Berenschot

RAPPORT

Eerste Monitor Taalonderwijs volwassen Oekraïense ontheemden

68499 -openbaar- 17 januari 2023

Bram Lankreijer, Saraï Sapulete, Irene van Eldik, Martha Jordaan

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 ..... **3**

Inleiding **3**

1.1 Aanleiding 3
1.2 Vraagstelling en methodiek 3
1.3 Werkwijze/onderzoeksmethodiek 4
1.4 Leeswijzer 6

HOOFDSTUK 2 ..... **7**

Resultatenmeting **7**

2.1 Respons gemeenten en aanbieders 7
2.2 Onderwijsaanbod 9
2.3 Inrichting aanbod en betrokkenheid partners 17
2.4 Financiering 22

HOOFDSTUK 3 ..... **26**

Duiding resultaten **27**

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is er een groep ontheemden naar Nederland toegekomen. De meerderjarigen hebben op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming toegang tot het volwassenenonderwijs om vaardigheden aan te leren voor de participatie in de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij om taalvaardigheden, rekenvaardigheden en digitale vaardigheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het onderwijsaanbod voor volwassenen.

Uit signalen van gemeenten is gebleken dat er grote behoefte is aan taalonderwijs in het Nederlands en onderwijs gericht op kennis van de Nederlandse maatschappij. Tegelijkertijd bleek er bij gemeenten niet altijd even goed zicht te zijn op het onderwijsaanbod dat beschikbaar is, en de manieren waarop dit gefinancierd kan worden. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft behoefte om beter zicht te krijgen op de stand van zaken rondom taalonderwijs voor volwassen Oekraïense ontheemden. Daarom heeft het ministerie Berenschot gevraagd een onderzoek uit te voeren waarmee het inzicht verkrijgt in de (ontwikkelingen in de) vraag naar onderwijs, de omvang en vorm van het onderwijsaanbod, de manier waarop dit gefinancierd wordt en of de verschillende financieringsmogelijkheden toereikend zijn. De primaire focus van het onderzoek ligt bij het Nederlands taalonderwijs.

1.2 Vraagstelling en methodiek

Voor de doelgroep van volwassen Oekraïense ontheemden wil het ministerie van OCW zicht krijgen op de (ontwikkelingen in de) vraag naar (Nederlands taal)onderwijs, de omvang en vorm van het onderwijsaanbod, de manier waarop dit gefinancierd wordt en of de verschillende financieringsmogelijkheden toereikend zijn. Het doel hiervan is om mogelijke knelpunten rondom dit onderwijs te signaleren en ontwikkelingen te volgen. De uitkomsten kunnen zo nodig leiden tot aangepaste of nieuwe beleidsvoorstellen.

De onderzoeksvraagstelling van het ministerie van OCW bestaat uit twee delen. Enerzijds hebben wij een (herhalende) monitor opgesteld voor inzicht en trends/ontwikkelingen en anderzijds hebben we eenmalig een verdiepend onderzoek uitgevoerd om de bevindingen van de monitor te kunnen duiden. Dit rapport bevat de uitkomsten van de monitor.

In dit rapport beantwoorden we de onderstaande onderzoeksvragen.

Tabel 1. Onderzoeksvragen en methoden ter beantwoording.

	Onderzoeksvragen
1	Welk deel van de gemeenten biedt taalonderwijs aan, specifiek voor volwassen Oekraïense ontheemden?
2	Wat zijn redenen voor gemeenten om *wel* of *geen* apart taalonderwijs te organiseren voor volwassen Oekraïense ontheemden?

	Onderzoeksvragen
3	Hoe ziet het taalonderwijsaanbod aan volwassen Oekraïners binnen gemeenten eruit? Denk hierbij aan typen onderwijs (formeel aanbod zoals NT2-cursussen of (voorbereidingen op) inburgeringstrajecten, non-formeel aanbod zoals niet-erkende cursussen, maar ook taalcafés, et cetera) en type aanbieder (mbo-instellingen, particuliere opleiders, taalhuizen, et cetera).
	a. In hoeverre wordt het taalonderwijsaanbod regionaal of per gemeente ingericht?
4	Hoeveel volwassen Oekraïners staan er momenteel ingeschreven per gemeente?
5	Hoeveel volwassen Oekraïners hebben zich per gemeente aangemeld voor taalonderwijs? Welk onderscheid zien we per type onderwijs?
6	Hoeveel volwassen Oekraïners maken gebruik van het taalonderwijs per gemeente? Welk onderscheid zien we per type onderwijs?
7	Hoeveel capaciteit is er om nog meer volwassen Oekraïners deel te laten nemen aan het huidige aanbod aan taalonderwijs (aantal beschikbare plekken)? Welk onderscheid zien we per type onderwijs?
8	Wat is de rol van mbo-/onderwijsinstellingen in de inrichting van het (taal)onderwijs aan volwassen Oekraïners?
	a. Hoe is de samenwerking tussen mbo-instellingen en gemeenten vormgegeven (denk aan incidenteel of structureel, specifiek gericht op taalonderwijs of breder, et cetera)?
9	Welke andere partijen, zoals onderwijsaanbieders en werkgevers, zijn binnen gemeenten betrokken bij de vormgeving van het onderwijs aan volwassen Oekraïners?
	a. Welke rol spelen deze partijen?
	b. Welk deel van het aanbod wordt door hen verzorgd?
10	Op welke manier wordt het taalonderwijs in gemeenten voor volwassen Oekraïners bekostigd (bijvoorbeeld door WEB-middelen, de Specifiek Uitkering (SPUK), eigen middelen, et cetera)? Welk onderscheid zien we per type onderwijs?
11	In hoeverre zijn huidige financieringsmogelijkheden toereikend om aan de huidige vraag aan taalonderwijs door volwassen Oekraïners te voldoen?
12	Wordt er door gemeenten ander cursusaanbod aangeboden aan volwassen Oekraïense ontheemden (bijvoorbeeld Engels, rekenen, digitale vaardigheden, maatschappelijke oriëntatie, et cetera) en waarom wel/niet?

1.3 Werkwijze/onderzoeksmethodiek

De werkwijze voor de monitor taalonderwijs volwassen Oekraïense ontheemden bestaat uit drie onderzoeksmethodes, welke gecombineerd tot beantwoording van de onderzoeksvragen leiden.

1. Benutting secundaire data
2. Vragenlijst gemeenten
3. Vragenlijst onderwijsaanbieders.

We lichten deze drie methoden kort toe:

Benutting secundaire data

We zijn gestart met een deskstudie van bestaande gegevens. Hierbij gaat het met name om aantallen Oekraïense ontheemde volwassenen per gemeente. CBS maakt hier periodiek rapportages over.[1] Voor dit onderzoek hebben we op twee momenten actuele gegevens gebruikt over aantallen volwassen Oekraïense ontheemden:

1. Medio juli 2022. Openbare cijferreeksen van CBS zijn gebruikt ten behoeve van het bepalen van de responsstrategie voor de vragenlijst van gemeenten.[2]
2. 1 november 2022. Er zijn door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) aan het ministerie van J&V gegevens aangeleverd welke gebruikt zijn ten behoeve van het opstellen van deze rapportage.

Vragenlijst gemeenten

Om zicht te krijgen op het aantal gemeenten dat taalonderwijs aanbiedt, op het type onderwijs dat aangeboden wordt en op de deelname eraan, is er een vragenlijst afgenomen onder Nederlandse gemeenten. De belangrijkste uitdaging hierbij was de respons. Daarom is gekozen om de vragenlijst uit te zetten op verschillende manieren:

1. De VNG heeft de vragenlijst uitgezet (via e-mail) bij de 35 WEB-contactgemeenten.
2. Deze zelfde 35 WEB-contactgemeenten zijn gevraagd om het onderzoek verder uit te zetten bij hun regiogemeenten.
3. Via de communicatiekanalen (LinkedIn, nieuwsbrief) van Tel mee met Taal is aandacht gevraagd voor de vragenlijst.
4. Er is een belronde gedaan bij WEB-contactgemeenten alsook bij andere gemeenten om de betrokken ambtenaar te attenderen op de vragenlijst.
5. Stichting Lezen en Schrijven heeft de vragenlijst via hun adviseurs onder de aandacht gebracht bij gemeenten.
6. De directie MBO van het ministerie van OCW heeft in een nieuwsbrief (oktober) een oproep geplaatst aan mbo-instellingen en gemeenten om deel te nemen aan het onderzoek.[3]

Om de vragenlijst aantrekkelijk te maken om in te vullen hebben we rekening gehouden met administratieve belasting door de manier waarop we onze vragenlijst hebben ingericht. De vragenlijst was beknopt, en had een routing in vragen zodat alleen vragen beantwoord hoefden te worden die relevant waren voor de invullers.

