt ontwikkelen en niet goed in contact komen met Nederlandse inwoners van de gemeente.

De effecten van inzet op een snelle start van inburgering zijn (nog) niet goed in cijfers te zien. Beschikbare benchmarkcijfers op dit vlak hebben betrekking op de periode van ingestroomde statushouders van voor 2016. Bovendien zien medewerkers in de praktijk dat statushouders de DUO-lening vaak langer open laten staan om het inburgeringsexamen uit te stellen en te kijken of men misschien nog op een hoger taalniveau kan inburgeren. Hierdoor is het aantal maanden dat men er uiteindelijk over doet om te slagen voor het inburgeringsexamen geen goede weergave van de werkelijke snelheid van inburgering.

8.2.2 Aandacht voor integratie in Project JAS

De extra inzet op integratie in verschillende Project JAS-onderdelen wordt positief ervaren. Statushouders geven aan dat ze De Startgroep en met name ook de training Het Gesprek zeer zinvol vinden om meer te leren over de Nederlandse cultuur en het (onderwijs)systeem. Het geeft meer gevoel bij het wereldbeeld van de Nederlander en waarin dit verschilt van hun eigen wereldbeeld. Daarbij gaat het niet alleen om waarden en normen zelf, maar ook het 'waarom' achter waarden en normen.

Ook het mentorprogramma wordt als zinvol ervaren. Statushouders geven aan dat het helpt om meer in contact te komen met Nederlanders, en om sociale en taakvaardigheden te vergroten. De mate van meerwaarde voor de statushouders lijkt te verschillen tussen verschillende personen. Sommige statushouders geven aan dat het voor hen van groot belang was, terwijl anderen het als prettig maar niet cruciaal hebben ervaren. Er wordt bij het mentorprogramma bewust gekozen voor een laagdrempelige informele opzet waarin de mentor als extra buurman of buurvrouw fungeert. Volgens een aantal medewerkers van Project JAS zou het mentorprogramma nog meer kunnen bijdragen aan integratie als het een iets formeler en nog professioneler karakter zou krijgen. De exacte invulling van het mentorschap hangt nu af van de behoeften van de statushouder en wat de mentor in kwestie kan bieden. Een meer vastomlijnde inzet door mentoren zou volgens deze medewerkers kunnen helpen om de bijdrage van het mentorprogramma aan de integratie van statushouders te kunnen vergroten. Andere medewerkers wijzen juist op de kracht van het informele karakter van het programma. Zij geven aan dat er ook geen rolverwarring moet komen met de positie van de klantmanager.

Volgens statushouders en medewerkers wordt integratie echter het meest bevorderd door naar school of aan het werk te gaan. Daar komen statushouders in contact met Nederlanders en doet men ervaring op met de taal en het opbouwen van een netwerk. In dat kader wordt een stage of bijbaan als onderdeel van Project JAS als zeer positief ervaren. Het volgen van onderwijs of werken dragen ook bij aan de eigenwaarde van statushouders. Men draagt bij aan de samenleving, ervaart dat men meedoet en ertoe doet. In dat kader waarschuwen medewerkers voor een te vroege stage. De afstand in taal en cultuur kan dan nog zo groot zijn dat men juist negatieve ervaringen opdoet. Daarnaast is een goede stage-ervaring volgens medewerkers ook afhankelijk van de organisatie die de stage biedt. Deze moet bewust en bekwaam zijn in de omgang met statushouders en niet alleen op zoek zijn naar een extra paar handen.

Statushouders merken op dat echt integreren moeilijk blijft, ook in het onderwijs. Op school vormen zij toch nog vaak een aparte groep of zoeken ze elkaar op. Dat is nadelig voor de taalontwikkeling. Dat geldt in het bijzonder voor studies met veel buitenlandse studenten waarin het relatief gemakkelijk is om de eigen taal te blijven spreken. Statushouders geven aan dat de integratie wel steeds beter gaat; het kost ook tijd.

8.3 Het vergroten van succes in het onderwijs

Uit de rapportage van de gemeente Leiden over de inzet van scholingsbegeleiding en Transferium blijkt dat 18 van de 22 deelnemers aan de JAS-Entreeklas uit 2018-2019 succesvol zijn doorgestroomd naar mbo 2.³⁰ Er zijn nog geen exacte cijfers beschikbaar over het succes na de doorstroom, maar medewerkers en begeleiders geven aan dat het met de meeste statushouders goed gaat.

In het najaar van 2019 zijn vijf statushouders die het jaar daarvoor een schakeltraject zoals het Voorbereidend Jaar Leiden hebben gevolgd gestart in het hoger onderwijs. Zij gingen naar de Universiteit Leiden, Hogeschool Leiden of de Haagse Hogeschool. Daarnaast is één statushouder na het volgen van een schakeljaar gestart met een mbo-opleiding.³¹

8.4 Voortijdse uitstroom in de toekomst zoveel mogelijk beperken

Docenten en begeleiders geven aan dat er weinig uitval is bij statushouders in het onderwijs.

Statushouders die wel uitvallen hebben volgens medewerkers vaak te maken met (een combinatie van) persoonlijke problemen. Bij een deel van de statushouders spelen relationele problemen of psychische problemen, zoals angststoornissen, depressie en PTSS als gevolg van oorlogs- en geweldservaringen of een onveilige situatie van familie in het thuisland. In sommige gevallen is ook sprake van drugsgebruik en/of huiselijk geweld. Voor een deel van de statushouders is de combinatie van familie, werk en onderwijs te veel. De 'strijd om het bestaan' vormt een belemmering om onderwijs te kunnen volgen.

Een kleiner deel van de statushouders die uitvallen, stopt volgens medewerkers vanwege onderwijsinhoudelijke redenen. Zij voelen zich dan vaak niet aangesproken op hetgeen ze vakinhoudelijk kunnen. Dit speelt vooral bij het Entree-onderwijs. Het onderwijs is voor een groep die vakinhoudelijk al redelijk bedreven is, erg theoretisch en inhoudelijk te makkelijk. Tegelijkertijd is een hoger niveau nog niet haalbaar, doordat ze in hun taalontwikkeling nog niet ver genoeg zijn. Bij een deel van de statushouders speelt ook mee dat ze de opleiding en klasgenoten beneden hun niveau vinden. Zij hebben moeite om over de status heen te stappen die ze hadden in het land van herkomst.

Begeleiders geven aan dat een deel van de statushouders die stoppen, later weer terugkomt en toch onderwijs wil volgen. Na een periode werken of zoeken van werk ervaart men de meerwaarde van een diploma meer.

³⁰ Rapportage inzet Scholingsbegeleiding, Transferium Project JA/JAS (Subsidie Leidse VSV middelen) Periode 1-1-2019 tot 1-1-2020

³¹ Voorbereidend Jaar Leiden VJL. Tussenrapportage, november 2019

9. Mechanismen van effect in de praktijk

Op basis van interviews met statushouders en medewerkers van Project JAS hebben we de mechanismen getoetst waarvan wordt verondersteld dat ze leiden tot een goede aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem. Werkt de aanpak zoals bedoeld? En hoe wordt de aanpak gewaardeerd en ervaren door betrokken uitvoerders en deelnemers?

9.1 Alle statushouders zijn bekend en deelnemers voelen zich gezien en gehoord

De gemeenten in de Leidse regio kiezen voor intensief contact tussen statushouders en de begeleider(s) van de gemeente, omdat zij verwachten dat de gemeenten hierdoor sneller en beter passende ondersteuning kunnen bieden en statushouders zich meer verbonden voelen aan het traject en de organisatie.

Statushouders zijn goed in beeld. De verschillende medewerkers van Project JAS geven allen aan dat statushouders goed in beeld zijn. Er zijn klantmanagers aangewezen die specifiek voor statushouders werken en hiervoor een lagere caseload hebben, zodat ze regelmatig contact kunnen onderhouden. De klantmanagers verstrekken informatie over Project JAS, zowel over de mogelijkheden als de plichten, en maken afspraken met de statushouders over inburgering en toeleiding naar werk of onderwijs. Door de vinger aan de pols te houden, blijven inburgering en opleiding ook een hot item en kan waar nodig worden geschakeld en doorverwezen naar andere hulpverlening. Het aantal contactmomenten hangt in de praktijk af van de situatie waar de statushouder zich in bevindt. Rond cruciale momenten zoals de startfase, rond inschrijving bij opleidingen of bij problemen is er extra contact. Belangrijke ontwikkelingen worden gerapporteerd in een volgsysteem. Medewerkers geven aan dat statushouders voordat werd gestart met Project JAS nog wel eens uit zicht waren. Dat gebeurt nu niet meer.

De scholingsbegeleider speelt een cruciale rol. Wanneer het traject van een statushouder gericht is op instromen in het onderwijs, dan zorgt de klantmanager voor een goede overdracht naar de scholingsbegeleider. Medewerkers en deelnemers geven aan dat de scholingsbegeleider een cruciale rol heeft. Zij kent alle statushouders die de onderwijsroute volgen persoonlijk en neemt op belangrijke momenten contact op, zowel bij het begin voor keuzes in het traject als later bij inschrijving voor een opleiding of ondersteuning wanneer jongeren op school zitten. De scholingsbegeleider is gedurende het gehele traject beschikbaar voor vragen en ondersteuning. Contact is laagdrempelig via WhatsApp, telefoon of e-mail. Daarnaast neemt zij zelf veel initiatief, bijvoorbeeld in het verstrekken van informatie over open dagen en het periodiek checken van de voortgang bij statushouders. Ook zorgt zij voor de betaling door de gemeente Leiden van lesgeld voor alle studenten en van boekengeld voor alleenstaande mbo-studenten. De scholingsbegeleider heeft nauwe contact met medewerkers bij verschillende onderwijsvoorzieningen in de regio. Op die manier kan de instroom van een statushouder goed worden afgestemd. Ook buiten de vaste partners en de Leidse regio neemt de scholingsbegeleider contact op met onderwijsinstellingen om de mogelijkheden voor instroom van statushouders te bespreken. De scholingsbegeleider wordt zeer gewaardeerd door statushouders en vaak genoemd als het de meest belangrijke onderdeel van de ondersteuning.

Extra begeleiding in het onderwijs helpt. Wanneer statushouders de overstap maken naar de JAS-Entreeklas of het Voorbereidend Jaar Leiden, wordt de ondersteuning overgedragen naar medewerkers van de betreffende instellingen. Bij de JAS-Entreeklas heeft de docent Nazorg een belangrijke rol in het in beeld houden van statushouders en het bieden van extra onderwijsbegeleiding en praktische ondersteuning. Statushouders geven aan dat het helpt om deze ondersteuning te hebben naast het onderwijs in de klas. Wanneer statushouders doorstromen naar hogere mbo-niveaus dan blijft de nazorgcoach de statushouders volgen en waar nodig beschikbaar voor ondersteuning. Bij het Voorbereidend Jaar Leiden houdt de coördinator contact met de statushouders. Hij/zij zorgt voor een programma op maat en afstemming met het vervolgonderwijs. Zowel de docent Nazorg van de JAS-Entreeklas en de coördinator van het Voorbereidend Jaar Leiden worden al voor de overstap naar de betreffende programma's geïntroduceerd bij de statushouders, zodat ze al bekend zijn wanneer de statushouders aan de programma's beginnen.

Persoonlijke aandacht en actieve begeleiding zijn bepalend voor succes. De verschillende medewerkers zien persoonlijke aandacht als een succesfactor in de toeleiding en begeleiding van statushouders naar het onderwijs. Actieve begeleiding maakt het mogelijk om een band op te bouwen en een vertrouwensrelatie te hebben. Medewerkers geven aan dat ze statushouders hierdoor beter kunnen ondersteunen en eventuele problemen sneller in beeld hebben. De ervaring is dat statushouders op deze manier het ook sneller en eerlijker aangeven als er iets speelt. In dat kader wordt verloop bij klantmanagers als punt van aandacht gezien. Er zijn behoorlijk wat wisselingen geweest in de personele bezetting van deze functie. Dat maakt dat statushouder weer moet wennen aan een nieuw gezicht, de klantmanager kennis over de situatie van de statushouder moet opdoen en een vertrouwensband opnieuw moet worden opgebouwd.

Ondersteuning bij praktische zaken helpt. De begeleiding van de scholingsbegeleider, de docent Nazorg van de JAS-Entreeklas en de coördinator van het Voorbereidend Jaar Leiden worden door verschillende statushouders genoemd als belangrijke ondersteuning in de weg naar en in het onderwijs. Ze weten dat ze hier terecht kunnen. Daarbij wordt het belang van advies en informatie genoemd, maar ook ondersteuning bij praktische zaken, zoals correspondentie met opleidingen of andere instellingen.

Schriftelijke communicatie zou positiever kunnen. Een aantal medewerkers geeft aan dat de communicatie richting statushouders positiever zou kunnen. Volgens hen wordt er met name in schriftelijke communicatie met juridische taal veel over consequenties geschreven. Deze 'bedreigende toon' werkt volgens de medewerkers demotiverend. Zij hebben de ervaring dat positief belonen beter werkt. Daarbij gaat het vooral over taalgebruik, waarin men meer aandacht zou mogen hebben voor prestaties en het uitspreken van waardering hiervoor.

9.2 Maatwerk in ondersteuning en aanbod

Door het trainings- en begeleidingsaanbod af te stemmen op de verschillende groepen en maatwerk te bieden verwachten de gemeenten een doorgaande ontwikkelingslijn te kunnen bieden, aansluitend op de mogelijkheden en perspectieven van statushouders.

Differentiatie in aanbod door maatwerk. Medewerkers geven aan dat de verschillen tussen statushouders groot kunnen zijn. Zowel in vooropleiding, leerbaarheid, motivatie als in de thuissituatie. Dat maakt dat maatwerk en flexibiliteit noodzakelijk is om statushouders goed te kunnen ondersteunen. In de praktijk gebeurt dit door het aanbod in de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS af te stemmen op de mogelijkheden van de statushouder en de specifieke eisen van de beoogde opleiding. De scholingsbegeleider speelt hierbij een belangrijke rol in trajectbegeleiding. Zij bespreekt met de statushouder de mogelijkheden, zorgt voor inschrijving bij verschillende trainingsonderdelen en houdt de voortgang in de gaten. Waar nodig wordt het traject aangepast, bijvoorbeeld als er meer tijd nodig is voor een onderdeel of het niveau van een opleiding te hoog of te laag blijkt. De onderwijsroute van statushouders ziet er in de praktijk ook verschillend uit voor de verschillende statushouders, zowel wat betreft de modules die men volgt als het tempo waarin. Differentiatie vindt daarmee met name plaats in de selectie van het trainings- en opleidingsaanbod.