Vragenlijst onderwijsaanbieders

Om zicht te krijgen op het taalonderwijs dat wordt aangeboden in opdracht van de gemeenten, hebben we aanbieders (van taalonderwijs) gevraagd om een vragenlijst in te vullen. Hierin werd ingegaan op de inrichting van het onderwijs, het onderwijsaanbod en de financiering. Ook werden aanbieders gevraagd om aan te geven hoeveel Oekraïense cursisten deelnemen aan hun cursussen. Net als bij de vragenlijst voor gemeenten is bij de vragenlijst voor de aanbieders gekozen om zo beknopt mogelijk informatie op te halen. Hiertoe hebben we het aantal vragen beperkt .

---

[1] https://www.cbs.nl/nl-nl/reeksen/ingeschreven-bij-een-nederlandse-gemeente-uit-oekraine.
[2] https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/27/ingeschreven-als-ingezetene-bij-een-nederlandse-gemeente-vanuit-oekraine.
[3] https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2022/10/nieuwsbrief-mbo-oktober-2022/draag-bij-aan-het-onderzoek-naar-taalonderwijs-voor-volwassen-oekraiense-ontheemden.

De vragenlijst is op verschillende manieren uitgezet:

- Via gemeenten en specifiek ook WEB-contactgemeenten. We hebben de gemeenten gevraagd om de vragenlijst door te zetten naar hun eigen aanbieders.
- Via de MBO Raad: de MBO Raad heeft de vragenlijst verspreid onder mbo-instellingen die in taalonderwijs voorzien.
- Via de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) is de vragenlijst uitgezet onder leden.

De monitor bestaat uit drie metingen, waarvan dit de eerste meting is. De tweede meting vindt plaats in het voorjaar van 2023, en de derde meting in het najaar van 2023.

1.4 Leeswijzer

In deze rapportage vind u dus de inzichten die zijn opgehaald uit de verschillende onderzoeksinstrumenten. We presenteren deze inzichten niet per instrument, maar op de verschillende onderzoeksthema's. Hierin brengen we inzichten uit de drie onderzoeksmethoden bij elkaar. U kunt deze inzichten terugvinden in hoofdstuk 2 van deze rapportage. Hierin gaan we eerst in op de deelnamecijfers (paragraaf 2.1) om vervolgens in paragraaf 2.2 in te gaan op de inzichten rondom het onderwijsaanbod voor volwassen Oekraïense ontheemden. Lukt het gemeenten om onderwijsaanbod aan te bieden, wordt er gebruik van gemaakt en wie voert het onderwijs uit? (onderzoeksvraag 1 t/m 7). In paragraaf 2.3 gaan we vervolgens in op de inrichting van het onderwijsaanbod voor volwassen Oekraïense ontheemden: welke aanbieders zijn betrokken bij het organiseren van het onderwijs en welke rol vervullen ze? (onderzoeksvraag 8 en 9). Financiering van het onderwijsaanbod staat centraal in paragraaf 2.4 (onderzoeksvraag 10 en 11). Tot slot geven we ook duiding aan de resultaten in hoofdstuk 3.

Gelijktijdig met deze eerste monitor, hebben we (zoals omschreven in paragraaf 1.2) een verdiepend onderzoek uitgevoerd, bestaand uit verschillende interviews met stakeholders en gemeenten. Deze aanvullende en verdiepende inzichten bieden we in een separate rapportage aan. Wel wordt er in deze rapportage een aantal keren verwezen naar deze aanvullende rapportage.

HOOFDSTUK 2.

Resultatenmeting

2.1 Respons gemeenten en aanbieders

Respons vragenlijst gemeenten

Op basis van gegevens van het CBS over het aantal volwassen Oekraïners in juli 2022, samen met data over het totale inwoneraantal per gemeente, is de steekproefpopulatie bepaald. In tabel 2 is de verdeling van de verschillende categorieën gepresenteerd, met het beoogde aantal respondenten per categorie in de kolom 'steekproef'. We gaan daarbij uit van 15% respons vanuit de gehele populatie en per categorie. In de kolom 'respondenten' is het daadwerkelijke aantal respondenten per categorie zichtbaar. In totaal hebben vijftig gemeenten de vragenlijst ingevuld (14,5%). Hiervan hebben 33 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld, en zeventien gemeenten gedeeltelijk. Relatief veel gemeenten met een hoog inwoneraantal en een relatief hoog aantal volwassen Oekraïners hebben de vragenlijst ingevuld (22 ten opzichte van de beoogde dertien respondenten). Tegelijkertijd hebben relatief weinig gemeenten met een laag inwoneraantal en een relatief laag aantal volwassen Oekraïners de vragenlijst ingevuld.

We hebben gemeenten via verschillende kanalen gevraagd om de vragenlijst in te vullen. Na de eerste twee weken hebben we gericht ingezet op het bereiken van gemeenten uit categorieën waar de respons nog achterbleef. We hebben daarbij specifiek gericht op de categorie hoog-hoog, en in deze groep (veelal contactgemeenten) is de aandacht voor de vragenlijst ook het hoogst geweest. Dat kan het verschil verklaren in beoogde en behaalde respons.

Voor vier van de negen categorieën is een respons van 15% vanuit de gehele populatie behaald, te weten de categorie hoog-hoog, laag-middel, middel-hoog en middel-middel. Over deze categorieën kunnen we valide uitspraken doen, alhoewel de aantallen laag zijn. Met name in de groep kleine gemeenten waar relatief weinig Oekraïense ontheemden wonen, is de respons lager. De lagere respons in specifieke doelgroepen kan verklaard worden door twee redenen: allereerst is de manier van benaderen vooral via contactgemeenten geweest. Zij hebben de vragenlijsten zelf beantwoord en doorgestuurd en zijn ook het meest bereikt door de andere communicatielijnen die we hebben gebruikt om de vragenlijst onder de aandacht te brengen. De tweede reden voor een lagere respons in specifieke gemeenten kan te maken hebben met selectiebias: gemeenten die weinig Oekraïense ontheemden in hun gemeente hebben wonen en/of geen taalaanbod hebben georganiseerd voor Oekraïners, zijn wellicht minder geneigd om de vragenlijst in te vullen.

Tabel 2. Verdeling aantal inwoners en aantal Oekraïners in groep steekproef en respondenten.

Inwoners	Aantal Oekraïners 18+	Populatie gemeenten	Beoogde steekproef	Respondenten	Verschil
hoog	hoog	87	13	23	+10
hoog	laag	6	1	0	-1
hoog	middel	24	4	1	-3
laag	hoog	10	2	1	-1

laag	laag	73	11	3	-8
laag	middel	31	5	6	+1
middel	hoog	20	3	3	0
middel	laag	33	5	2	-3
middel	middel	61	9	11	+2
	Totaal	345	53	50	-3

Tabel 3. Gemeentelijke respons, volledig en gedeeltelijk. [Vragenlijst gemeenten]

	Gedeeltelijk	Volledig	Totaal
Eindtotaal	**17**	**33**	**50**

Een volledig ingevulde vragenlijst kan ook een vragenlijst zijn waarbij er géén sprake van een aanbod van taalonderwijs is. In de rest van dit rapport rapporteren wij over de N per uitkomst omdat dit kan verschillen per vraag en bij vragen met meerdere antwoordopties.

Respons vragenlijst onderwijsaanbieders

In totaal hebben 44 onderwijsaanbieders de vragenlijst ingevuld. Hiervan hebben 34 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld, en zijn tien respondenten vroegtijdig gestopt met invullen. Daarnaast is er gefilterd op de relevantie van responses. Zo heeft bijvoorbeeld een aanbieder van een Internationale Schakelklas (ISK) de vragenlijst ingevuld, waarbij het dus niet gaat om volwassenenonderwijs, en is deze respons om die reden weggelaten. Ook is er gefilterd op bijvoorbeeld gemeenten die per ongeluk aan de vragenlijst van de aanbieders zijn begonnen. Deze responsen vallen dan ook buiten de doelgroep van dit onderzoek. Er zijn verschillende typen aanbieders; de verdeling van de respondenten per type aanbieder is te zien in tabel 4. De niet-volledige respons is hierin wel meegenomen, mits het type aanbieder relevant is voor het onderzoek, omdat de paar vragen die ingevuld waren bijdragen aan het algehele beeld van het aanbod.

Tabel 4. Aantal respondenten per type aanbieder. [Vragenlijst aanbieders]

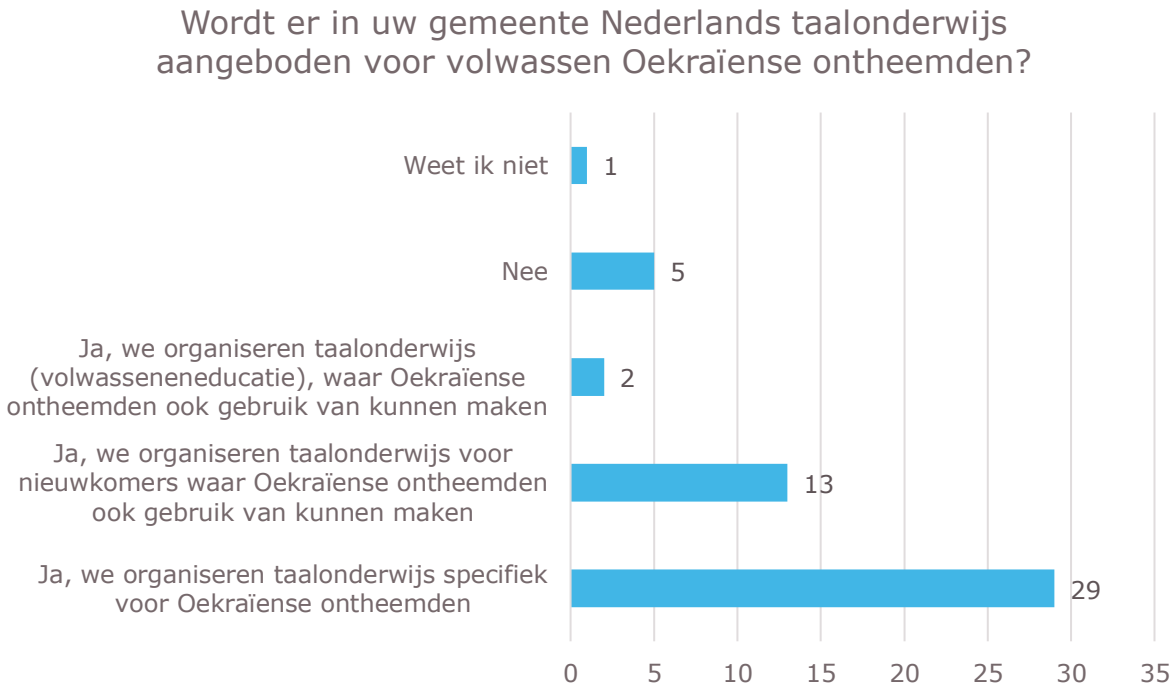
Type aanbieder	Aantal respondenten
Bibliotheek	4
Mbo-instelling	16
Taalhuis	3
Taalorganisatie	18
Welzijnsorganisatie	2
Inburgeringsorganisatie	1

Doordat we aanbieders via gemeenten hebben benaderd, of via hun koepelorganisaties, treedt er een selectiebias op, waarbij alleen aanbieders die taalonderwijs aanbieden voor Oekraïners de vragenlijst invullen. Ondanks dat dit ook de doelgroep is die wij willen bereiken, kan het zijn dat we door deze wijze van benaderen ook aanbieders missen. Dit is bijvoorbeeld non-formeel aanbod door welzijnsorganisaties of vanuit particuliere initiatieven zoals kerken.

2.2 Onderwijsaanbod

In deze paragraaf gaan we in op de inzichten uit de vragenlijsten rondom het aanbod van taalonderwijs aan volwassen Oekraïense ontheemden. Is er aanbod? Hoe ziet het aanbod eruit? Hoeveel wordt er gebruik van gemaakt? Het gaat hierbij om onderzoeksvragen 1 tot en met 7.

Niet in iedere gemeente wordt aanbod van taalonderwijs voor Oekraïense vluchtelingen georganiseerd. In Figuur 1zien we dat 44 van de 50 (86%) ondervraagde gemeenten enige vorm van taalaanbod voor deze groep hebben. Het grootste deel wordt specifiek voor Oekraïense ontheemden georganiseerd. Daarnaast organiseren een aantal gemeenten volwassenenonderwijs of taalonderwijs voor nieuwkomers waar ook Oekraïense ontheemden gebruik van kunnen maken. In 10% van de ondervraagde gemeenten wordt echter géén taalaanbod aangeboden voor Oekraïense ontheemden.

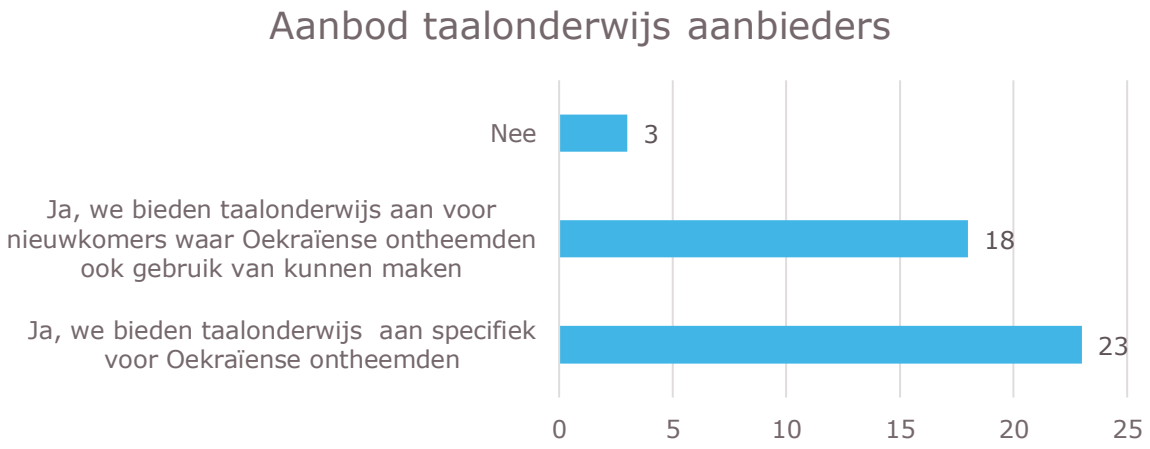


Figuur 1. Taalaanbod in gemeenten (N=50). [Vragenlijst gemeenten]

In het geval dat er geen taalaanbod voor Oekraïense ontheemden wordt georganiseerd, hebben gemeenten hier een extra toelichting op gegeven. Eén van de gemeenten geeft aan dat er nog geen tijd is geweest om taalonderwijs te organiseren en dat tot voor kort onduidelijk was welke budgetten hiervoor benut konden worden. Een andere respondent geeft aan dat er naast WEB-middelen geen financiën voor dit taalonderwijs zijn. De situatie is onzeker en men wil Oekraïense ontheemden geen voorrang geven op reguliere WEB-cursisten. Als laatste was er ook één gemeente die aangaf geen (Nederlands) taalonderwijs aan te bieden omdat de Oekraïense ontheemden in die gemeente meer behoefte hebben aan Engels onderwijs.

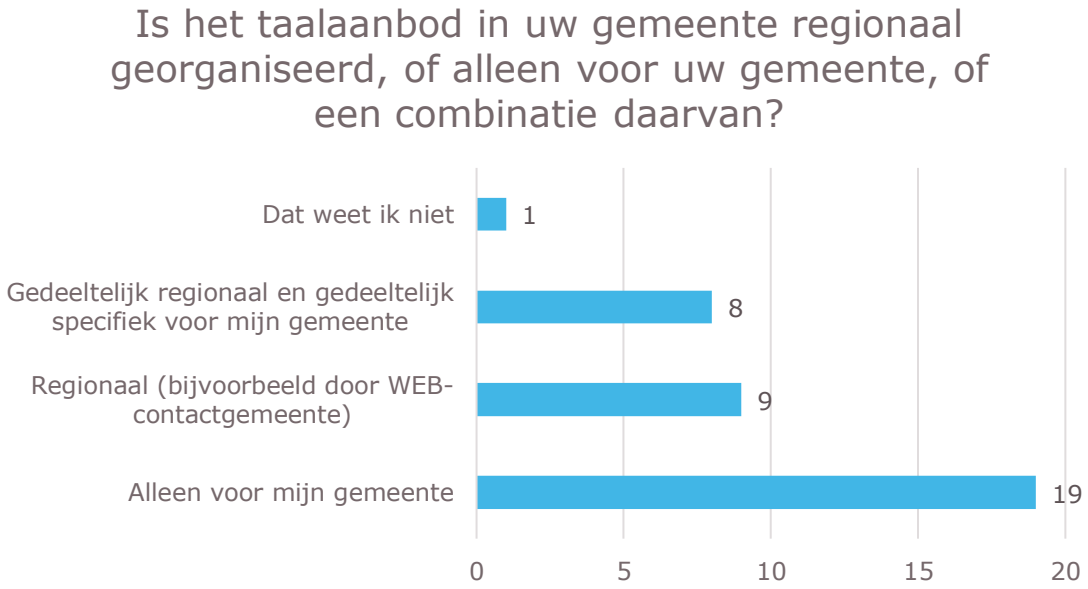
Naast de gemeenten hebben we ook de onderwijsaanbieders gevraagd in hoeverre zij taalonderwijs organiseren specifiek voor Oekraïense ontheemden. Bijna alle aanbieders die de vragenlijst hebben ingevuld, geven aan dat ze taalonderwijs aanbieden voor onder andere Oekraïense ontheemden (41 van de 44). De helft van de aanbieders biedt taalonderwijs aan specifiek voor Oekraïense ontheemden, en twintig van de vijftig bieden taalonderwijs aan voor nieuwkomers waar Oekraïense ontheemden ook gebruik van kunnen maken, zie Figuur 2. Drie respondenten geven aan geen taalonderwijs aan te bieden