Differentiatie binnen trainingsaanbod is lastig. Binnen het geboden algemene trainingsaanbod blijkt differentiatie lastiger. Bij onderdelen die door alle of veel statushouders worden gevolgd, zoals De Startgroep, Het Gesprek en de Talentgroepen, is de samenstelling van de groepen veelal divers. Soms is het een bewuste keus om te kiezen voor een gemengde groep, soms heeft het te maken met de planning of met de taal waarin de training gegeven wordt. Docenten hebben aandacht voor differentiatie, maar geven aan dat het in de praktijk lastig is om goed in te spelen op verschillen in de groep op het vlak van taal(niveau), inhoudelijke kennis of wereldbeeld (conservatief versus progressief). Daarbij speelt ook de afstemming met de verschillende inburgeringstrajecten en de wisselende roosters van de inburgeringsinstanties een belangrijke rol. Verschillende statushouders geven aan dat het aanbod niet volledig aansloot bij wat ze nodig hadden. Bij De Startgroep was niet alle informatie voor hen relevant en in Talentgroepen of het Transferium ging het voor sommige statushouders te traag of sloot de inhoud niet helemaal aan bij wat men later nodig had. Dat kan leiden tot irritatie in de groep. Volgens verschillende medewerkers zouden meer homogene groepen kunnen helpen om het aanbod beter af te stemmen op de statushouders. Tegelijkertijd is dit organisatorisch ingewikkeld door kleine aantallen.

9.3 Heldere verwachtingen

Door het proactief managen van verwachtingen denken de gemeenten teleurstellingen bij statushouders te kunnen voorkomen en hen zo gemotiveerd te kunnen houden om actief in te burgeren en aan hun ontwikkeling te werken.

Vroegtijdig en veel aandacht voor heldere verwachtingen. Er wordt in de praktijk vroegtijdig en voortdurend aandacht besteed aan het scheppen van heldere verwachtingen, zowel individueel bij de intake als klassikaal. Het Nederlandse systeem wordt uitgelegd en opties en perspectieven worden besproken. De ervaring van medewerkers is dat het nodig is om het meerdere keren uit te leggen. Het systeem is anders dan men gewend is waardoor het vaak even duurt voordat alles duidelijk is. Daarbij speelt ook mee dat er in de beginfase veel op de statushouders afkomt, en taal een grote barrière is waardoor niet alle informatie goed blijft hangen. Inburgeringsaanbieders geven aan dat ze ook zien dat er in de Leidse regio meer aandacht wordt besteed aan het managen van verwachtingen dan in andere gemeenten. Deelnemers hebben vaak al een realistisch(er) beeld van de mogelijkheden.

Toch nog vaak discrepantie tussen verwachtingen en realiteit. Tegelijkertijd ervaren de verschillende professionals dat verwachtingen bij statushouders en de realiteit toch nog dikwijls uiteenlopen. Soms heeft dat te maken met een laag (taal)niveau van de statushouder waardoor men het niet goed begrijpt. In sommige gevallen heeft het te maken met het verschil in informatie die statushouders in het azc krijgen en die ze bij de gemeente ontvangen. Medewerkers ervaren dat bij het azc soms verkeerde verwachtingen ontstaan door goedbedoelde aansporing van vrijwilligers. Statushouders geven zelf ook aan dat informatievoorziening bij de gemeente duidelijker is dan in het azc. Daarnaast spelen status en positie in het eigen land en angst ook een belangrijke rol. In veel culturen is het perspectief dat de klasse waarin je instapt, de klasse is waarin je blijft. Men wil daarom niet onderaan beginnen. Bovendien worden de mogelijkheden in het land van herkomst soms ook bepaald door kennissen en relaties, terwijl in Nederland naar de prestaties van de statushouders wordt gekeken. Het is volgens medewerkers nodig om uit te leggen dat de Nederlandse samenleving heel open is; je kunt nog alles worden. Er is hiervoor expliciet aandacht in Het Gesprek. Niettemin lukt het sommige statushouders niet om te accepteren dat men vooral door achterstand in taal op een lager niveau moet instromen dan gewenst en verwacht. Daarbij speelt soms ook achterdocht tegen de overheid, waarvan men denkt dat ze statushouder bewust 'dom' willen houden.

Zelf ervaren helpt voor acceptatie. Begeleiders en docenten ervaren dat het soms ook nodig is dat statushouders zelf ervaren hoe moeilijk het is. In dat licht laat men de keuze uiteindelijk aan de statushouder. Medewerkers adviseren het meest passende niveau, maar als statushouders blijven volharden dan zijn ze vrij om zich voor een ander niveau in te schrijven dan wordt geadviseerd. In de praktijk wordt men dan vaak niet toegelaten omdat men een toelatingstoets niet haalt, of men redt het niet na toelating omdat het te moeilijk is. Deze ervaring zorgt vaak voor acceptatie om op een lager niveau te starten.

Statushouders geven zelf ook aan dat men ervaart dat de opleidingen in de praktijk heel moeilijk zijn en toelatingseisen terecht hoog zijn.

9.4 Regie op inburgering

De regio verwacht dat het actiever aanspreken van statushouders op hun verplichtingen, het koppelen hiervan aan de uitkering en het meer sturend opereren betreffende de start en invulling van inburgering de motivatie van statushouders en een actieve deelname vergroten.

Afspraken met inburgeringsorganisaties zorgt voor dekkend aanbod. Zowel medewerkers van Project JAS als inburgeringsorganisaties geven aan dat duidelijk merkbaar is dat de gemeenten regie nemen in de inburgering. Ze ervaren dat dit bijdraagt aan goede inburgering en aansluiting met het onderwijs. Er worden afspraken gemaakt met vaste inburgeringsinstanties over het cursusaanbod en het regelen van de instroom.

Aanbieders geven aan dat dit helpt om een goed aansluitend aanbod te creëren op verschillende taalniveaus en het aansluiten op vervolgonderwijs.

Planning van JAS-programma naast inburgeringslessen is lastig. Het plannen van het aanbod binnen het JAS-programma naast de inburgeringslessen blijkt wel ingewikkeld. Deelnemers volgen lessen bij diverse inburgeringsinstanties waarbij de roosters regelmatig worden aangepast. Dit maakt een goede planning van het trainings- en lesaanbod binnen Project JAS lastig en zorgt ervoor dat de planning continu moet worden aangepast. Door slim te plannen en onderdelen op verschillende momenten aan te bieden hoeven statushouders zelden onderdelen te missen, maar het is niet altijd mogelijk om het programma voor alle deelnemers passend te organiseren wat het moment en het niveau van aanbod betreft.

Statushouders starten eerder met inburgering. In De Startgroep wordt sterk gestuurd op een snelle start met de inburgering. De ervaring is dat een deel van de statushouders vroeger relatief laat startte met inburgeren, omdat ze het gevoel hadden met drie jaar nog veel tijd te hebben. Er wordt nu aangedrongen op een snellere start. Inburgeringsorganisaties merken ook dat statushouders eerder komen dan voor de start van Project JAS en ook eerder dan in andere regio's

Betere match tussen statushouder en inburgeringsaanbod door sturende advisering. Er wordt in De Startgroep ook in toenemende mate sturend geadviseerd over het meest passende inburgeringsaanbod in het perspectief van de toeleiding naar het betreffende onderwijsniveau. Zo wordt er voor statushouders met het perspectief hbo of wo gestuurd op deelname aan het Academische Taalcentrum van de Universiteit Leiden, zodat zij goed door kunnen stromen naar het Voorbereidend Jaar Leiden. Voor statushouders met perspectief mbo wordt juist een andere inburgeringsopleider geadviseerd. De ervaring bij begeleiders is dat dit nodig is omdat statushouders vaak nog geen reëel beeld hebben van hun niveau en de mogelijkheden. Men kiest dan voor een school omdat anderen hierheen gaan of omdat het binnen de gemeenschap bekend is. Het aanbod sluit dan vaak niet aan bij het niveau van de statushouder. Dat speelt in het bijzonder voor het scholingsaanbod van het Academische Talencentrum. Medewerkers merken dat het aantrekkingskracht heeft vanwege status, maar in de praktijk is het voor velen te hoog gegrepen. De medewerkers van Project JAS en de inburgeringsorganisaties merken dat de intensievere advisering helpt om een betere match te maken. Het niveau van het aanbod en de deelnemers sluit beter op elkaar aan en er is minder 'shopgedrag'; voorheen wisselden statushouders vaker van school omdat men niet tevreden was of het te moeilijk vond. Statushouders nemen het advies in de meeste gevallen ook over. In dit licht wordt de verwachte toename van regie met de nieuwe Wet inburgering door de meeste medewerkers toegejuicht. Het kan volgens hen helpen om meer dwingend te adviseren en shopgedrag te voorkomen. Een aantal medewerkers gelooft dat er ook ruimte voor keuze en eigen initiatief moet zijn bij de statushouder. Het heeft in hun ogen geen zin als de statushouders er niet zelf achterstaan.

Vinger aan de pols. Inburgeringsorganisaties en klantmanagers hebben regelmatig contact over de voortgang van statushouders. Klantmanagers houden de vinger aan de pols door te checken of iemand komt en hoe het gaat. Andersom nemen inburgeringsorganisaties contact op wanneer een statushouder zich meldt, door bij de gemeente te checken of de statushouder al advies heeft gehad. De ervaring bij inburgeringsorganisaties is dat uitval hierdoor beter kan worden voorkomen, doordat sneller wordt geschakeld bij een mismatch of problemen in de thuissituatie. Bij veel andere gemeenten gaat dat via het algemene nummer. Wetgeving rond de privacy vormt daarbij wel een belemmering; in hoeverre mag informatie over deelnemers worden gedeeld?

9.5 Een integraal en intensief programma

Met een integraal en intensief programma verwacht de regio aan statushouders meer structuur te kunnen bieden en belemmeringen op verschillende leefgebieden weg te kunnen nemen, zodat statushouders betrokken en gemotiveerd blijven om succesvol een plek in het onderwijs te vinden.

Het programma biedt structuur voor statushouders. Docenten en begeleiders zien dat het programma structuur biedt aan de statushouders. Het geeft hen een goede weekinvulling en zorgt er daarmee voor dat de statushouders aangehaakt blijven. Qua belasting is het voor de meeste statushouders goed te doen volgens de medewerkers. In het begin was het programma erg intensief, waardoor statushouders uitvielen. Nu wordt beter gekeken naar de belasting. Statushouders zelf geven aan dat het een vol programma is, maar niet te vol. Men wil vooruit en is dus ook bereid om hard te werken.

Integrale benadering helpt om problemen te signaleren. De integrale benadering is ook zichtbaar in de wijze waarop klantmanagers, scholingsbegeleiders en trainers de statushouders benaderen. Ze vragen de statushouders steeds hoe het op de verschillende leefgebieden vergaat: hoe gaat het op de taalschool? Hoe gaat het thuis/met je gezin? Hoe gaat het met de financiën? Hoe gaat het met je traject, et cetera? De ervaring van de medewerkers is dat problemen op die manier snel aan het licht komen, ook als ze betrekking hebben op een ander vlak van het leven van de statushouder. Door vervolgens snel te schakelen kunnen problemen worden voorkomen.

Samenhang binnen het programma is niet altijd duidelijk. De samenhang binnen het programma is voor de statushouders niet altijd even duidelijk. Het voelt niet als één programma, maar als een stapeling van losse scholingsprogramma's. Dat heeft onder meer te maken met de verschillende namen van de trainingen en de verschillende trainers en docenten. Het versnipperde karakter van het programma zorgt bij sommige statushouders voor stress. Trainingen of andere onderdelen worden ervaren als nog een extra iets dat ze moeten, in plaats van als onderdeel van een geheel. Daarbij speelt ook mee dat statushouders de westerse manier van plannen en leven vaak sowieso als hectisch ervaren.

Vitaliteit komt niet goed van de grond. Medewerkers geven aan dat de inzet op vitaliteit niet goed van de grond komt. In het al drukke programma met inburgering en trainingen heeft het voor statushouders geen prioriteit. Daarbij speelt mee dat beweging en gezonde voeding in veel culturen een minder groot thema is. De inzet op dit vlak wordt mede daarom soms als betuttelend ervaren. Statushouders maken daardoor weinig tot geen gebruik van het aanbod. Klantmanagers en begeleiders voelen zich ook niet in de positie om hier veel druk op uit te oefenen aangezien de aandacht dan minder uitgaat naar inburgering en scholing. Tegelijkertijd wordt wel de meerwaarde van bewegen en gezond eten gezien en ervaren medewerkers dat goed aanbod op dit vlak belangrijk is.

Bij psychische problemen hulpverlening, maar nog geen preventief aanbod. Waar nodig wordt verbinding gelegd met jeugdzorg of andere hulpinstanties voor psychische ondersteuning. Dat gaat volgens betrokken medewerkers goed, maar het is wel erg reactief. Hulp wordt pas ingeschakeld wanneer er al een probleem wordt ervaren of statushouders zelf om hulp vragen. Medewerkers ervaren dat dit laatste niet vaak gebeurt, omdat veel mensen niet erkennen dat ze psychische problemen hebben vanwege angst voor stigma; als je hulp zoekt dan ben je 'gek'. Ook speelt cultuur een rol; oplossingen worden meer gezocht in religie. Meerdere medewerkers geven aan dat meer preventief aanbod op het gebied van mentale weerbaarheid en traumaverwerking zou kunnen bijdragen aan een goede toeleiding en begeleiding naar onderwijs. Mogelijk zou dat in de vorm van een training kunnen of met individuele coaching.

9.6 Tijd en aandacht om te schakelen

De gemeenten stellen dat een brede en langdurige voorbereiding noodzakelijk is voor een succesvolle instroom in het onderwijs.

Zonder voorbereidend programma is instroom in het onderwijs niet mogelijk. Docenten en begeleiders geven aan dat het zonder een voorbereidend programma niet haalbaar is om succesvol in te stromen in het Nederlandse onderwijs. Allereerst moeten de basisvoorwaarden op orde zijn, zoals een veilige leefomgeving en psychische gezondheid. Anders zijn mensen er nog niet klaar voor. Daarnaast is de taalachterstand te groot. Het Nederlandse onderwijs is zeer talig, waardoor voldoende beheersing van de taal cruciaal is. Docenten en begeleiders geven aan dat voor veel statushouders de inburgering alleen niet voldoende is om de taalachterstand weg te werken. Daarbij speelt mee dat het Nederlandse onderwijs heel anders is opgezet.

Het onderwijs in het land van herkomst is voornamelijk gericht op kennisoverdracht, terwijl het Nederlandse onderwijs veel meer competentiegericht is. Hiervoor missen statushouders veelal de benodigde studievoordigheden en '21-century skills', zoals digitale vaardigheden en presenteren. Ook statushouders zelf geven aan dat ze het niet gered hadden in het onderwijs zonder de voorbereiding. Enkele statushouders hebben wel geprobeerd om versneld aan een opleiding te beginnen, maar zij zijn hier later mee gestopt omdat het toch nog te moeilijk was.