voor Oekraïense ontheemden, met verschillende toelichtingen. Zo licht een respondent (een mbo-instelling) bijvoorbeeld toe dat er geen vraag komt vanuit deze groep en er daarom voor gekozen wordt om geen onderwijs te organiseren voor deze groep. Eén taalaanbieder geeft aan dat er geen docenten beschikbaar zijn om taalonderwijs te organiseren, en dat er om die reden geen onderwijs wordt aangeboden aan deze doelgroep.



Figuur 2. Aanbod taalonderwijs aanbieders, (N=44). [Vragenlijst aanbieders]

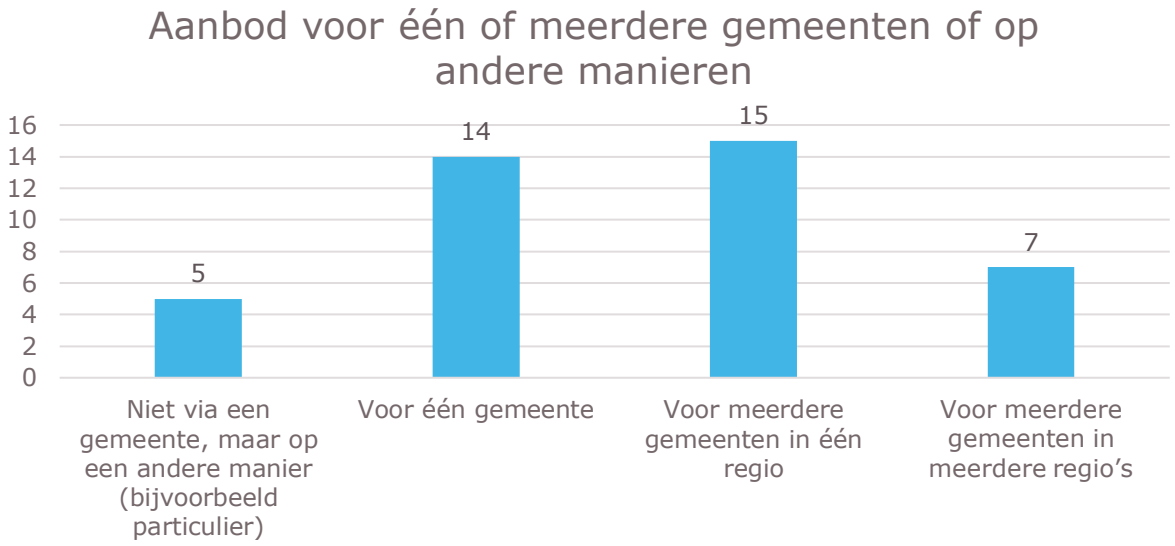
We hebben gemeenten gevraagd in hoeverre het taalaanbod voor Oekraïense ontheemden per gemeente of regionaal wordt georganiseerd. Uit Figuur 3blijkt dat het grootste deel van de gemeenten (19 van de 37, 51%) het taalonderwijs zelf organiseert zonder regionale samenwerkingen. Daarnaast organiseren 8 van de 37 (22%) van de gemeentelijke respondenten het taalonderwijs gedeeltelijk regionaal en gedeeltelijk specifiek voor de eigen gemeente. 9 van de 22 (24%) van de gemeenten organiseert het taalaanbod volledig regionaal.



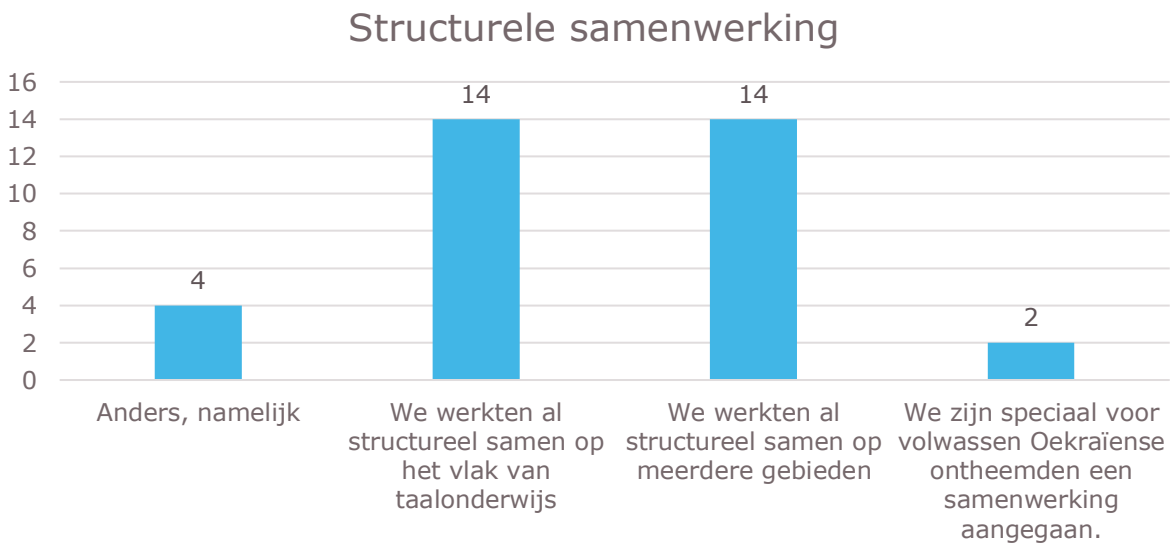
Figuur 3. Inrichting taalonderwijs, regionaal of lokaal (N=37). [Vragenlijst gemeenten]

Ook bij de aanbieders hebben we gevraagd in hoeverre zij hun aanbod lokaal of regionaal aanbieden. Van de 37 aanbieders geven negentien aan hun aanbod maar voor één gemeente aan te bieden, en maar negen aanbieders geven aan dat ze hun aanbod regio-overstijgend aanbieden (zie Figuur 4). Vier van deze gemeenten zijn de WEB-contactgemeenten. Van de 34 aanbieders die hebben aangegeven hun

taalonderwijs aan een of meerdere gemeenten aan te bieden, is er in de meeste gevallen reeds sprake van een structurele samenwerking met gemeenten op het gebied van taalonderwijs én andere gebieden. Slechts in twee gevallen is er speciaal voor de Oekraïense ontheemden een samenwerking aangegaan (Figuur 5**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).



Figuur 4. Aanbod voor één of meerdere gemeenten, of op andere manieren (zoals particulier) (N=41). [Vragenlijst aanbieders]



Figuur 5. Samenwerking met gemeenten (N=34). [Vragenlijst aanbieders]

Typen onderwijs

Het type taalonderwijs dat kan worden aangeboden kan zowel informeel, non-formeel als formeel zijn.

We definiëren de drie typen taalonderwijs als volgt:

Formeel onderwijs. Dit is educatie die gericht is op het vergroten van basisvaardigheden volgens vastgestelde eindtermen en die wordt afgesloten met een erkend diploma. De vastgestelde eindtermen beschrijven de leerdoelen en het niveau van het educatieaanbod. Als een aanbieder formele educatie wil aanbieden, moet deze diploma-erkenning aanvragen bij DUO. Zo kan een aanbieder bijvoorbeeld voor een opleiding rekenen diploma-erkenning aanvragen en toegekend krijgen. Deze opleiding komt dan onder toezicht te staan van de onderwijsinspectie en het diploma of certificaat wordt door OCW erkend.

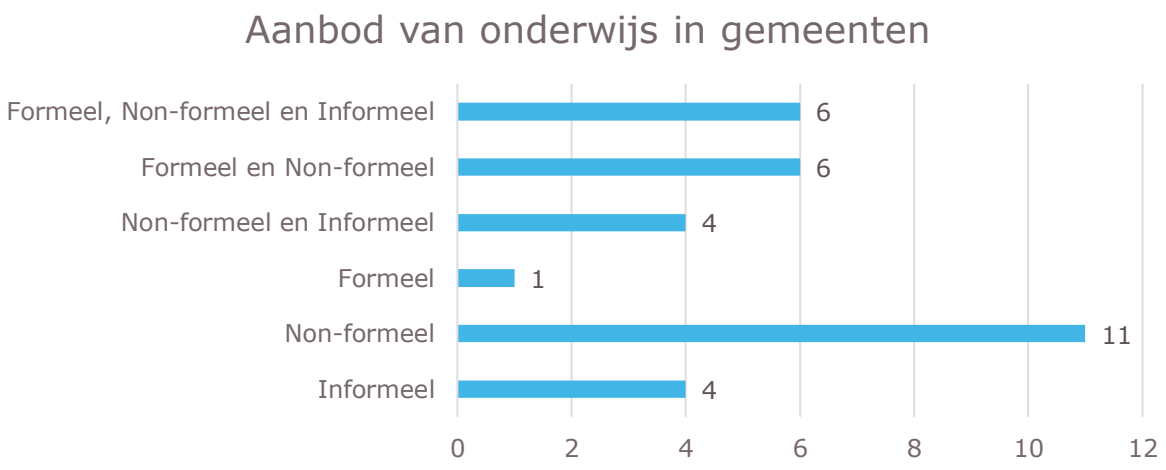
Non-formeel onderwijs. Dit is educatie die niet formeel is (en dus niet wordt afgesloten met een erkend diploma), maar die wel gericht is op het vergroten van basisvaardigheden volgens vastgestelde eindtermen. Deze vastgestelde eindtermen beschrijven de leerdoelen en het niveau van het educatieaanbod. De gemeente ziet toe op de kwaliteit van het non-formele educatieaanbod. In de praktijk zien we dat het bij non-formele educatie gaat om intentioneel en systematisch, georganiseerd leren op bijvoorbeeld een school, bij een bibliotheek of buurthuis, op het werk of een maatschappelijke organisatie. Hoewel de WEB hier geen onderscheid in maakt, wordt non-formele educatie in de praktijk doorgaans op twee manieren vormgegeven:

- Non-formeel V: laagdrempelig aanbod dat begeleid wordt door vrijwilligers, zoals individuele taalcoaching en groepsactiviteiten in bibliotheken en Taalhuizen.
- Non-formeel P: aanbod dat door professionals (al of niet mede ondersteund door vrijwilligers) wordt verzorgd. De aanbieder van non-formele educatie kan ervoor kiezen om ter afronding van een opleiding een diploma en/of certificaat uit te reiken, maar dit is dan geen erkend diploma.

Informeel leren. Bij informeel leren gaat het om onbedoeld (niet-intentioneel) leren. Dit betreft leerrendement van basisvaardigheden dat zich, min of meer spontaan, in contexten voordoet die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn. Denk bijvoorbeeld aan georganiseerde activiteiten in het kader van (sociale) activering – misschien zelfs als eerste stap naar non-formeel aanbod –, maar ook aan het opdoen van kennis tijdens het lezen van de krant. Het gaat hier dus om leerervaringen als 'bijvangst' van activiteiten die gericht zijn op iets anders. Dit kan ook op het werk zijn. Het verschil met non-formeel leren op het werk is dat informeel leren niet georganiseerd is als 'leeractiviteit'. Informeel leren mag niet bekostigd worden vanuit de WEB.

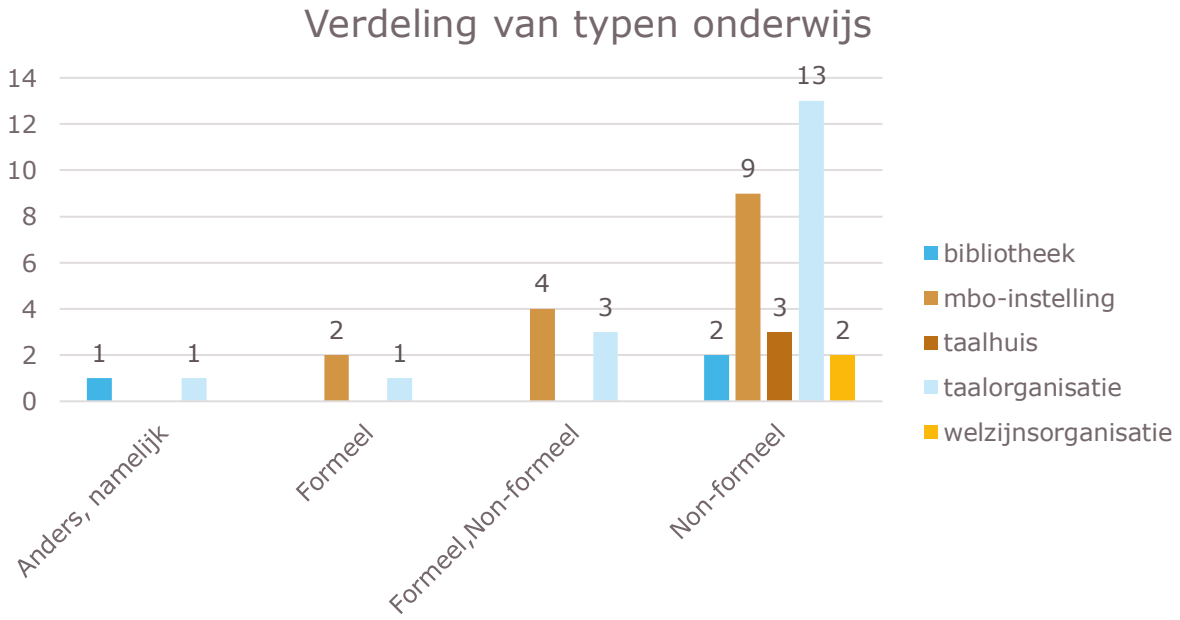
In Figuur 6wordt weergegeven welke type onderwijs, alsook combinaties hiervan, gemeenten inzetten. Gemeenten konden kiezen uit formeel, non-formeel, informeel of een combinatie daarvan. Het grootste deel van de gemeenten zet in ieder geval non-formeel onderwijs in. We zien dat elf van de 32 respondenten (34%) enkel non-formeel onderwijs inzetten. Daarnaast bieden nog zestien gemeenten een combinatie van non-formeel onderwijs en andere vormen van onderwijs aan. Daarvan bieden zes gemeenten zowel informeel, non-formeel én formeel onderwijs aan. Informeel onderwijs wordt ook bij een groot de van de gemeentelijke respondenten ingezet. Als laatste volgt het formeel onderwijs, dit wordt het minst vaak aangeboden.

Een kanttekening bij deze cijfers is dat de terminologie van de verschillende typen onderwijs vaak verschillend wordt gebruikt door gemeenten. Zo duiden gemeenten non-formeel onderwijs met professionals vaak aan als 'formeel' onderwijs en non-formeel onderwijs met vrijwilligers vaak als 'informeel' onderwijs. Wij hebben de definities in de vragenlijst wel meegegeven, maar hebben in de verdiepende interviews ook gemerkt dat gemeenten hun eigen definities hierin hanteren, waardoor dus soms vertekeningen in de resultaten kunnen optreden.



Figuur 6. Aangeboden typen onderwijs in gemeenten en combinaties daarvan (N=32). [Vragenlijst gemeenten]

Ook vanuit de taalaanbieders maken we een analyse van het type taalaanbod dat zij aanbieden, zie Figuur 7. Het type aangeboden onderwijs is overwegend non-formeel, of een combinatie van formeel en non-formeel aanbod. Een aantal taalorganisaties en mbo-instellingen geeft aan alleen formeel onderwijs aan te bieden. Echter geeft de meerderheid van de mbo-instellingen (60%) en taalorganisaties (72%) aan alleen non-formeel taalonderwijs aan te bieden, en enkelen een combinatie van non-formeel en formeel onderwijs.