Het lukt goed om deficiënties weg te nemen. In Project JAS wordt met verschillende trainingen gericht gewerkt aan het wegnemen van deficiënties. Volgens docenten en begeleiders lukt het met het aanbod over het algemeen goed om statushouders voor te bereiden op het reguliere onderwijs. Ook statushouders zelf geven aan dat de trainingen zeer nuttig zijn en ze onderdelen van het programma herkennen wanneer ze later onderwijs volgen. Het volledig bekwaam afleveren is volgens velen niet mogelijk, vooral niet op het gebied van taal. Daarvoor is de afstand te groot, met name bij de groep analfabeten. Statushouders geven aan dat ze uiteindelijk op school en tijdens werk het meeste leren, omdat ze daar de taal actief spreken.

Lang proces kan demotiverend werken. Verschillende statushouders geven aan ze het wel een lang proces vinden om te komen tot de studie en het diploma dat ze uiteindelijk beogen. Dat geldt met name voor statushouders die al wat ouder zijn en/of uiteindelijk richting het hoger onderwijs willen, maar vanwege toelatingseisen eerst moeten stapelen via het middelbaar beroepsonderwijs. Met de voorbereidende trainingen en het doorlopen van het middelbaar beroepsonderwijs duurt het soms zes jaar voordat men uiteindelijk op het gewenste niveau is. Dat werkt demotiverend. Tegelijkertijd ervaren statushouders dat het ook niet veel sneller kan. Met name door taalachterstand is het niveau anders nog te hoog.

Overwegend positieve ervaringen met Voorbereidend Jaar Leiden. De Hogeschool Leiden en de Universiteit Leiden bieden met Het Voorbereidend Jaar Leiden (VJL) gezamenlijk een schakeljaar voor statushouders om zich in één cursusjaar te ontwikkelen naar het gewenste startniveau in het hoger onderwijs. De ervaringen met het programma van begeleiders, docenten en statushouders zijn overwegend positief. Een groot deel van de deelnemers is ingestroomd in het hbo of een universitaire opleiding. Een enkeling is naar het mbo gegaan.

De kracht zit hem volgens medewerkers in de samenwerking tussen de betrokken (inburgerings)opleidingen, het UAF en de gemeente. Door goed overleg tussen het Academisch Talencentrum en de coördinatie van het VJL wordt er een goede aansluiting gerealiseerd tussen het traject van inburgering naar minimaal B1 en het aanbod in het schakeljaar. De samenwerking tussen Hogeschool Leiden en Universiteit Leiden maakt het mogelijk om zowel toeleiding naar hbo als wo te bieden. Statushouders kunnen daarbij nog switchen. Het is volgens begeleiders belangrijk dat de niveaus daarbij als gelijkwaardig worden beschouwd voor het gevoel van eigenwaarde van de deelnemers; er moet worden voorkomen dat plan b voelt als een mislukking. Men heeft vaak al moeten slikken dat diploma's in het eigen land hier een andere waarde hebben.

Statushouders die hebben deelgenomen aan het VJL geven aan dat ze het als zeer nuttig hebben ervaren. Dat geldt zowel voor de extra aandacht voor taal, de aandacht voor benodigde vakken en de aandacht voor persoonlijke ontwikkeling, mindset en communicatie. Daarbij had van de statushouders nog meer aandacht mogen worden besteed aan het gebruik van software als Excel en Word en het maken van verslagen. Dit wordt door de statushouders in het vervolgonderwijs als het lastigste ervaren. Daarnaast ervaren sommige statushouders dat het aanbod meer is gericht op beta- dan op alfa- en gammaopleidingen. Zij hadden het jaar wellicht (deels) anders willen besteden.

Er is veel aandacht voor een goede overdracht van studenten naar het vervolgonderwijs. Medewerkers van VJL hebben goed contact met de studieadviseurs en er wordt samengewerkt met de opleidingen zodat statushouders alvast gastlessen kunnen volgen. Studenten worden daarnaast gevolgd met een leerlingvolgsysteem. Medewerkers geven aan dat statushouders ook na de overstap naar het reguliere onderwijs nog een beroep doen op het VJL. De menselijke relatie wordt ook hier gezien als succesfactor. Het gaat niet alleen om processen, maar om het oog hebben voor de persoon in kwestie. Statushouders worden voortdurend geconfronteerd met wat ze niet kunnen en wat ze niet hebben.

Het is volgens medewerkers daarom belangrijk dat ze merken dat iemand in ze gelooft, en ze kunnen ervaren en laten zien dat ze het wel kunnen. Dat zorgt voor het zelfvertrouwen dat ze nodig hebben om verdere stappen te kunnen zetten.

9.7 Specifiek aanbod voor statushouders

De gemeenten veronderstellen dat statushouders beter begeleid kunnen worden in aparte groepen, omdat specifiekere aan de benodigde vaardigheden kan worden gewerkt en het aanbod beter kan worden afgestemd op de situatie van statushouders.

Apart aanbod of begeleiding nodig, zeker in het begin. Docenten en begeleiders ervaren dat statushouders in het reguliere onderwijs weinig bij de hand worden genomen. Het taalniveau is over het algemeen te hoog, ook in de lagere onderwijsniveaus en er is weinig ruimte voor extra uitleg en begeleiding die statushouders nodig hebben. Het gaat daarbij ook om heel praktische zaken, zoals het gebruik van een laptop of software dat voor reguliere studenten heel gewoon is. Statushouders zijn daar vaak veel minder in bedreven en lopen dan vast. Het is volgens de medewerkers daarom nodig om apart aanbod of begeleiding te bieden aan statushouders, zeker in de startfase.

Positieve ervaringen met aparte JAS-Entreeklas. Vanaf schooljaar 2018-2019 is in samenwerking met mboRijnland een aparte JAS-Entreeklas voor statushouders gestart bij de mbo-instelling. De ervaringen met deze aparte Entreeklas waarin alleen statushouders zitten, zijn zeer positief. De doorstroom van de JAS-Entreeklas naar mbo-2 is zeer hoog. Volgens docenten en begeleiders heeft het veel meerwaarde dat statushouders bij elkaar zitten. De deelnemers zijn vergelijkbaar wat betreft startpunt, leeftijd en de vraagstukken waarmee zij te maken hebben. Medewerkers geven aan dat het gevoel van veiligheid en het elkaar kennen belangrijk zijn voor deze groep. Dat geldt ook voor het kennen van docenten. Vaste gezichten helpt voor het opbouwen van een vertrouwensband. Daarnaast vraagt het onderwijs aan statushouders om NT2-expertise. Niet alle docenten hebben deze expertise. Het werken met een aparte klas zorgt ook dat er ruimte kan worden gemaakt voor extra uitleg of het betrekken van de eigen cultuur of taal. De ervaring van docenten is dat lesstof meerdere malen moet worden uitgelegd voordat het goed begrepen wordt, door onbekendheid bij statushouders met competentiegerichte onderwijs en het soort opdrachten dat daarbij hoort. Daarnaast kan het lesmateriaal afgestemd worden op statushouders betreffende het taalniveau. Ook statushouders geven aan dat het prettig is om bij elkaar te zitten, omdat men elkaar begrijpt en in een vergelijkbare situatie zit. De extra uitleg van docenten en de begeleiding van de nazorgdocent worden zeer gewaardeerd door de statushouders.

Twijfel over ontwikkeling naar gepersonaliseerd leren. Vanwege een overstap van mboRijnland naar gepersonaliseerd leren, krijgen de deelnemers aan de JAS-Entreeklas vanaf januari 2020 van meerdere docenten les en zitten zij vaker met andere en jongere studenten in de klas. De groep blijft wel een vaste stamklas houden, waarin de dag samen wordt gestart. Docenten en begeleiders geven aan dat ze twijfels hebben of dit goed is voor de statushouders. De eerste ervaringen zijn niet heel positief. Door de opzet is er minder samenhang in de groep. Statushouders dreigen weg te vallen in de grotere groep van andere studenten. Daarnaast is er meer wisseling in docenten. Vraag is of al deze docenten ook in staat zijn en de tijd hebben om statushouders op maat te begeleiden.

Voor de nazorgdocent is het lastiger om aan te sluiten in de klas, waardoor het aanbieden van extra begeleiding ingewikkelder is. Tegelijkertijd kan het gepersonaliseerd leren volgens medewerkers ook kansen bieden om het onderwijs meer op individuele maat vorm te geven.

Daarnaast kan het positief zijn voor de integratie van statushouders wanneer zij tussen andere studenten zitten. Al vormt leeftijdsverschil daarbij wel een belemmering.

Extra begeleiding voor het vinden van een stage noodzakelijk. Docenten en begeleiders geven aan dat voor het vinden van een goede stage extra ondersteuning nodig is. Ze zeggen dat niet verwacht kan worden dat statushouders zelfstandig een goede stage kunnen vinden. Het ontbreekt aan een referentiekader. Ze kennen de arbeidsmarkt en mogelijkheden vaak niet, omdat deze verschillend is van de situatie in het land van herkomst. Daarnaast is communicatie ingewikkeld door taalachterstand en onvoldoende kennis over het gebruik van communicatiemiddelen. Docenten geven aan dat het belangrijk is dat een stageplek op het juiste niveau en met de juiste begeleiding wordt gevonden. Het vraagt om specifieke inzet van het stagebedrijf

Lastig om goed lesmateriaal te vinden. Docenten geven aan dat het lastig is om in het onderwijsaanbod de juiste combinatie te vinden van het taalniveau - dat eenvoudig moet zijn - en vakinhoud - dat aansprekend en uitdagend moet zijn. Docenten ervaren dat bestaand lesmateriaal dat vakinhoudelijk aansprekend is, vaak qua taalniveau veel te ingewikkeld is. Tegelijkertijd is bestaand lesmateriaal dat qua taal te begrijpen is, vaak inhoudelijk niet uitdagend. Het wordt door de statushouders als kinderachtig ervaren. Onderwijs aan statushouders vraagt volgens docenten en begeleiders daarom om ander lesmateriaal, bijvoorbeeld vanuit NT2-onderwijs.

9.8 Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking in de organisatie van ondersteuning

Korte lijnen in de organisatie moeten ervoor zorgen dat snel kan worden geschakeld en goed kan worden samengewerkt.

Afstemming verloopt goed. Er zijn veel verschillende medewerkers betrokken bij de ondersteuning van statushouders; van klantmanagers en de scholingsbegeleider tot docenten, trainers, mentoren en externe hulpverleners. In de beginfase leverde dit volgens sommige medewerkers wel eens miscommunicatie op. Medewerkers waren niet op de hoogte van afspraken die anderen hadden gemaakt. Inmiddels verloopt de afstemming volgens iedereen goed. Medewerkers geven aan dat ze elkaar snel weten te vinden. Dat gaat veelal informeel via app, telefoon of in de wandelgang. Daarbij is het fijn dat betrokken medewerkers dicht bij elkaar zitten en ook de klantmanagers bij het team van Project JAS zitten. Enkele trainers zeggen dat ze in sommige gevallen wel actiever geïnformeerd willen worden als er iets speelt bij een statushouder. Ze nemen nu contact op met de klantmanager als ze merken dat er iets speelt, maar liever zouden ze een bericht krijgen als er iets aan de hand is, zodat ze daar rekening mee kunnen houden in de trainingen.

Regie in de praktijk duidelijk, maar formeel nog niet goed vastgelegd. Het zou volgens sommige medewerkers formeel nog wel duidelijker kunnen zijn wie de regie heeft. Officieel ligt de regie altijd bij de klantmanager. Maar medewerkers geven aan dat dit in de praktijk niet goed werkt. Het zorgt voor onnodige vertraging en collega's worden soms tegen elkaar uitgespeeld door een statushouder. Daarom is de werkspraak gemaakt dat de regie met de ontwikkeling van de statushouder mee verschuift. Wanneer sprake is van begeleiding naar onderwijs, dan neemt de scholingsbegeleider de regie over. Waar nodig zorgt zij voor afstemming met de klantmanager. Wanneer een statushouder instroomt bij de JAS-Entreeklas of het Voorbereidend Jaar Leiden dan worden de betreffende docent Nazorg en de coördinator van VJL het eerste aanspreekpunt. De scholingsbegeleider blijft dan meer op de achtergrond beschikbaar. Dit werkt volgens de medewerkers goed. Ook statushouders geven aan dat het voor hen duidelijk is bij wie ze moeten zijn. En waar dat nodig is, wordt er met elkaar contact gezocht.

Afstemming met externe partijen gaat goed. Samenwerking met andere organisaties verloopt volgens medewerkers in het algemeen ook goed. Er zijn korte lijnen met het Sociaal Wijkteam, VluchtelingenWerk en Includio om te kunnen schakelen wanneer hulpverlening nodig is.

Ook de samenwerking met inburgeringsaanbieders verloopt goed volgens de betrokken medewerkers van de gemeente en aanbieders. Dat geldt eveneens voor het partnerschap met onderwijsinstellingen. Mensen weten elkaar in de uitvoering snel te vinden en ook beleidsmatig is er regelmatig en goed overleg.

9.9 Samengevat: de mechanismen van effect in de praktijk

In tabel 3 hebben we de bevindingen betreffende de werking van mechanismen in de praktijk samengevat. Met een kleur is geduid of het veronderstelde effect van de mechanismen zich in de praktijk voordoet (groen, oranje, rood). Groen geeft aan dat het mechanisme volgens de geïnterviewden een positief effect heeft op de aansluiting van jonge statushouders op het onderwijs.

Mechanismen die als oranje zijn beoordeeld dragen volgens geïnterviewden bij aan een goede aansluiting maar werken in de praktijk niet altijd zoals bedoeld. Rood betekent dat het mechanisme in de praktijk niet bijdraagt aan een goede aansluiting. Dit bleek bij geen enkel mechanisme van toepassing.