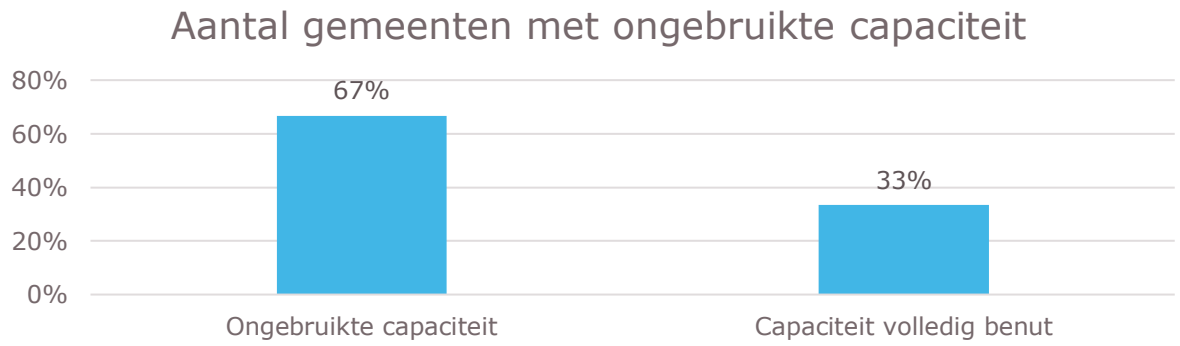


Figuur 7. Verdeling type onderwijs vanuit aanbieders (N=41). [Vragenlijst aanbieders]

Gebruik van taalonderwijs

Een deel van de gemeenten heeft inzicht gegeven in de aanmeldings- en deelnamecijfers (N=24). Dit komt neer op iets meer dan de helft van de gemeenten die aanbod hebben voor Oekraïners. Uit deze aantallen (N=24) zien we dat het grootste deel van de aangemelde Oekraïners is aangemeld voor non-formeel onderwijs (47%). Daarna volgt informeel (34%) en als laatste formeel onderwijs (19%). Bij de daadwerkelijke deelname van onderwijs zien we dezelfde verhoudingen en vergelijkbare percentages.

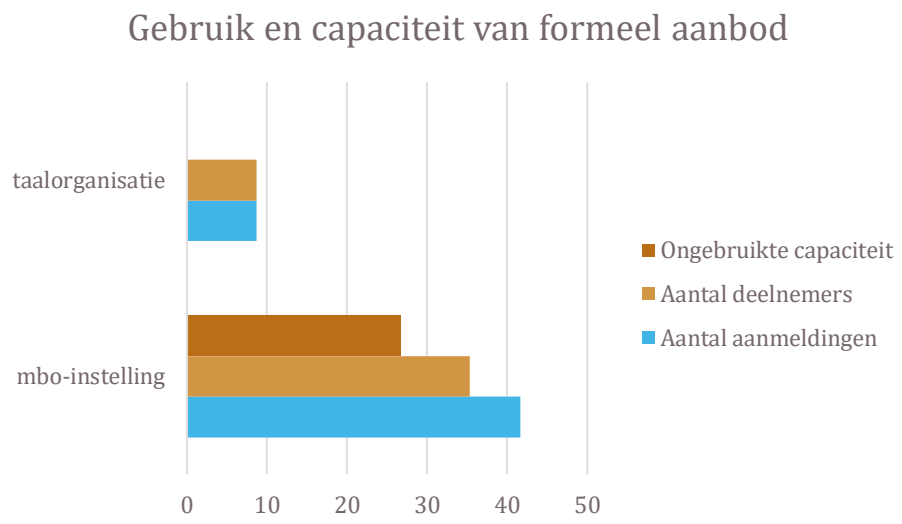
Wat daarbij opvallend is, is dat het aantal aangemelde Oekraïners voor taalonderwijs bij veel gemeenten hoger ligt dan het aantal dat ook daadwerkelijk gebruik maakt van taalaanbod (voor zover daar zicht op is). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel Oekraïense ontheemden al snel aan het werk gingen en daardoor minder tijd voor en behoefte aan taalles hadden. Een andere mogelijke verklaring is dat zij achteraan aansluiten op de wachtlijsten die er zijn binnen gemeenten voor het WEB-aanbod. In een aantal gevallen is er bij gemeenten ook nog sprake van ongebruikte capaciteit. Hierbij gaat het om de capaciteit die direct benut zou kunnen worden maar nog niet gebruikt wordt. De ongebruikte capaciteit wordt weergegeven in Figuur 8.[4] Echter geven enkele gemeenten aan dat er bijvoorbeeld wel ruimte is in klassen, en er daarmee dus ongebruikte capaciteit is, maar dat er geen financiële ruimte meer is om dit taalonderwijs direct aan te bieden. Dat er ongebruikte capaciteit is, betekent dus niet dat er ook daadwerkelijk direct gebruik van kan worden gemaakt.. Ongeveer 67% van de respondenten geeft op deze vraag aan nog ongebruikte capaciteit beschikbaar te hebben. Hoeveel capaciteit er dan nog beschikbaar is, varieert per gemeente, en varieert van 4 tot 800 plekken. Op basis van de aangeleverde cijfers (vaak schattingen) in deze steekproef schatten we dat zo'n 13,5% van de totale capaciteit nog niet wordt gebruikt. Deze gemeenten zouden dus bij hogere vraag in staat zijn om onderwijsaanbod te organiseren, mits er wordt voorzien in extra docenten en/of middelen, afhankelijk per gemeente. Zeven van de 21 gemeenten (33%) geeft aan geen extra capaciteit meer te hebben. Hoe deze capaciteit er precies uitziet en of deze ook echt benut kan worden (of dat er bijvoorbeeld wachtlijsten zijn door docententekorten) is lastig te duiden vanuit de vragenlijst.



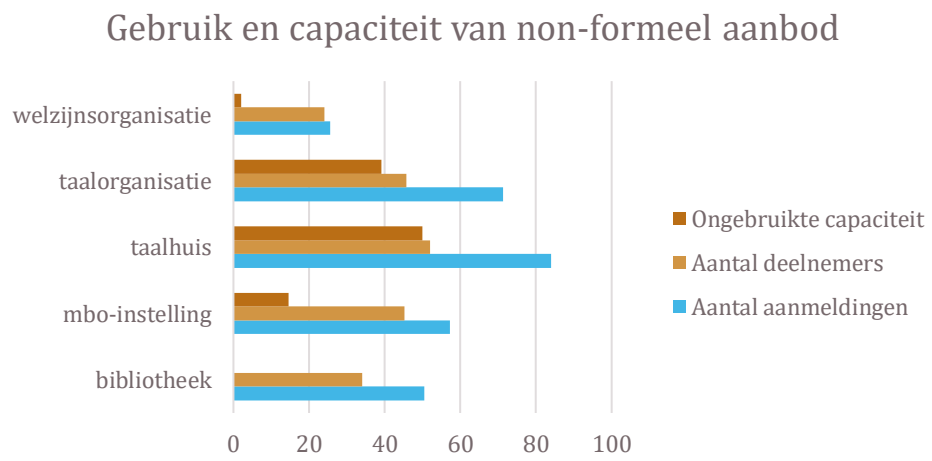
Figuur 8. Aantal gemeenten met overschot aan capaciteit (N=21). [Vragenlijst gemeenten]

Ook is er vanuit de vragenlijst van onderwijsaanbieders gekeken naar het gebruik van het aanbod van taalonderwijs. 37 aanbieders hebben het aantal Oekraïners dat zich heeft aangemeld voor taalonderwijs, en het aantal dat daadwerkelijk onderwijs volgt, aangegeven (of hiervoor een schatting gedaan). In onderstaande figuren is er per onderwijstype (formeel, non-formeel) aangegeven wat het gemiddeld aantal aanmeldingen is, hoeveel gebruik er daadwerkelijk gemaakt wordt van het aanbod, en wat de onbenutte capaciteit[5] bedraagt. Dit is uitgesplitst per type organisatie. Zo geven mbo-instellingen aan dat het daadwerkelijk gebruik van het aanbod lager ligt dan het aantal aanmeldingen, en dat er nog een gemiddelde ongebruikte capaciteit van 27 plekken is.

[4] De vraagstelling die gemeenten hierbij kregen was: “Hoeveel ongebruikte capaciteit is er per type onderwijs om nog meer Oekraïense volwassenen deel te laten nemen?”
[5] De vraagstelling die onderwijsaanbieders hierbij kregen was: “Hoeveel ongebruikte capaciteit is er om nog meer Oekraïense volwassenen deel te laten nemen?”



Figuur 9. Gebruik en capaciteit van formeel aanbod per type aanbieder. N=8 [Vragenlijst aanbieders].



Figuur 10. Gebruik en capaciteit van non-formeel aanbod per type aanbieder N=35. [Vragenlijst aanbieders].

Bij het formele aanbod zien we dat mbo-instellingen nog wel wat capaciteit over hebben, en bij de enkele taalorganisaties de aangemelde capaciteit precies overeenkomt met het daadwerkelijke gebruik.

Bij het non-formele aanbod zien we dat er bij de meeste aanbieders meer aanmeldingen zijn dan deelnemers op dit moment, maar dat er ook nog wel capaciteit is om een deel van de aanmeldingen op te kunnen vangen. Bij bibliotheken en welzijnsorganisaties lijkt die capaciteit er niet of nauwelijks te zijn.

In

Tabel 6 hebben we het gemiddelde percentage van het aantal aanmeldingen en het gebruik van taalaanbod door Oekraïense ontheemden in beeld gebracht per gemeentegrootte. We rapporteren dit per gemeentegrootte. We hebben een gemeentegrootte-indeling gemaakt op basis van kleine (<30K inwoners), middelgrote (30K-80K inwoners) en grote (>80K inwoners) gemeenten in Nederland. Vervolgens hebben we geanalyseerd voor de respondenten die deze vraag hebben ingevuld in de vragenlijst, onder welke gemeentegrootte zij vallen. Hiervan hebben we voor elke categorie het gemiddelde en het percentage berekend ten opzichte van het gemiddeld aantal volwassenen. De tabel laat zien dat gemiddeld 33% van het aantal Oekraïense ontheemden in een gemeente (volgens het BRP) is aangemeld voor taalonderwijs. Gemiddeld 28% van de groep Oekraïense ontheemden maakt ook

daadwerkelijk gebruik van het taalaanbod. We zien dat in kleine gemeenten het percentage het hoogst ligt, en in grote gemeenten het laagst. Er zijn wel een tweetal belangrijke disclaimers te plaatsen bij onderstaande tabel. Enerzijds gaat het om een ingevulde schatting van gemeenten. We zien dat dit erg uiteenloopt en gemeenten zullen niet altijd volledig zicht hebben op de aantallen. Daarnaast zijn de aantallen een optelsom van formeel, non-formeel en informeel taalonderwijs. Het kan voorkomen dat in bepaalde gemeenten men voor meerdere taalsoorten is aangemeld en er daardoor dubbelingen in de cijfers zitten. Sommige gemeenten hebben bijvoorbeeld een groter aantal aangemelde Oekraïners ingevuld dan dat er volgens het BRP in hun gemeente zouden verblijven.

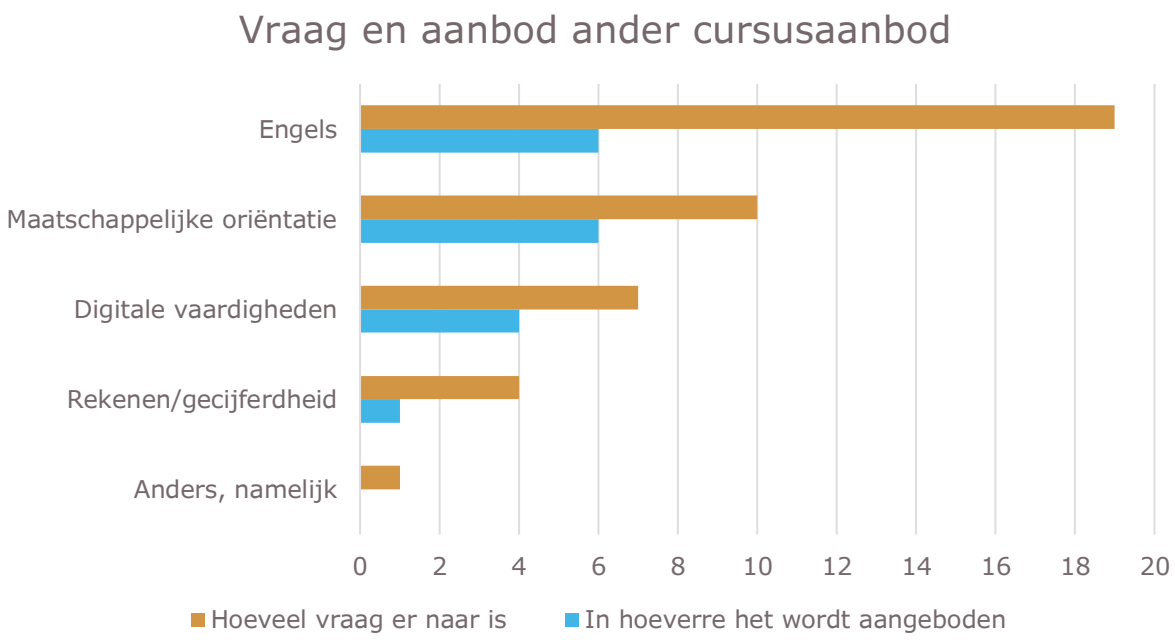
Tabel 6. Aantal aanmeldingen (bij responsgroep) en gebruik van Nederlands taalonderwijs Oekraïense ontheemden. [Vragenlijst gemeenten]

Gemeente-grootte	Gemiddelde aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in de gemeente	Gemiddeld percentage Oekraïense volwassenen aangemeld voor taalonderwijs (ten opzichte van aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in gemeente)	Gemiddeld percentage Oekraïense volwassenen die gebruik maken van het taalonderwijs (ten opzichte van aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in gemeente)
Groot (N=9)	891	32%	26%
Middelgroot (N=10)	132	33%	29%
Klein (N=5)	99	53%	51%
Totaal	**410**	**33%**	**28%**

Andere onderwijsbehoeften Oekraïense ontheemden

Naast alleen de Nederlandse taal kan het ook voorkomen dat de volwassen Oekraïense ontheemden behoefte hebben aan andere vaardigheden of taallessen. We hebben bij gemeenten uitgevraagd in hoeverre hier sprake van is. In Figuur 11 geven we dit weer per type vaardigheid. We zien dat er vooral vraag is naar les in Engelse taal, maatschappelijke oriëntatie en digitale vaardigheden. Voor deze drie vaardigheden zien we dat er door sommige gemeenten aanbod is georganiseerd. Zo is het in zes van de negentien gemeenten waar behoefte is aan Engelse taal ook mogelijk om hier lessen in te volgen. Daarnaast is in zes van de tien gemeenten waar behoefte is aan maatschappelijke oriëntatie, de mogelijkheid om daarover lessen te volgen. Als laatste is het voor digitale vaardigheden in vier van de zeven gemeenten waar hier vraag naar is ook daadwerkelijk mogelijk om lessen te volgen. Voor rekenen en gecijferdheid is het in een van de vier gemeenten waar hier vraag naar is, mogelijk om les te volgen.

Een gemeente die aangeeft dat er wel vraag is naar Engels taalonderwijs maar dat niet aanbiedt, geeft als motivatie dat de gemeente de keuze heeft gemaakt om alleen Nederlands taalonderwijs aan te bieden om de integratie in Nederland te bevorderen. Een andere gemeente geeft aan dat het ook geen Engels aanbod heeft voor andere vluchtelingen, en de kloof in aanbod tussen de groepen te groot zal worden als ze wel Engels aanbieden voor de Oekraïense ontheemden. Ook voor het aanbod van digitale vaardigheden geldt dat de urgentie ligt bij het leren van de taal, of te specifiek is voor de (mogelijk) tijdelijke situatie, en gemeenten daarom geen aanbod hebben in digitale vaardigheden. Omtrent maatschappelijke oriëntatie lijkt de motivatie iets hoger te liggen, alhoewel er nog steeds voorrang wordt gegeven aan het leren van de taal. Eén gemeente geeft aan dat er omtrent maatschappelijke oriëntatie wel “een welkomstpakket is, en de welzijnsorganisatie ondersteuning biedt, maar geen specifieke 'lessen'. Wanneer ze hier daadwerkelijk blijven, is een soort van inburgering wel een goed idee.”



Figuur 11. Vraag naar ander cursusaanbod. [Vragenlijst gemeenten]

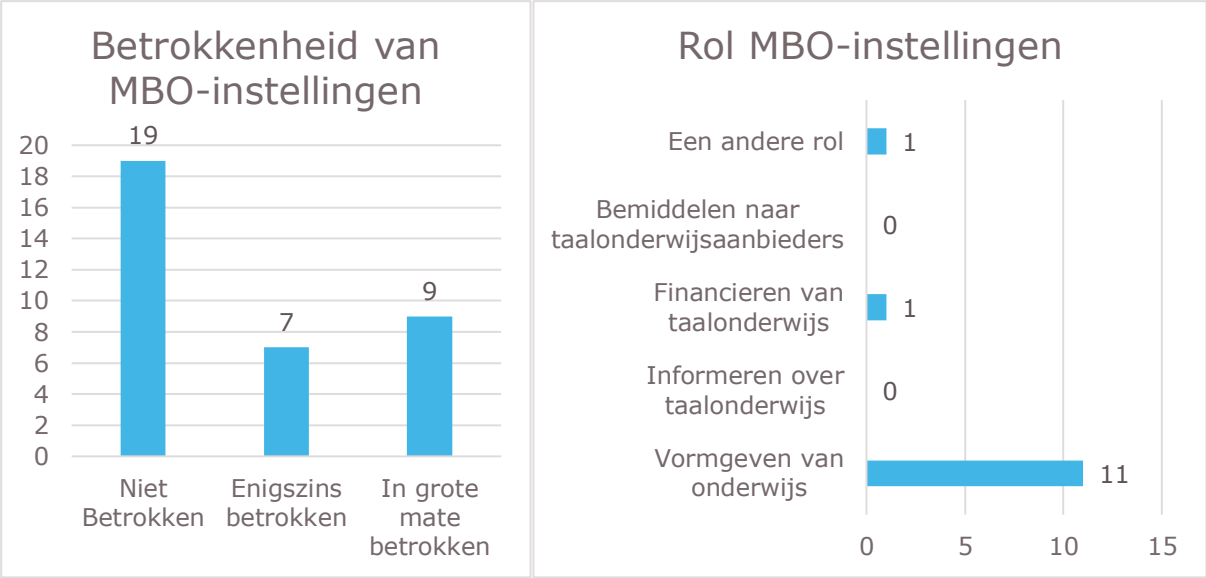
Bij de antwoordcategorie 'anders, namelijk' heeft één respondent ingevuld dat er vraag is naar een aanbod met betrekking tot cultuur, zowel voor de eigen cultuur als Nederlandse cultuur.