Mechanisme van effect	Praktijk
1. Alle statushouders zijn bekend en deelnemers voelen zich gezien en gehoord	
Statushouders zijn goed in beeld	+
De scholingsbegeleider speelt een cruciale rol	+
Extra begeleiding in het onderwijs helpt	+
Persoonlijke aandacht en actieve begeleiding zijn bepalend voor succes	+
Ondersteuning bij praktische zaken helpt	+
Schriftelijke communicatie zou positiever kunnen	-
2. Maatwerk in ondersteuning en aanbod	
Differentiatie in aanbod door maatwerk	+
Differentiatie binnen trainingsaanbod is lastig	-
3. Heldere verwachtingen	
Vroegtijdig en veel aandacht voor heldere verwachtingen	+
Toch nog vaak discrepantie tussen verwachtingen en realiteit	+/-
Zelf ervaren helpt voor acceptatie	+
4. Regie op inburgering	
Afspraken met inburgeringsorganisaties zorgt voor dekkend aanbod	+
Statushouders starten eerder met inburgering	+
Betere match tussen statushouder en inburgeringsaanbod door sturende advisering	+
Vinger aan de pols	+
5. Een integraal en intensief programma	
Het programma biedt structuur voor statushouders	+
Integrale benadering helpt om problemen te signaleren	+
Samenhang binnen het programma is niet altijd duidelijk	-
Vitaliteit komt niet goed van de grond	-
Bij psychische problemen hulpverlening, maar nog geen preventief aanbod	+/-
6. Tijd en aandacht om te schakelen	
Zonder voorbereidend programma is instroom in het onderwijs niet mogelijk	+
Het lukt goed om deficiënties weg te nemen	+
Lang proces kan demotiverend werken	-
Overwegende positieve ervaringen met Voorbereidend Jaar Leiden	+
7. Specifiek aanbod voor statushouders	
Apart aanbod of begeleiding nodig, zeker in het begin	+
Positieve ervaringen met aparte JAS-Entreeklas	+
Twijfel over ontwikkeling naar gepersonaliseerd leren	+/-
Extra begeleiding voor het vinden van een stage noodzakelijk	+
Lastig om goed lesmateriaal te vinden voor mbo-Entree.	+/-
8. Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking in de organisatie van ondersteuning	
Afstemming verloopt goed	+
Regie in de praktijk duidelijk, maar formeel nog niet goed vastgelegd	+/-
Afstemming met externe partijen gaat goed	+

Tabel 3. Beoordeling mechanismen van effect onderwijstoeleiding en begeleiding Project JAS in de praktijk

10. Invloed van contextfactoren

In de interviews met medewerkers van Project JAS hebben we ook gevraagd naar de invloed van contextfactoren. Zijn er verschillen zichtbaar tussen groepen statushouders in de effecten van Project JAS en welke invloed hebben het onderwijsaanbod en de arbeidsmarkt in de Leidse regio? In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen. Waar mogelijk verbinden we inzichten daarbij aan kwantitatieve gegevens over de factoren.

10.1 Invloed van verschillen tussen statushouders

10.1.1 Algemeen

Veel verschillen tussen statushouders. Medewerkers geven aan dat er in het algemeen veel verschillen zijn tussen statushouders. In nationaliteit en leeftijd, maar ook in leervaardigheid, gezinssituatie en belastbaarheid. Dat blijkt ook uit onze analyse van de deelnemers aan Project JAS (paragraaf 6.1). Medewerkers geven aan dat het daarom belangrijk is dat er ruimte is voor maatwerk.

Gevoeligheden tussen statushouders. Docenten geven aan dat tussen statushouders van verschillende nationaliteiten soms gevoeligheden spelen die de dynamiek in trainingen en onderwijs kunnen beïnvloeden. Met name tussen personen uit Iran en Syrië spelen soms sentimenten die tot conflict kunnen leiden of ervoor zorgen dat mensen niet willen samenwerken. Ook binnen nationaliteiten leiden soms verschillen in sociale klasse tot problemen. Op basis van positie in het land van herkomst voelt men zich beter dan klasgenoten of neemt men juist een onderdanige positie in. Medewerkers geven aan dat het belangrijk is om dit in de context van Nederlandse normen en waarden te bespreken met de betreffende statushouders omdat het anders ten koste gaat van het aanbod voor anderen.

Rekening houden met minderheden. Het is volgens medewerkers ook belangrijk om rekening te houden met minderheden binnen groepen waar veel statushouders dezelfde nationaliteit hebben. De regio Leiden heeft veel statushouders uit Syrië en andere landen in het Midden-Oosten (zie ook paragraaf 6.1). Daardoor vormen andere statushouders, bijvoorbeeld uit Afrika, vaak een minderheid binnen een training of les. Docenten ervaren dat zij dan vaak relatief stil zijn ten opzichte van de groep. Om hen goed bij de les te houden is het belangrijk om hier aandacht voor te hebben in de training. Dat geldt in het bijzonder ook voor de taal. Veel statushouders spreken Arabisch, waardoor zij soms terugvallen op hun moedertaal om andere statushouders iets uit te leggen. Dat kan soms nuttig zijn voor de betreffende statushouders, maar is lastig voor andere statushouders die de taal niet spreken. Docenten proberen dit daarom te beperken.

10.1.2 Risicogroepen

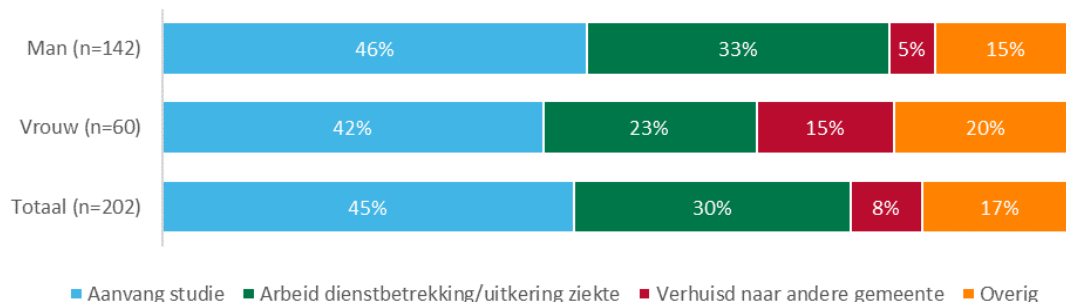
Medewerkers benoemen een aantal risicogroepen, waarvan het belangrijk is om extra alert te zijn op mogelijke belemmerende factoren voor een succesvolle instroom in het onderwijs.

Jongeren die alleen naar Nederland komen. Een deel van de jongeren is alleen gevlucht uit het land van herkomst. Zij hebben daardoor een beperkt sociaal vangnet en weinig ondersteuning buiten het aanbod van de gemeente en andere instanties. Hierdoor komen zij soms op het verkeerde pad terecht doordat ze verkeerde vrienden maken. Jongeren hangen dan veel op straat, hebben een ander dagritme en soms problemen met drank of drugs. In sommige gevallen is er ook sprake van crimineel gedrag.

Jonge vrouwen/moeders. Begeleiders en docenten ervaren dat jonge vrouwen het vaak moeilijk hebben. Wanneer ze een relatie en kinderen hebben, is de belasting voor de zorg van het gezin vaak groot. Er is dan weinig focus op de eigen ontwikkeling. Sommige alleenstaande vrouwen zijn erg gericht op het vinden van een man 'die voor ze zorgt'. Ook speelt druk vanuit de familie en omgeving mee, en cultuur en traditie spelen een belangrijke rol. Zwangerschap en bruiloften worden in dat kader vaak genoemd als risicofactoren.

Dat geldt volgens medewerkers in het bijzonder voor meisjes uit Eritrea waarvan men ervaart dat ze soms erg worden onderdrukt en er sprake kan zijn van ongewenste zwangerschap. Men geeft aan dat het lastig is om daarin te helpen, omdat het een geïsoleerde samenleving is waarbij de kerk een sterke invloed heeft.

In de uitstroomgegevens van Project JAS-deelnemers onder de dertig jaar zien we ook terug dat vrouwen minder vaak uitstromen naar het onderwijs dan mannen (figuur 11). Dat geldt ook, in sterkere mate, voor het starten met een baan. Vrouwen verhuizen verhoudingsgewijs ook vaker naar een andere gemeente en zij hebben vaker een overige uitstroomrichting, waaronder het inkomen van de partner.



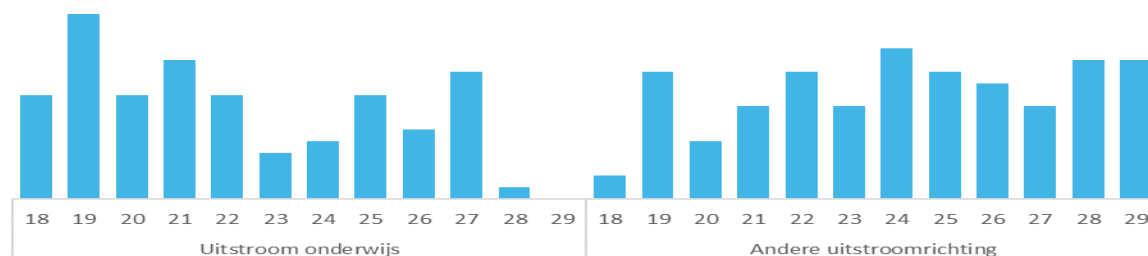
Figuur 11. Uitstroom richting onderwijs, naar geslacht JAS-deelnemers

‘Trotse’ mannen. Medewerkers geven aan dat ze met name bij mannelijke statushouders merken dat er een groep is die niet kan accepteren dat men in Nederland een andere positie heeft dan in het land van herkomst. Er speelt mee dat men vaak uit culturen komt met een verschil in lage en hogere klasse (status, afkomst, opleiding en inkomen), waarbij de klasse waarin je ‘instapt’, meestal de klasse is waarin je blijft. Men wil daarom niet onderaan beginnen uit vrees dat dit in de toekomst zo blijft en wil dan niet deelnemen aan het programma of onderwijs op een lager niveau.

Statushouders die lang in het azc hebben gezeten. Begeleiders en docenten merken dat het moeilijk is om statushouders die lang in het azc hebben gezeten weer te activeren. Hoe langer ze al in Nederland zijn, hoe lastiger het is volgens veel medewerkers. Het lange stilzitten in de eerste periode werkt demotiverend en de eigenwaarde van de statushouders neemt af. Men heeft het gevoel niet veel te kunnen en/of hoeven.

Statushouders in de leeftijd 28-30 jaar. Medewerkers geven aan dat statushouders van eind twintig, begin dertig jaar het vaak moeilijk hebben. Ze ervaren het mbo-onderwijs als kinderachtig en vinden minder aansluiting bij andere studenten door een groot leeftijdsverschil. Vaak is men inhoudelijk al verder in de ontwikkeling, maar loopt wat taalbeheersing betreft achter. Schroom om af te gaan speelt een rol. Veel statushouders komen uit een land waar sprake is van een schaamtecultuur, en waarin grote waarde wordt gehecht aan eer, aanzien en reputatie. Ook zorgt de harde grens van dertig jaar voor toeleiding naar onderwijs er soms voor dat er veel druk zit op de ontwikkeling van de jongeren. Kansen zijn mogelijk verlopen wanneer ze niet snel worden opgepakt.

Wanneer we kijken naar de uitstroomrichting van Project JAS-deelnemers bij verschillende leeftijden dan zien we terug dat jonge statushouders in de leeftijd van 18 tot en met 22 jaar relatief vaker uitstromen naar onderwijs en minder vaak naar arbeid, terwijl statushouders van 23 jaar en ouder relatief vaker uitstromen naar werk of een andere richting. In de leeftijd van 28 en 29 jaar stroomt vrijwel niemand uit naar het onderwijs (zie figuur 12).



Figuur 12. Uitstroom richting onderwijs, naar geslacht JAS-deelnemers

Statushouders met psychische problematiek. Begeleiders en docenten ervaren dat een groep statushouders te maken heeft met psychische problematiek. Men is getraumatiseerd door oorlog in het thuisland of ervaringen tijdens de vlucht naar Nederland. De situatie van de familie in het thuisland of problemen met gezinshereniging spelen soms ook een rol. Statushouders hebben hierdoor te maken met psychische klachten en/of slaapproblemen, die niet altijd worden gediagnosticeerd.

10.2 Invloed van het onderwijsaanbod in de Leidse regio

Leiden is een 'onderwijsstad.' Begeleiders en docenten geven aan dat er veel kansen zijn in Leiden wat betreft het onderwijs. Men ervaart dat Leiden een 'onderwijsstad' is, waarin het gebruikelijk is om te studeren. Medewerkers zeggen dat er voor vrijwel alle beroepen opleidingen zijn en mogelijkheden om door te stromen. Dat zien we ook terug in de analyse van het onderwijsaanbod, waaruit blijkt dat de er een breed opleidingsaanbod is op mbo-, hbo- en universitair niveau (paragraaf 6.1). Uitzonderingen die door medewerkers worden genoemd zijn opleidingen in de media, autotechniek/mobiliteit en tandtechniek. Daarvoor moeten statushouders naar andere regio's/instellingen. Men heeft de ervaring dat het dan lastiger is om goede afspraken te maken. Daarnaast ziet men dat reistijd een risicofactor is, waardoor statushouders soms uitvallen.

Niet altijd een match in aanbod. In sommige gevallen blijkt het lastig om een match te maken met een opleiding voor statushouders. Soms bestaat een studie in de regio of in Nederland niet op het niveau dat de statushouder kan volgen, of zijn de toelatingseisen hoog of niet haalbaar. In dat kader wordt bijvoorbeeld de opleiding Beveiliging genoemd, waarvoor je al langdurig in Nederland moet zijn.

Verskil in intake tussen instellingen. Medewerkers merken dat er verschil is in de intake van statushouders bij verschillende instellingen. Dat geldt in het bijzonder bij het middelbaar beroepsonderwijs. Bij sommige instellingen kijkt men met name naar de formele eisen, terwijl andere instellingen meer naar de persoon kijken. Deze instellingen staan er ook meer voor open om statushouders direct op een hoger niveau in te laten stromen.

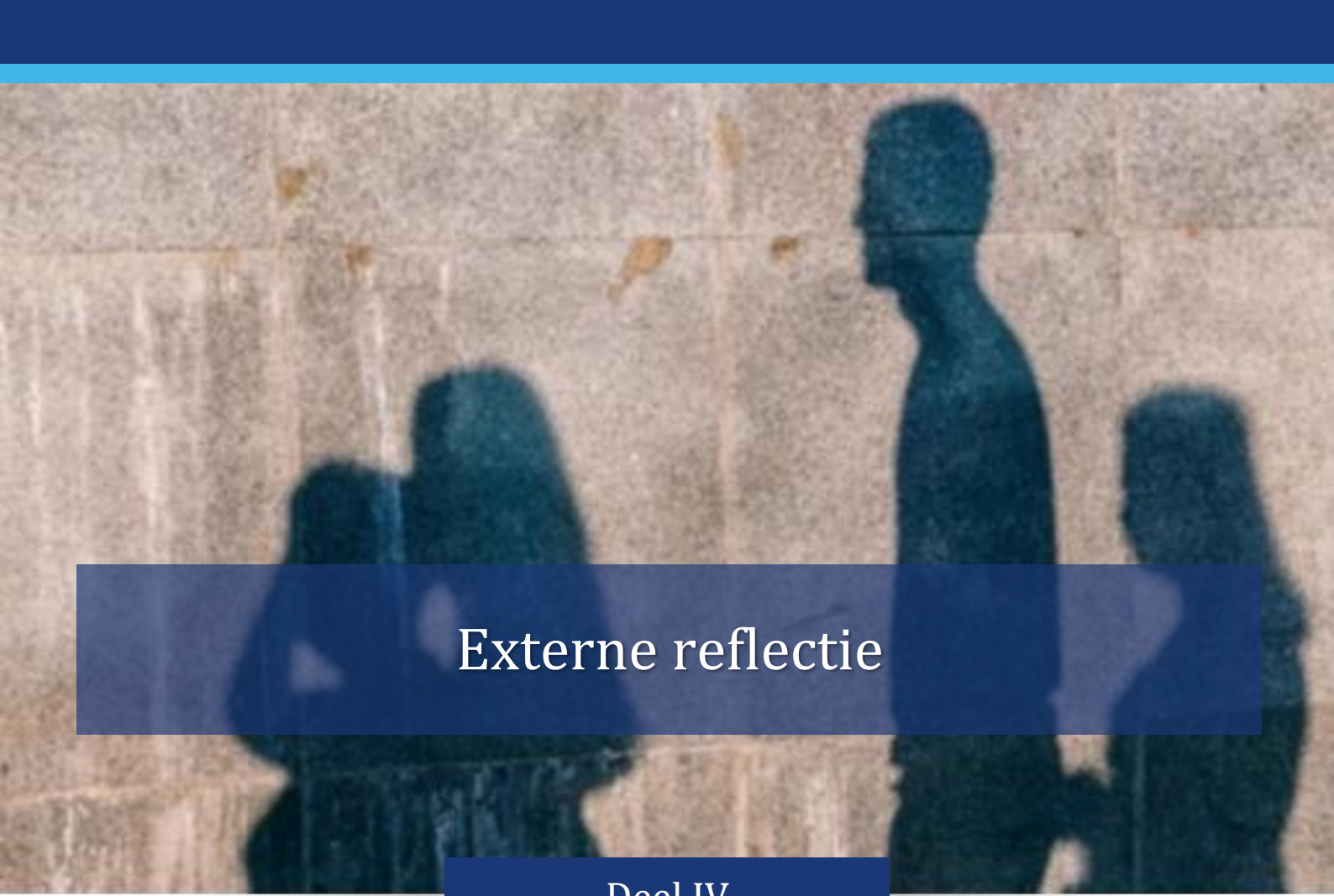
10.3 Invloed van de arbeidsmarkt in de Leidse regio

Gunstige arbeidsmarkt, met kanttekening COVID-19. In het algemeen ervaart men dat de arbeidsmarkt gunstig is. Er zijn over het algemeen veel mogelijkheden voor statushouders om een (bij)baan te vinden. Het behalen van taalniveau A2 wordt wel als een noodzakelijke stap gezien. Anders is het in veel sectoren lastig om werk te vinden. Daarnaast zijn de recente ontwikkelingen rond COVID-19 zorgwekkend. Hierdoor kan veel werk dat tot de mogelijkheden van statushouders behoort zeer beperkt worden uitgevoerd. Dit zal naar verwachtingen grote gevolgen hebben voor de kansen op werk en stageplekken.

Veel kansen in biotechnologiesector, minder in zorg, industrie en tuinbouw. Voor hoogopgeleide statushouders zijn er volgens medewerkers in het bijzonder kansen in de biotechnologiesector door de aanwezigheid van het Leiden Bio Science Park (LBSP). Er moet daarvoor meestal een specifieke opleiding zijn gevolgd. Sectoren waar statushouders het relatief moeilijker hebben volgens medewerkers zijn de zorg, industrie en tuinbouw. In de zorg zijn de (taal)eisen hoog, waardoor statushouders vaak afvallen. Daarnaast ervaart men dat stageplekken vaak al vol zitten, waardoor het moeilijk is om de benodigde ervaring op te doen.

Medewerkers geven aan dat er op de arbeidsmarkt relatief weinig industrie is in vergelijking met bijvoorbeeld een regio als Eindhoven, waardoor er minder aanbod is op het vlak van fabrieksarbeid. Datzelfde geldt voor tuinbouw dat voor veel statushouders een goede optie is, maar relatief ver weg is.

Niet in alle opleidingen is ook werk te vinden. Begeleiders en docenten geven aan dat statushouders soms moeite hebben om werk te vinden dat aansluit op de opleiding die ze hebben gevolgd. Ze zien dat veel vrouwelijke statushouders op het mbo kiezen voor opleidingen op het vlak van uiterlijke verzorging zoals schoonheidsspecialist of kapper. Men ervaart dat hier echter weinig werk in te vinden is in de regio.



Externe reflectie

Deel IV

In dit onderdeel reflecteren we op basis van literatuuronderzoek en de ervaringen van experts en andere gemeenten op de bevindingen over Project JAS en succesfactoren in de onderwijstoeleiding en begeleiding van jonge statushouders.

11. Reflectie op basis van literatuur

Op basis van literatuuronderzoek hebben we in kaart gebracht wat er bekend is over de meerwaarde van voorschakeltrajecten voor statushouders en welke succesfactoren daarin worden onderscheiden. Op basis van de bevindingen reflecteren we vervolgens kort op de gekozen aanpak binnen Project JAS.

11.1 Meerwaarde voorschakeltrajecten

Vooruitlopend op de veranderopgave inburgering (zie paragraaf 2.5) zijn verschillende onderwijsinstellingen en gemeenten net als de gemeente Leiden al begonnen met de ontwikkeling van voorschakeltrajecten. In 2018 heeft Regioplan een inventarisatie uitgevoerd naar de voorschakelvoorzieningen van instellingen in het beroeps- en hoger onderwijs.³² Het gaat daarbij om trajecten die plaatsvinden vóór deelname aan het onderwijs, en in de praktijk mede afhankelijk blijken van financiering van derden (bijvoorbeeld het UAF of gemeenten). Uit deze studie blijkt dat voorschakeltrajecten een belangrijke meerwaarde voor statushouders bieden.³³ Deze meerwaarde wordt aan de hand van de volgende argumenten toegelicht:

- Zonder voorschakeltrajecten zouden vele statushouders niet kunnen studeren, of alleen onder hun niveau. De trajecten geven nieuwkomers de kans om op hun eigen niveau deel te nemen aan het onderwijs, en zo op een duurzame manier aan hun toekomst te werken en te integreren in de Nederlandse samenleving. De verwachting is dat dit uiteindelijk leidt tot duurzame participatie op de arbeidsmarkt.
- Een goede voorbereiding met (voor)schakeltrajecten is belangrijk om de overgang naar het reguliere onderwijs mogelijk te maken. Door het aanbieden van studievoordelen zijn de deelnemers beter voorbereid op het Nederlandse onderwijssysteem. Daarnaast creëert het onderdeel loopbaanoriëntatie een realistisch beeld van studie- en beroepsmogelijkheden. Al deze onderdelen zijn erop gericht de uitval in het reguliere onderwijs te verminderen.
- In plaats van een volgtijdelijk systeem van inburgering en onderwijs ronden deelnemers tijdens hun voorschakeltraject hun inburgering af en zetten ze tegelijkertijd hun eerste stappen richting een opleiding.
- Niet in de laatste plaats geeft een voorschakeltraject de nieuwkomer de mogelijkheid om direct in te stromen op een passend niveau. Dit alles leidt tot belangrijke tijdswinst.

11.2 Succesfactoren

Alle trajecten die in het hiervoor genoemde onderzoek van Regioplan bieden een combinatie aan van inburgering (Nederlandse taal, KNM, ONA), aanvullende vakken (wiskunde en Engels) en praktische begeleiding (loopbaanbegeleiding en studievoordelen). Hoewel de invulling van deze onderdelen per niveau verschilt, worden er twee factoren onderscheiden die stevast van grote invloed blijken op een succesvolle deelname aan deze trajecten, en vervolgens ook op een succesvolle deelname aan een vervolgtraject in het beroeps- of hoger onderwijs. Een van de belangrijkste succesfactoren is uitgebreide begeleiding van de deelnemers. Deze begeleiding draagt er aan bij dat de nieuwkomers zich goed voorbereiden op de overgang van een schakeltraject naar het reguliere onderwijs. Daarnaast wordt het gelijktijdige aanbod van taal en andere vakken als een belangrijke succesfactor gezien. Hierdoor worden de deelnemers veel sneller en beter op de Nederlandse samenleving voorbereid. Voorschakeltrajecten vormen dus ook een belangrijke sleutel naar een succesvol integratieproces.

³² Born., Macken & Odé. (2019) *Toeleiding statushouders naar onderwijs*. Amsterdam, Regioplan

³³ In het onderzoek zijn 37 trajecten benaderd. Van deze trajecten leiden achttien trajecten specifiek toe naar een mbo-opleiding. Nog eens tien trajecten bereiden voor op een hbo-opleiding. Tot slot is één traject benaderd dat de instroom in het wetenschappelijk onderwijs moet bevorderen. De overige trajecten leiden toe naar een combinatie van deze opleidingsniveaus

Oostveen e.a. (2018) komen tot een soortgelijke conclusie. In een uitgebreide studie naar duale trajecten voor statushouders worden verschillende succesfactoren onderscheiden.³⁴ Zo dient er bij de start van het traject een goede selectie en intake plaats te vinden. Alleen dan kan het juiste taalniveau worden bepaald en kunnen eventuele belemmeringen vroegtijdig worden gesignaleerd. Ook moeten de verwachtingen bij de start van het traject expliciet worden gemaakt. Het gaat om realistische verwachtingen bij zowel de statushouder als de werkgever, bijvoorbeeld over de werkinhoud, het salaris(perspectief) als het leervermogen van de statushouder. Dit voorkomt teleurstellingen verderop in het traject. Tijdens het traject is adequate taalondersteuning eveneens essentieel, zodat de statushouder goed mee kan komen op de werkvloer en uitval voorkomen wordt. Hiervoor is vooral een contextueel ingebed taalaanbod (gericht op vaktaal) effectief. Verder is goede begeleiding op de werkvloer van belang om de taalbarrière en culturele verschillen te overbruggen. Professionele begeleiding door een jobcoach, klantmanager of stagebegeleider draagt hieraan bij, en ook zijn positieve ervaringen opgedaan met het koppelen van individuele statushouders aan Nederlandse werknemers. Tot slot geldt dat duale trajecten vaak in samenwerking tussen meerdere partijen worden opgezet en uitgevoerd. Die hebben deels overlappende, maar vaak ook deels afzonderlijke belangen. Van belang is dat zij het traject opzetten vanuit een gedeelde visie, en gaandeweg een flexibele en lerende houding hebben om het traject waar nodig te verbeteren.

11.3 Reflectie op Project JAS

De hiervoor beschreven studies maken duidelijk dat de gekozen aanpak in Leiden goed past bij hetgeen in de vakliteratuur wordt aangedragen over een succesvol beleid voor statushouders. Het belang van een specifiek voortraject om daarna succesvol in het reguliere onderwijs te kunnen instromen, wordt daarbij breed gedragen. Daarnaast wordt duidelijk dat het verbinden van inburgering met andere activiteiten als een effectief instrument voor integratie wordt gezien. Ook levert dit veel tijdswinst op. Niet in de laatste plaats wordt steevast het belang van een intensieve en op de persoon gerichte begeleiding genoemd. Ook dit onderdeel zien we terug in de Leidsche aanpak.

³⁴ In deze studie zijn drie typen duale trajecten bestudeerd: duale trajecten in het kader van gemeentelijke re-integratietrajecten, duale trajecten geïnitieerd door het bedrijfsleven en specifieke programma's van mbo-instellingen om statushouders met extra begeleiding en taal te ondersteunen. De succesfactoren worden op al deze vormen van duale trajecten betrokken

12. Reflectie op basis van ervaringen experts en andere gemeenten

We hebben medewerkers van andere Nederlandse gemeenten en landelijke experts geïnterviewd over de inzichten en ervaringen die zij hebben op het vlak van onderwijstoeleiding en begeleiding van statushouders (zie bijlage 1 voor de lijst van geïnterviewden). Aansluitend bij onze analyse van de aanpak in Leiden hebben we de geïnterviewden bevraagd over de werkzame mechanismen die zij zien bij onderwijstoeleiding en begeleiding, en de invloed die contextfactoren daarbij hebben. In dit hoofdstuk beschrijven we de bevindingen en reflecteren we vervolgens kort op de gekozen aanpak binnen Project JAS.

12.1 Werkzame mechanismen

De experts en geïnterviewde gemeenten onderschrijven de mechanismen die volgens de Leidse gemeenten bijdragen aan een succesvolle aansluiting van statushouders op het Nederlandse onderwijs. De mechanismen worden door de experts en gemeenten over het algemeen ook gezien als belangrijke elementen in een succesvolle aanpak, en men herkent de successen en knelpunten die men in de Leidse gemeenten ervaart. Hiernavolgend delen we de ervaringen van de gemeenten en experts betreffende de verschillende mechanismen.

12.1.1 Alle statushouders zijn bekend en in beeld

Een goede begeleidingslijn. Goede begeleiding wordt door experts en gemeenten gezien als cruciaal. Daarbij worden aandachtspunten als nabijheid, daadkracht en betrokkenheid genoemd. Een goede begeleidingslijn zorgt ervoor dat praktische problemen snel kunnen worden opgelost, en mentale en sociale aspecten snel worden opgepikt zodat hierop gericht ondersteuning en/of hulpverlening kan worden geboden.

Lage caseload en achtervang. Dit vraagt om een lage caseload volgens de geïnterviewden, zodat er voldoende tijd is om een persoonlijke band op te bouwen. Experts zien dat de caseload nu sterk verschilt tussen gemeenten. Het knelpunt van verloop bij klantmanagers wordt herkend. In een van de gemeenten werkt men daarom met een vaste achtervang die ook al bekend is voor de statushouders. Een andere gemeente werkt met een vast team voor jonge statushouders die allen bekend zijn bij de deelnemers, zodat vertrek of uitval van een klantmanager kan worden opgevangen door een vertrouwd gezicht. De rol van een specifieke scholingsbegeleider wordt als heel waardevol gezien. Sommige gemeenten beleggen dit bij een klantmanager, die alle jonge statushouders begeleidt.

Vroegtijdige en goede intake. Daarnaast wijzen verschillende gemeenten op het belang van een vroegtijdige en goede intake. Een goede ontvangst zorgt voor vertrouwen. Statushouders voelen zich gewaardeerd en ervaren dat er een toekomst voor ze is. In een van de gemeenten werkt men hiervoor samen met het regionale azc om daar al een Plan Inburgering en Participatie (PIP) op te stellen. De statushouders zijn dan al bekend met de klantmanager voordat ze zich in de gemeente vestigen.

12.1.2 Maatwerk in ondersteuning en aanbod

Maatwerk van evident belang. Maatwerk is volgens experts en gemeenten van evident belang. Het gaat erom dat professionals met de statushouder meekijken en samen bezien of de opleiding past bij de wensen en mogelijkheden van de deelnemers. Experts wijzen daarbij specifiek op de groep die iets ouder is (25+), zij hebben vaak ook andere verplichtingen ten aanzien van gezin, werk en taal.

Aparte aanpak voor mbo en hbo/wo. Gemeenten kiezen over het algemeen voor een aparte aanpak voor mbo en hbo/wo. Daarbij wordt de richting voor een statushouder in overleg bepaald op basis van motivatie, thuissituatie, assessments en/of bestaande diploma's. Waar nodig worden mogelijkheden voor tussentijdse opstroom of afstroom gefaciliteerd.

Differentiatie binnen richtingen. Gemeenten ervaren dat binnen de richtingen de verschillen tussen statushouders in niveau, motivatie en mogelijkheden nog groot zijn. Een van de gemeente kiest er daarom voor om bij de toeleiding naar mbo verschillende niveaugroepen te hanteren. Men merkt dat er anders frustratie of demotivatie ontstaat bij statushouders omdat het trager gaat door andere statushouders of ze het juist niet bij kunnen benen. Ook andere gemeenten zien de meerwaarde van differentiatie binnen groepen, maar ze geven aan dat dit is lastig is door de kleine omvang van groepen en beschikbare budgetten. Bovenregionale samenwerking kan daarbij helpen.

12.1.3 Management van verwachtingen

Voorkomen van frustratie door onrealistische verwachtingen. Goed management van verwachtingen is volgens de experts en gemeenten van groot belang. Men herkent het risico van onrealistische verwachtingen en de frustratie en demotivatie die dit met zich mee kan brengen.

Vroegtijdig management van verwachtingen. Verschillende geïnterviewde wijzen op het belang van vroegtijdig management van verwachtingen. Een aantal gemeenten werkt hiervoor samen met het azc zodat ze daar al informatie kunnen verstrekken over het Nederlandse onderwijssysteem en de (on)mogelijkheden die er zijn. Zo voorkom je een mismatch in informatie.

Al doende leert men. Geïnterviewden wijzen ook op de meerwaarde die het heeft om statushouders zelf te laten ervaren welke mogelijkheden er zijn. In verschillende gemeenten wordt gewerkt met stages of een oriëntatietraject waarbij statushouders met verschillende beroepen en/of opleidingen in aanraking komen. Statushouders ervaren dan zelf wat wel of niet realistisch en wenselijk is.

Inzet van peers. Een van de gemeenten koppelt statushouders die het traject eerder hebben doorlopen aan nieuwe statushouders. Ervaring is dat verwachttingsmanagement daarbij beter werkt, omdat de peers uit eigen ervaring spreken en nieuwe statushouders minder argwanend zijn ten aanzien van de intenties van peers, dan bij docenten of medewerkers van de gemeente.

12.1.4 Regie op inburgering en onderwijsroute

Dringend advies. Alle geïnterviewden onderstrepen het belang van goede regie op inburgering vanuit de gemeente en juichen in dat kader de nieuwe wet toe. Men ervaart dat statushouders bij eigen keuze vooral achter elkaar aanlopen en daardoor niet altijd bij de juiste aanbieder terechtkomen. De meeste gemeenten adviseren nu al dringend richting statushouders om voor een bepaalde inburgeringsaanbieder te kiezen, maar dat is ingewikkeld omdat men nog geen formele regie heeft.

Afspraken over aanbod en afstemming. Meerdere gemeenten hebben beleidsmatig en bestuurlijk overleg en/of een convenant met aanbieders om afspraken te maken over aanbod en afstemming. Privacy is daarbij een knelpunt, maar de meeste gemeenten vinden het in het belang van de statushouder geoorloofd om informatie over voortgang te delen. De ervaring is dat anders ook veel bij de docent van de inburgeringsaanbieder terechtkomt op het vlak van praktische en psychische problemen die verder gaan dan de taalles.

12.1.5 Een integraal en intensief programma

Samenwerking met partners. Een integrale aanpak is volgens experts en gemeenten essentieel. De mate waarin dit lukt verschilt bij de gemeenten. Men geeft aan hierbij ook afhankelijk te zijn van partners. Bij de een gaat dat beter dan bij de ander. Budgetten om aanbod gericht in te kopen verschillen ook per gemeente.

Werkervaring als onderdeel van het programma. Werkervaring wordt door veel geïnterviewden als een belangrijk onderdeel gezien van het programma. De combinatie van werken en leren is volgens experts belangrijk; het zorgt dat alles sneller gaat en beter blijft omdat men opgedane kennis en vaardigheden in de praktijk kan toepassen. Daarnaast ervaart men hoe het is om te werken. Verschillende gemeenten werken hiervoor met stages of bijbanen.

Emotionele ondersteuning en aandacht voor trauma's en mentale gezondheid. Het aanbod voor statushouders moet volgens experts en gemeenten niet alleen cognitieve onderdelen bevatten. Het gaat ook om emotionele ondersteuning en aandacht voor trauma's en mentale gezondheid. Gemeenten ervaren dat dit voor veel docenten/professionals een lastig punt is. Hoe herken je het en hoe ga je ermee om? Professionals zijn hiervoor lang niet altijd voldoende toegerust of opgeleid. Veel gemeenten zijn nog zoekende naar de beste manier om dit type ondersteuning vorm te geven. De ervaring is dat om dit type ondersteuning onderdeel te maken van workshops of trainingen (te) confronterend is. Mentorschap/coaching in de vorm van een-op-eenbegeleiding lijkt beter te werken, maar het blijft ingewikkeld. Tegelijkertijd spelen de problemen volgens experts en gemeenten wel. Dus het is belangrijk om dit onderdeel te maken van PIP en er aanbod voor te hebben.

Weekprogramma. Meerdere gemeenten proberen een weekprogramma op te stellen voor statushouders, met een integraal rooster waarin de onderdelen als inburgering, trainingen en werk terugkomen. Op die manier probeert men er voor de statushouders een samenhangend geheel van te maken. Gemeenten geven aan dat dit voor de ene route beter lukt dan voor de andere. De geïnterviewden wijzen erop dat daarin ook ruimte moet zijn voor vrije tijd. Een van de gemeente is in het programma daarom teruggegaan van vijf naar vier dagen.

12.1.6 Tijd en aandacht om te schakelen

Voorschakeltrajecten. Een goed voorschakelprogramma is volgens experts en gemeenten cruciaal voor een succesvolle toeleiding en begeleiding van jongeren. Als belangrijke onderdelen noemt men extra taalaanbod studievoordelen, loopbaanoriëntatie, gerichte vakinhoud en kennis over de Nederlandse maatschappij.

Voldoende tijd en rust. Volgens experts wordt vaak onderschat hoe lang mensen nodig hebben om op het niveau te komen dat men kan instromen in het Nederlandse onderwijs. In één of anderhalf jaar van niveau A0 naar regulier onderwijs is heel kort. Tegelijkertijd ervaren gemeenten dat er onvoldoende budget is om langdurige trajecten aan te bieden, en ze zien dat stapelen ook demotiverend kan werken voor statushouders; statushouders hebben al vaak het gevoel dat ze stilstaan en hebben daarom haast om een opleiding af te ronden. Experts wijzen daarom op het belang van rust en aandacht in het programma. Statushouders moeten ervaren dat ze de ruimte hebben om aan hun ontwikkeling te werken.

Geïntegreerde trajecten. Experts wijzen op de mogelijkheden van geïntegreerde trajecten, met name in het middelbaar beroepsonderwijs. Zo is het mogelijk om een geïntegreerde Entree-/niveau 2-opleiding te bieden. Daarbij kan ook worden gekeken of directe doorstroom naar niveau 3 of 4 mogelijk is. Een van de geïnterviewde gemeenten heeft positieve ervaringen met een dergelijk traject.

Voorschakelen en nevenschakelen. Verschillende experts en gemeenten wijzen op het belang van het voortzetten van extra ondersteuning na de instroom in het onderwijs. Daarbij gaat het met name om praktische zaken en taal. Vakinhoudelijk kunnen statushouders het niveau vaak wel aan, maar er is vaak meer tijd en uitleg nodig om de opdrachten goed te begrijpen. Het loopt daarom vaak stuk bij toetsen. Extra tijd en aandacht op dit vlak vergroot het succes.

12.1.7 Specifiek aanbod voor statushouders

Specifiek aanbod in schakelprogramma. Experts en gemeenten onderschrijven de noodzaak voor specifiek aanbod voor statushouders, met name in de fase van het schakeltraject dat is gericht op taalontwikkeling en het wegnemen van lacunes. Verschillende geïnterviewden geven aan dat het wel van belang is om daarbij oog te hebben voor verschillen binnen groep statushouders.

Verschillende perspectieven op apart aanbod in het onderwijs. De verschillende experts en gemeenten verschillen van mening over de meerwaarde van het apart onderwijzen van de groep statushouders in het reguliere onderwijs. Een aantal geïnterviewden ervaart dat het bij elkaar zetten van statushouders, zoals in de JAS-Entreeklas, helpt voor sociale steun en het mogelijkheden biedt om onderwijs beter af te stemmen op de behoeften van statushouders. Bovendien is de leeftijd en sociale situatie van statushouders anders dan reguliere studenten, waardoor het risico op aansluitingsproblemen groot is.

Andere geïnterviewden geven aan dat omgang met Nederlandse studenten juist belangrijk is voor meer verbinding met de Nederlandse samenleving. In verbinding zit volgens hen veel ruimte om te leren en succesvol te integreren.

Schakelprogramma in het mbo. Verschillende gemeenten kiezen ervoor om het schakelprogramma al vorm te geven binnen het mbo. Daarmee went men aan de omgeving en is er meer ruimte voor integratie. Anderen kiezen ervoor om apart aanbod naast het reguliere onderwijs aan te bieden in de vorm van extra taalonderwijs en/of persoonlijke begeleiding.

Scholing van medewerkers. Experts en gemeenten onderschrijven het belang van personeel dat bekwaam en betrokken is in de omgang met deze doelgroep. De ervaring is dat niet alle docenten dit kunnen. Verschillende gemeenten investeren daarom in scholing van medewerkers in NT2, intervisie en interculturele sensitiviteit.

Samenwerking met taalspecialisten. Gemeenten herkennen de uitdaging van het vinden van een juiste combinatie van voldoende vakinhoudelijke uitdaging en begrijpelijk taalniveau in lesstof. Waar de Leidse regio hier intern veel NT2-docenten voor in dienst heeft, kiezen andere gemeenten er vaak voor om samenwerking op te zetten met externe taalspecialisten, zoals een regionaal taalcentrum, ISK en/of de bibliotheek.

12.1.8 Korte lijnen en gemakkelijke samenwerking in de organisatie van ondersteuning

Snel schakelen bij problemen en een warme overdracht. Experts en gemeenten herkennen het belang van korte lijnen en goede samenwerking. Snel schakelen bij problemen en een warme overdracht worden genoemd als belangrijke aspecten. Experts geven aan dat het van belang is om gezamenlijk vanuit verschillende perspectieven te kijken naar uitdagingen en de oplossingen die daarvoor zijn. Daarbij wordt door een van de experts als kanttekening wel meegegeven dat klantmanagers veelal gedwongen worden op cijfers te sturen en weinig ruimte krijgen om andersoortige beslissingen te nemen. Daarbij knelt vaak het beschikbare budget.

De statushouder en alle betrokken medewerkers bij elkaar. Gemeenten ervaren dat statushouders niet altijd begrijpen wie waarover gaat. Zij hebben het beeld dat iemand van de gemeente toch alles kan regelen. Een van de gemeenten kiest er daarom voor om bij het begin alle betrokken medewerkers bij elkaar te zetten voor het eerste contact met een statushouder. De verschillende rollen van de professionals worden daarmee duidelijker voor de statushouder, bovendien is iedereen al bekend en is het opnemen van contact daarmee laagdrempeliger. Een van de gemeente kiest er op vergelijkbare wijze voor om aan het begin een driegesprek te organiseren met de gemeente, VluchtelingenWerk en de statushouder. Zo wordt ook de rolverdeling tussen organisaties duidelijker.

12.2 Invloed van contextfactoren

De contextfactoren die volgens medewerkers in de Leidse regio invloed hebben op het succes van onderwijstoeleiding en begeleiding worden ook door andere gemeenten en experts genoemd. Daarnaast zien zij een aantal aanvullende factoren die een rol spelen.

12.2.1 Invloed van verschillen tussen statushouders

Gemeenten en experts benadrukken de diversiteit van de groep statushouders. Dat maakt het lastig om geschikte en homogene klassen te maken. De risicogroepen die in de regio Leiden zijn benoemd, worden door de gemeenten en experts alle herkend. Dat geldt in het bijzonder voor de groep alleenstaande jongeren en de groep jonge moeders. Men ervaart dat het vaak niet goed lukt om deze statushouders naar een duurzame plek in het onderwijs te begeleiden. Daarnaast benoemen de gemeenten en experts een aantal aanvullende categorieën:

Statushouders met een zeer beperkt opleidingsniveau. Gemeenten ervaren dat er een grote categorie is die zo weinig onderwijs heeft genoten in het land van herkomst dat de afstand tot het Nederlandse onderwijs te groot is. Deels gaat het daarbij om dezelfde statushouders die in de risicogroepen in de Leidse regio zijn benoemd.

Voor deze groep moeilijk leerbare statushouders zou volgens gemeenten kunnen worden gekeken naar een verlengde vorm van praktijkonderwijs waarbij wordt gewerkt aan praktijkcertificaten, zodat statushouders toch een kans hebben om in te stromen op de arbeidsmarkt.

Statushouders van dertig jaar en ouder waarbij onderwijs nog wel baat zou hebben. Verschillende experts en gemeenten geven aan dat ze de grens van dertig jaar, op basis van de studiefinanciering, te rigide vinden. Voor het vinden van een duurzame arbeidspositie zou het ook voor een deel van de statushouders die ouder zijn dan dertig jaar goed zijn als zij kansen in het onderwijs zouden krijgen en hierbij extra begeleiding zouden ontvangen. Daarbij zou het kunnen gaan om leer-werktrajecten waarbij statushouders leren en werken tegelijk, bijvoorbeeld in de bouw of de zorg. Gemeenten zouden dit mogelijk kunnen maken met behoud van uitkering. Een aantal gemeenten waaronder Leiden biedt statushouders boven de dertig jaar hiervoor al mogelijkheden om opleiding of andere vormen van training te volgen. Hiervoor wordt participatiebudget ingezet dat algemeen beschikbaar is voor mensen in de bijstand.

Zwakbegaafde statushouders. Gemeenten geven aan dat ze er soms laat achter komen als er bij een statushouder sprake is van een licht verstandelijke beperking. Het is moeilijk om in te schatten wat de mogelijkheden zijn. Vaak wordt een laag niveau toegerekend aan achterstand in taal. Maar een deel van de statushouders is cognitief niet in staat om naar het regulier onderwijs te gaan. Daar zou men graag eerder achter komen en op in willen spelen, bijvoorbeeld met een test van leerbaarheidsvermogen.

12.2.2 Invloed van onderwijsaanbod

Experts en gemeenten geven aan dat de mate waarin onderwijsinstellingen passend aanbod hebben voor statushouders sterk uiteenloopt. Sommige instellingen lopen hierin voorop, maar veel ROC's hebben geen toegesneden en/of flexibel aanbod voor deze groep. Ze geven aan dat ze merken dat sommige mbo-opleidingen huiverig zijn om statushouders aan te nemen op een hoger niveau dan Entree. Daarbij spelen een lagere bekostiging en afbreukrisico mee, omdat mbo-instellingen worden beoordeeld op doorstroom en uitval. Het taalniveau is vaak het belangrijkste knelpunt in de instroom en doorstroom in het reguliere onderwijs. Verschillende experts en gemeenten pleiten er daarom voor dat instellingen soepeler zouden moeten zijn met ingangseisen op dit vlak. In plaats van selectie aan de poort zou er bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met een ontwikkelassessment en gerichte inzet op het wegnemen van taalachterstanden tijdens de opleiding. Experts en gemeenten ervaren dat bij hogescholen en universiteiten de selectie over het algemeen minder speelt.

12.2.3 Invloed van de arbeidsmarkt

In het algemeen ervaren gemeenten en experts dat werkgevers huiverig zijn om te werken met de doelgroep. Gerichte werving op dit vlak helpt. Daarbij kiest een van de gemeenten ervoor om ook handreikingen te bieden aan werkgevers, zodat zij meer bewust en bekwaam zijn in de omgang met statushouders. Experts onderschrijven het belang om goed te kijken naar waar tekorten zijn in de regionale arbeidsmarkt, zodat werkgevers geïnteresseerd zijn in leer-werktrajecten. In het algemeen merkt men dat tijdens hoogconjunctuur leerwerkplekken gemakkelijker zijn te organiseren. Dit geldt ook voor pilots praktijkleren. Stages en leerplekken voor statushouders zijn dus erg afhankelijk van een gezonde economische situatie. In dat licht wordt de crisis rond COVID-19 genoemd als een groot risico voor het vinden van stages en leerwerkplekken. Gemeenten herkennen dat de zorg een lastige sector is. Ondanks dat hier tekorten zijn, is het moeilijk voor statushouders om werk te vinden in deze sector. Logistiek, tuinbouw en productiewerk worden genoemd als kansrijke sectoren. Tegelijkertijd zijn dit vaak ook minder talige werplekken. Het is volgens de gemeente belangrijk om daar aandacht voor te hebben.

12.2.4 Invloed van wet- en regelgeving

De nieuwe Wet inburgering wordt door experts en gemeenten als een kans gezien, vooral met de inrichting van de onderwijsroute. Experts wijzen daarbij op het belang van duurzame arrangementen en relaties. Dat geldt voor de ondersteuning van statushouders, waarbij de focus volgens experts moet liggen op het verwerven van een duurzame positie.

Nu is toeleiding naar onderwijs of arbeid nog te vaak gericht op de korte termijn, waardoor statushouders in een kwetsbare positie en/of onder hun niveau in het onderwijs of op de arbeidsmarkt terechtkomen. Daarnaast is duurzaamheid volgens experts ook belangrijk bij de samenwerking met partners en inkoop van voorzieningen. Kort durende aanbestedingen en samenwerkingen zetten de infrastructuur en kwaliteit onder druk.

12.3 Reflectie op Project JAS

De bevindingen uit de gesprekken met experts en andere gemeenten ondersteunen de Project JAS-aanpak. De genoemde mechanismen en de keuzes die de Leidse regio hierin heeft gemaakt worden onderschreven. Intensieve begeleiding en een integraal en intensief schakelprogramma worden gezien als succesfactoren in de aansluiting van jonge statushouders op het onderwijs. Daarnaast wijzen experts en gemeenten op het belang van goede regie op de inburgering en een goede afstemming en samenwerking tussen verschillende professionals en organisaties. Ook dat zien we terug in de Leidse aanpak.

In de inrichting van het programma kan de Leidse regio op een aantal onderdelen waar men knelpunten ervaart wellicht inspiratie opdoen bij andere gemeenten die hier andere of aanvullende inzet op plegen. Daarbij gaat het onder meer om organisatie van achtervang bij personele wisseling, vroegtijdige intake en training en/of coaching op het vlak van traumaverwerking en mentale gezondheid. Daarnaast wijzen experts en gemeenten op een aantal aanvullende risicogroepen onder statushouders, waarvan de Leidse regio zou kunnen bezien of hiervoor voldoende aandacht is. Het gaat om moeilijk leerbare statushouders en statushouders met een licht verstandelijke beperking. Tot slot geven experts en andere gemeenten de overweging mee om ook voor de groep ouder dan dertig jaar te kijken naar meer mogelijkheden in het onderwijs.



Conclusies en aanbevelingen

Deel V

In dit slotdeel vatten wij de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen en delen wij op basis hiervan aanbevelingen voor verdere versterking van onderwijstoeleiding en begeleiding in de toekomst.

13. Conclusies

In dit hoofdstuk trekken we op basis van de bevindingen van ons onderzoek in de Leidse regio (zie deel III) en reflectie hierop vanuit literatuur en deskundigen (zie deel IV) conclusies over de inzet op onderwijstoeleiding en begeleiding voor jonge statushouders.

Aansluitend bij de onderzoeksvragen van de Leidse regio staan we daarbij achtereenvolgens stil bij:

- het toetsen van de gestelde hypothese dat de onderwijstoeleiding en begeleiding van Project JAS een positief effect heeft op de aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem
- het verkrijgen van meer inzicht in succesfactoren en knelpunten bij integratie en inburgering gericht op het volgen van (vervolg)onderwijs.

13.1 Effect Project JAS op de aansluiting van statushouders op het onderwijssysteem

De bevindingen in ons onderzoek onderschrijven de hypothese dat de onderwijstoeleiding en begeleiding van Project JAS een positief effect heeft op de aansluiting van jonge statushouders op het Nederlandse onderwijssysteem.

Een groot deel van jonge statushouders is na deelname Project JAS financieel onafhankelijk. 86 procent van statushouders in de leeftijd 18-30 jaar rondt het Project JAS-traject binnen drie jaar succesvol af. Zij zijn niet langer afhankelijk van een uitkering. Het gestelde doel van Project JAS, dat deelnemers participeren in de maatschappij en een eigen plek vinden waar zij financieel onafhankelijk kunnen functioneren, wordt daarmee voor een groot deel van jonge statushouders behaald.

Meer dan de helft van jonge statushouders start met een studie. Ongeveer de helft van de deelnemers in de leeftijd 18-30 jaar stroomt uit naar het onderwijs en start met een studie. Daarmee lukt het voor een aanzienlijk deel van de jonge statushouders om hen richting het onderwijs te begeleiden.

Het niveau van instroom in het onderwijs zou mogelijk nog hoger kunnen. Het grootste deel van de statushouders stroomt in het mbo in. Het instroomniveau bij sommige statushouders zou mogelijk hoger kunnen zijn. Diploma-eisen en toelatingsbeleid van opleidingen spelen daarbij een rol. Daarnaast is de taalachterstand een grote barrière. Vakinhoudelijk kan men een hoger niveau vaak wel aan, maar door de taal heeft men moeite met het begrijpen van opdrachten, opstellen van verslagen en maken van toetsen. Daarbij spelen ook benodigde studie- en digitale vaardigheden een belangrijke rol. Volgens sommige medewerkers en experts zou instroom op een hoger niveau mogelijk zijn als het voorbereidend programma langer zou zijn of er in het onderwijs waarin met instroomt meer ruimte zou zijn om taalachterstand verder weg te werken.

Ontwikkelingen in het programma lijken een positief effect te hebben. Project JAS is in de loop der jaren doorontwikkeld. Op basis van data over uitstroom van de statushouders die gestart zijn in 2016 en 2017 lijken de ontwikkelingen een positief effect hebben. Van de groep die in 2017 is gestart is 53 procent gestart met een studie, waar dat bij de groep in 2016 43 procent bedroeg. Uiteraard kan hierbij ook de samenstelling van de groep een rol hebben gespeeld, maar medewerkers geven zelf ook aan dat het programma in hun ogen is verbeterd.

Een deel van de jonge statushouders wil niet naar het onderwijs of is hiertoe (nog) niet in staat. Een deel van de jonge statushouders maakt geen gebruik van onderwijstoeleiding en begeleiding. Zij worden direct richting de arbeidsmarkt begeleid. Daarnaast maakt een deel van de statushouder tussentijds de switch van toeleiding naar onderwijs naar toeleiding van de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij vooral om iets oudere statushouders die al een baan hadden in het land van herkomst en dit beroep graag opnieuw willen uitoefenen. Deze groepen statushouders kiezen voor toeleiding naar werk of switchen later van toeleiding naar onderwijs richting toeleiding naar werk, omdat het onderwijs niet aansluit bij hun verwachtingen.

Daarnaast is er een groep statushouders die analfabeet of laaggeletterd is, doordat ze in hun land van herkomst nooit naar school zijn geweest of door een oorlog lange tijd van onderwijs verstoken zijn geweest. Voor deze statushouders is de ontwikkelings- en taalachterstand soms te groot om in drie jaar naar het regulier onderwijs te gaan. Dat geldt ook voor een klein deel van de statushouders waar sprake is van een (licht) verstandelijke beperking. Tot slot kunnen psychische of sociale problemen een belemmering zijn om (op dit moment) naar het onderwijs te gaan.

Positieve tekenen betreffende doorstroom. Een compleet beeld van de doorstroom van statushouders in het onderwijs ontbreekt, maar beschikbare cijfers op onderdelen laten een positief beeld zien. 18 van de 22 deelnemers aan de JAS-Entreeklas in schooljaar 2018-2019 is doorgestroomd naar niveau 2. Van de zes statushouders uit de Leidse regio die in 2019 het Voorbereidend Jaar Leiden hebben gevolgd, zijn er in schooljaar 2019-2020 vijf gestart in het hoger onderwijs. Daarnaast is één statushouder na het volgen van een schakeljaar gestart met een mbo-opleiding.

Lage uitval. De uitval van statushouders die in het onderwijs zijn ingestroomd is relatief beperkt. Wanneer er uitval is dan is veelal sprake van (een combinatie van) relationele of psychische problemen. Een deel van de statushouders die uitvallen, stopt volgens medewerkers vanwege onderwijsinhoudelijke redenen. Zij voelen zich niet aangesproken op hetgeen ze vakinhoudelijk kunnen, maar zijn door toelatingseisen/-beleid en/of taalachterstand nog niet in staat om onderwijs te volgen dat past bij het niveau dat ze vakinhoudelijk hebben.

Inzet op integratie wordt positief ervaren. De snelle start met inburgering in de Leidse regio en de extra inzet op integratie met De Startgroep en de training Het Gesprek wordt positief ervaren.

13.2 Succesfactoren en knelpunten in onderwijstoeleiding en begeleiding

13.2.1 Succesfactoren

Op basis van ons onderzoek in de Leidse regio, literatuurstudie en gesprekken met experts en andere gemeenten zien we een aantal factoren die bepalend worden genoemd voor een succesvolle integratie en inburgering gericht op het volgen van (vervolg)onderwijs. Deze succesfactoren zien we terug in de onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS.

Intensieve trajectbegeleiding. Een van de belangrijkste succesfactoren is de inzet van intensieve trajectbegeleiding, zoals dat in de Leidse regio door de scholingsbegeleider en later door de docent Nazorg van de JAS-Entreeklas en de coördinator van het Voorbereidend Jaar leiden wordt geboden. Daarbij gaat het om geven van persoonlijke aandacht, het opbouwen van een vertrouwensband en het ondersteunen bij praktische zaken zoals inschrijving, communicatie en financiële zaken. Vroegtijdige en herhaalde informatie over opleidingsmogelijkheden helpt daarbij om onrealistische verwachtingen te voorkomen.

Een integraal en intensief voorschakelprogramma. Succesvolle instroom in het onderwijs vraagt om een integraal en intensief voorschakelprogramma. Daarin is extra aandacht voor de Nederlandse taal van belang, maar ook aanbod gericht op studievaardigheden, digitale vaardigheden en het wegnemen van deficiënties in vakkennis. Het schakelprogramma biedt statushouders naast benodigde kennis ook structuur in hun week en zorgt ervoor dat men zelfvertrouwen kan opbouwen. Daarbij kunnen stages en bijbanen een belangrijke bijdrage leveren aan het ervaren dat men ertoe doet en het in contact komen met Nederlandse inwoners.

Regie op inburgering. Een snelle start met inburgering en een goede match tussen het inburgeringsaanbod en onderwijstoeleiding is ook van cruciaal belang. Daarvoor is het nodig dat de gemeente regie neemt om te zorgen dat de statushouder de juiste inburgeringsaanbieder kiest. Afspraken met inburgeringsorganisaties over aanbod en afstemming helpen daarbij om de kwaliteit te borgen, een goede match te kunnen maken en snel te kunnen acteren bij uitval of een mismatch. In de Leidse regio heeft men hiervoor structureel overleg met vaste partners en geeft men statushouders vroegtijdig en dringend advies over de inburgeringsaanbieder.

Goede afstemming en samenwerking tussen professionals en organisaties. Er zijn veel organisaties en medewerkers betrokken bij de ondersteuning van statushouders. Om de begeleiding goed vorm te geven en het voor statushouders duidelijk te houden waar ze terecht kunnen voor welke ondersteuning, is het belangrijk dat er goede afspraken en communicatielijnen zijn. Daarbij gaat het om duidelijkheid over regie, maar ook het snel schakelen bij problemen. Het helpt dat in de Leidse regio veel betrokken professionals in dezelfde organisatie en dicht bij elkaar zitten. Dat maakt het mogelijk om snel informeel te kunnen overleggen. Extra ondersteuning of hulpverlening is daardoor snel geregeld. Daarvoor is het ook belangrijk om goede contacten te hebben met externe organisaties zoals VluchtelingenWerk.

Flexibiliteit in programma. Het is van belang dat er flexibiliteit is in de onderwijstoeleiding en begeleiding. De verschillen tussen statushouders zijn groot, zowel in hun ontwikkeling, culturele achtergrond als de sociale en psychische situatie waarin ze zich bevinden. Het is belangrijk om het aanbod af te stemmen op deze verschillen en ontwikkelingen. Daarbij gaat het enerzijds om differentiatie in het aanbod voor verschillende statushouders en differentiatie tussen statushouders binnen groepsaanbod. Anderzijds gaat het om aanscherping van het programma op basis van ervaringen en ontwikkelingen. Flexibiliteit in de inzet van medewerkers en budgetten maakt het mogelijk om kansen en knelpunten op te pakken en in te spelen op veranderingen in de behoeften van statushouders. Voorbeelden in de Leidse regio zijn het aanscherpen van cursusaanbod, door meer aandacht te hebben voor 21e -eeuwse vaardigheden en empowerment, en het verbeteren van het Entree-aanbod.

13.2.2 Knelpunten

Op een aantal veelal kleinere punten ervaren medewerkers of statushouders knelpunten in de onderwijstoeleiding en begeleiding. Experts en medewerkers van andere gemeenten herkennen de kwesties die in de Leidse regio spelen. Op sommige punten zijn deze volgens geïnterviewden het gevolg van het huidige inburgeringssysteem of onderwijsstelsel. Op een aantal andere punten zou een andere organisatie of inrichting van ondersteuning mogelijk oplossingen kunnen bieden.

Verloop van medewerkers. Vanwege het belang van een goede persoonlijke relatie en vertrouwensband kan een wisseling van medewerker in de begeleiding van statushouders negatieve impact hebben. In dat kader is het relatief hoge verloop van klantmanagers een aandachtspunt. Nieuwe klantmanagers moeten statushouders opnieuw leren kennen en zijn in het begin niet altijd even vaardig in omgang met de doelgroep. Hierbij speelt mee dat Project JAS een project is en daarmee een tijdelijk karakter heeft. Dat maakt het moeilijker om vast personeel in dienst te nemen. We zien mogelijkheden om dit knelpunt aan te pakken in keuzes die andere gemeenten op dit vlak maken. Bijvoorbeeld door te werken met een 'vliegende keeper' die ook al bekend is bij de statushouders. Daarnaast zou het interessant zijn om te onderzoeken waardoor het relatief hoge verloop bij klantmanagers wordt veroorzaakt.

Spanningsveld vakinhoud en taalniveau. Met name in het mbo ervaren medewerkers dat het moeilijk is om les- en trainingsstof aan te bieden die vakinhoudelijk aansluit bij het niveau van statushouders, maar qua taalniveau eenvoudig genoeg is. Vaak is het taalniveau bepalend en missen sommige statushouders daarom vakinhoudelijke uitdaging. Dat leidt er in sommige gevallen toe dat de statushouder afhaakt. Specifiek NT2-materiaal en het opleiden van personeel om zelf passend materiaal te bieden kan helpen. Er zijn verschillende NT2-docenten in dienst bij/rond de gemeente die hiervoor kunnen worden ingezet. Daarnaast zou op dit vlak ook samenwerking kunnen worden gezocht met het ISK, taalinstellingen en/of de bibliotheek.

JAS-Entreeklas in gedifferentieerd onderwijs. De nieuwe invulling van de JAS-Entreeklas heeft risico's. Aansluitend bij de ontwikkeling bij mboRijnland naar gepersonaliseerd leren is daarbij sprake van meer maatwerk en differentiatie in het aanbod voor verschillende statushouders. Dat kan kansen bieden in het aansluiten bij de behoeften van de statushouder en het bevorderen van integratie in contact met Nederlandse klasgenoten. In de praktijk worden echter nog vooral knelpunten ervaren. Daarbij gaat het om het verbreken van een vaste groep voor de statushouders, waarin men anderen treft in dezelfde positie en in de les ingespeeld kan worden op hun situatie en behoefte. Daarnaast is sprake van meer wisseling in docenten die niet altijd de NT2-expertise hebben om de doelgroep te bedienen. Het lijkt erop dat de eerdere opzet van een aparte JAS-Entreeklas beter werkt.

De effectiviteit van een aparte klas wordt ook ondersteund door succesvolle cijfers over de doorstroom van deelnemers naar niveau 2-onderwijs.

Niveauverschillen in groepen. Het blijkt soms moeilijk om in te spelen op verschillen tussen statushouders in groepstrainingen. Het niveau van statushouders in vakkennis en taalniveau loopt sterk uiteen. De statushouders die de meeste moeite hebben bepalen vaak het tempo in de groep. Dat werkt voor andere statushouders frustrerend en demotiverend. Andersom ervaren statushouders die moeite hebben met het niveau dat het te snel gaat. Ook in De Startgroep worden verschillen in de groep, met name in leeftijd en uitstroomrichting, soms als een belemmering gezien. Statushouders zeggen dat de informatie nu niet altijd relevant voor hen is omdat deze voor een brede doelgroep van alle leeftijden bedoeld is. Door de informatie meer naar groepen te specificeren zou het beter behapbaar zijn.

14. Aanbevelingen

De huidige aanpak van onderwijstoeleiding en begeleiding binnen Project JAS is succesvol in de toeleiding van veel statushouders naar het onderwijs. De opzet en werkwijze sluit aan bij succesfactoren die worden genoemd door medewerkers en statushouders in de regio, in literatuur en door deskundigen en andere gemeenten. Daarbij sluit de aanpak waarin een ontwikkelplan en een onderwijsrouten worden gecreëerd aan bij de verwachte verantwoordelijkheden voor gemeente bij de nieuwe Wet inburgering. Ons advies is daarom om de huidige aanpak als uitgangspunt te nemen bij deze veranderoepgave, de werkzame bestanddelen zoveel mogelijk in stand te houden en te kijken waar ervaren knelpunten gericht kunnen worden aangepakt. Op basis van de bevindingen van ons onderzoek hebben we negen aanbevelingen opgenomen.

1. Verken mogelijkheden om preventief aanbod op te nemen voor mentale gezondheid in het programma

Aandacht voor psychische gezondheid/traumaverwerking is in het programma nu hoofdzakelijk gericht op doorverwijzing naar hulpverlening als zich problemen voordoen. Medewerkers en experts zien dat psychische problemen, door oorlogs- of vluchttrauma's of situaties met de partner of familie in het thuisland, regelmatig voorkomen. Deze worden echter niet altijd vroegtijdig opgepikt. Het zou in onze ogen daarom goed zijn om meer preventief aanbod gericht op het signaleren en voorkomen van psychische problemen op te nemen in het programma, bijvoorbeeld in de vorm van training en/of een-op-een coaching.

2. Bekijk of NT2-lesmateriaal en -expertise met name in het mbo nog beter kan worden ingezet

Met name op het mbo geven medewerkers aan dat het moeilijk is om les- en trainingsstof te bieden die vakinhoudelijk aansluit bij het niveau van statushouders, maar qua taalniveau eenvoudig genoeg is. We adviseren om de expertise van NT2-docenten, mbo-docenten en docenten van taalscholen te benutten om nog meer passend lesmateriaal te ontwikkelen en/of andere docenten te scholen in het werken met de doelgroep. Andere gemeenten hebben positieve ervaringen door hiervoor samen te werken met een ISK, taal instituut of andere organisaties. Mogelijk kan een dergelijke samenwerking ook in de Leidse regio meerwaarde bieden.

3. Bezie of er mogelijkheden zijn om in sommige gevallen ook statushouders van ouder dan dertig jaar meer kansen te bieden in het onderwijs of duale trajecten

De leeftijdsgrens van dertig is nu een harde scheidslijn in het aanbod binnen Project JAS. Boven de dertig jaar is studeren alleen mogelijk in duale trajecten er is er minder onderwijsbegeleiding en ondersteuning. Medewerkers geven aan dat het voor het verwerven van een duurzame plek op de arbeidsmarkt voor sommige statushouders die (iets) ouder zijn dan dertig goed zou zijn om eerst voltijdsonderwijs te volgen. In bredere zin kan worden gekeken of succesfactoren in de aanpak voor statushouders van achttien tot dertig jaar kunnen worden gekopieerd naar de groep boven de dertig jaar. In de groep boven de dertig jaar rondt verhoudingsgewijs minder statushouders succesvol het traject af. Verschillende medewerkers geven aan dat de begeleiding van deze groep minder intensief is.

4. Kijk of er meer ruimte kan worden gecreëerd voor differentiatie binnen groepen

Medewerkers geven aan dat het soms moeilijk is om in te spelen op verschillen tussen statushouders in groepstrainingen. Dit is voor statushouders soms frustrerend en demotiverend omdat het voor hen te snel of langzaam gaat. We adviseren daarom om te kijken of het mogelijk is om deelgroepen te creëren binnen het trainingsaanbod zoals De Startgroep en Het Gesprek. Daarmee kan de lesstof, training en informatievoorziening beter worden afgestemd op niveau.

5. Benut de nieuwe Wet inburgering om meer samenhang te creëren in de presentatie van het programma

Het JAS-programma heeft zich ontwikkeld onder andere door het toevoegen van nieuwe elementen. Daardoor voelt voor statushouders soms meer als een stapeling van losse onderdelen dan een samenhangend geheel. Dit maakt dat men niet altijd een goed beeld heeft van het doel van elk onderdeel en sommige cursussen of onderdelen 'als nog iets extra's' worden ervaren. Ook speelt mee dat het soms lastig is om onderdelen in de planning goed af te stemmen door afhankelijkheid van wisselende roosters bij verschillende inburgeringsinstituten. De versterking van de regierol van gemeenten bij de nieuwe Wet inburgering biedt mogelijkheden om een meer integraal aanbod te organiseren. Wij adviseren daarom om het aanbod binnen het programma meer als een geheel te presenteren naar statushouders, bijvoorbeeld aansluitend bij de routes zoals deze worden onderscheiden in de nieuwe Wet inburgering. Door het aanbod meer vanuit het perspectief te presenteren - de weg naar een diploma en baan - wordt het voor statushouders duidelijker waarom ze wat doen.

6. Monitor de effecten van gedifferentieerd leren bij mboRijnland voor statushouders

Er is twijfel bij medewerkers en begeleiders over de nieuwe invulling van de JAS-Entreeklas, waarbij wordt aangesloten bij meer gedifferentieerd leren. De ervaringen van de aparte JAS-Entreeklas waren zeer positief. Het gedifferentieerd leren kan kansen bieden op het gebied van maatwerk en integratie, maar het is goed om scherp in de gaten te houden of de wijzigingen niet ten koste gaan van de positieve doorstroom die er was gerealiseerd. We adviseren daarom om samen met het mboRijnland scherp te monitoren hoe het de statushouders in de nieuwe situatie vergaat en of dit om wijziging van de opzet vraagt.

7. Houd rekening met risicogroepen

Medewerkers in de regio Leiden en bij andere gemeenten benoemen groepen waar zij risico's zien voor een succesvolle onderwijstoeleiding en begeleiding. Het gaat vooral om jongeren die alleen naar Nederland komen, jonge vrouwen/moeders en statushouders met een beperkt opleidingsniveau en/of leerbaarheidsvermogen. We adviseren om als team te kijken of er nog extra inzet nodig is voor deze doelgroepen om uitval te voorkomen en succes op aansluiting op het onderwijs te vergroten. Daarbij kan mogelijk ook worden gekeken naar inzet voor deze doelgroepen in andere gemeenten.

8. Behoud flexibiliteit in de ontwikkeling van het programma

De kracht van Project JAS is deels gelegen in de ruimte die er binnen het programma was om de opzet en inhoud door te ontwikkelen. Dat heeft geleid tot een betere aansluiting van aanbod op de behoeften van statushouders en de ontwikkeling van aanvullend aanbod waar dat nodig wordt geacht. Zowel de achtergrondkenmerken van statushouders die naar Nederland komen als de regelgeving en organisatie betreffende inburgering en onderwijs zijn aan verandering onderhevig. Het is van belang om daarop te kunnen blijven inspelen. Dat vraagt om voldoende ruimte in de organisatie en budgetten om wijzigingen door te kunnen voeren.

9. Acteer en anticipeer op de gevolgen van COVID-19

Een ontwikkeling die de komende tijd in het bijzonder aandacht vraagt is de invloed van COVID-19 op het aanbod van onderwijstoeleiding en begeleiding. Er zal gekeken moeten worden hoe dit op afstand kan worden vormgegeven. Daarnaast is de ervaring dat bij crises als deze de groep migranten harder worden geraakt als het gaat om werkloosheid en kansen op werk of een stage. Het wordt nog belangrijker om ook na afronding van het traject te blijven monitoren om blijvend in de groep statushouders te investeren. Het is waarschijnlijk dat het statushouders op eigen kracht minder goed lukt om onderwijs te volgen of werk of een stage te vinden.

Bijlage. Lijst van geïnterviewden

Geïnterviewde	Functie	Organisatie
José Finders	Beleidsmedewerker vsv en passend onderwijs	Gemeente Leiden
Eleonora Paauwe	Projectleider JA Projecten	DZB
Ellen Hennekes	Senior en plv. projectleider JA Projecten	DZB
Jos Valk	Voormalig projectleider JA Projecten	DZB
Mihaela Schrama	Scholingsbegeleider	DZB
Thirza Zellerer	Docent Nazorg	DZB
Annet Keijzer	Jobcoach	DZB
Jason Oudshoorn	Trainer	DZB
Annemarie Rozendal	Trainer	DZB
Froukje Rodenhuis	Trainer	DZB
Lieneke van Ginkel	Trainer	DZB
Sylvia Weezepoel	Klantmanager	DZB
Nina Reijnierse	Klantmanager	DZB
Jennie Hoogenboom	Klantmanager	DZB
Rien van der Toorn	Trainer Het Gesprek	i2i
Sara van der Toorn	Trainer Het Gesprek	i2i
Sandra Sloos	Docent JAS-Entreklas	mboRijnland
Hildegard Wijdeveld	Coördinator Voorbereidend Jaar Leiden	Voorbereidend Jaar Leiden
Christa Drent	Teamleider inburgering	VluchtelingenWerk Nederland
Utie Wouters	Teamleider en vaardigheidsdocent	Universiteit Leiden
Sanne Stiphout	Trajectbegeleider/docent NT2	NCB Opleidingen
Jetske Woudstra	Beleidsadviseur strategie en onderwijs	MBO Raad
Albert de Voogd	Beleidsmedewerker onderwijs	Stichting voor Vluchteling-Studenten UAF
Suzan de Winter	Onderzoeker	Verweij-Jonker/KIS
Daniël Rodenburg	Beleidsonderzoeker	Sociaal-Economische Raad
Ankie Eleveld	Programmamanager Vluchtelingen	Gemeente Almere
Marjo van Loon	Projectleider integratie statushouders	Gemeente Gouda
Iris de Kok	Beleidsadviseur Asiel en Vergunninghouders	Gemeente Tilburg
Fatima Ahalli	Werkmatcher team Jongeren	Gemeente Utrecht
Lotte van Es	Beleidsadviseur werk en inkomen	Gemeente Utrecht
8 statushouders		mboRijnland
4 statushouders		Voorbereidend Jaar Leiden



Berenschot

Berenschot B.V.
Europalaan 40, 3526 KS Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl
[in](#)/berenschot