2.3 Inrichting aanbod en betrokkenheid partners

In deze paragraaf gaan we in op de beantwoording van de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de inrichting van het onderwijsaanbod voor volwassen Oekraïense ontheemden. Wie is betrokken bij het organiseren van het onderwijs en welke rol vervullen ze? Het gaat hierbij om onderzoeksvragen 8 en 9. Waarbij onderzoeksvraag 8 specifiek ingaat op de rol van mbo-instellingen, en onderzoeksvraag 9 breder naar de betrokkenheid van andere partijen kijkt.

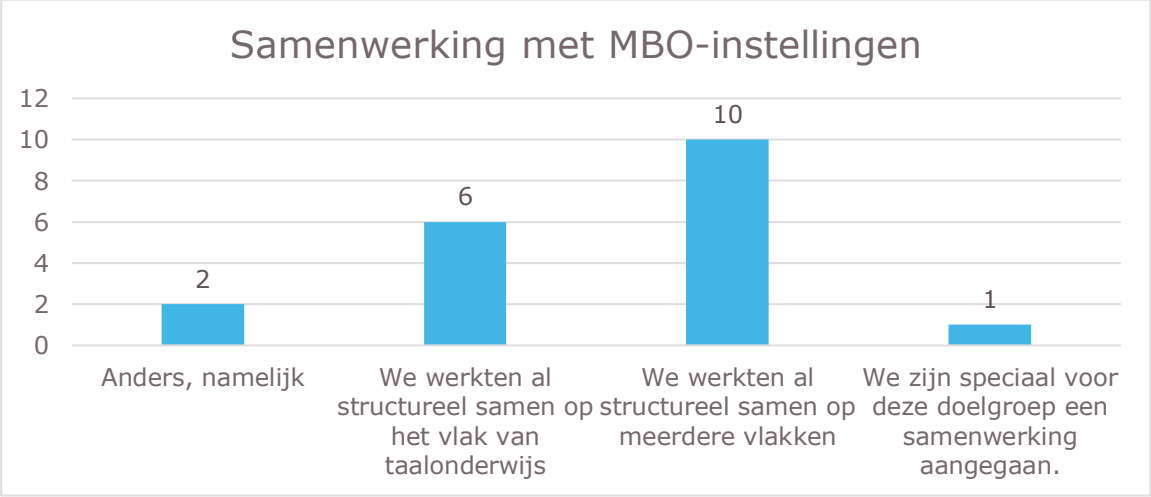
Betrokkenheid van mbo-instellingen bij organisatie van onderwijs

Specifiek hebben we uitgevraagd op welke wijze mbo-instellingen betrokken zijn bij de organisatie van taalonderwijs en welke rol zij hierbij spelen. Deze resultaten worden specifiek uitgelicht voor de mbo-instellingen, gezien dit één van de focusonderwerpen van het onderzoek is (zie onderzoeksvraag 8). De antwoorden in Figuur 12 zijn gegeven door gemeenten. We zien dat in de meeste gevallen mbo-instellingen niet zijn betrokken bij de organisatie van taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden; dit komt neer op ongeveer de helft, de andere helft is enigszins of in grote mate betrokken. mbo-instellingen zijn vooral betrokken bij de vormgeving van het onderwijs en minder in andere rollen.



Figuur 12. Specifieke betrokkenheid van mbo-instellingen en hun rol. [Vragenlijst gemeenten]

De samenwerking met mbo-instellingen wordt weergegeven in Figuur 13. Het kan zijn dat een gemeente al voor de toestroom van Oekraïense vluchtelingen samenwerkte, maar soms betreft dit ook nieuwe samenwerkingen. In de figuur zien we dat er in bijna alle gevallen al sprake was van een samenwerking. Slechts een gemeente is speciaal voor deze groep ontheemden een samenwerking aangegaan met een mbo-instelling. Een van de respondenten die aangeeft 'anders, namelijk' benoemt dat de mbo-instelling niet actief betrokken is, maar dat ze elkaar wel op de hoogte houden.



Figuur 13. Samenwerking met mbo-instellingen. [Vragenlijst gemeenten]

Betrokkenheid van partners bij het inrichten van het onderwijs

Bij het taalonderwijs van volwassen Oekraïense ontheemden kunnen verschillende partners en aanbieders betrokken zijn. Hierbij gaat het om betrokkenheid in een vorm anders dan het aanbieden van taalonderwijs, zoals het vormgeven of financieren van taalonderwijs, het bemiddelen van taalonderwijsaanbieder, of informeren over taalonderwijs. We hebben voor een zestal aanbiedertypes bij gemeenten uitgevraagd in hoeverre en in welke mate zij betrokken zijn bij het taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden. Dit is te zien in Figuur 14.

Figuur 14. Mate van betrokkenheid van partners bij taalonderwijs. [Vragenlijst gemeenten]

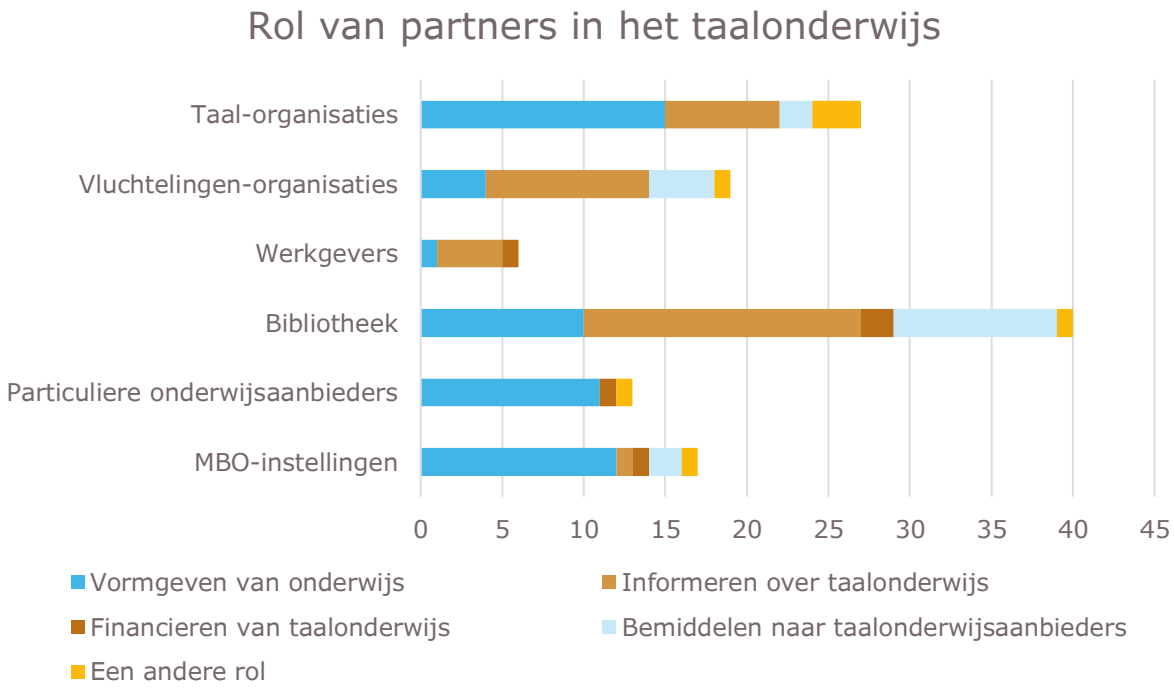
Er zit enige overlap in de antwoordcategorieën, zo kunnen taalorganisaties en particuliere onderwijsaanbieders overlappen. Wel wordt uit deze figuur duidelijk dat het taalaanbod met name georganiseerd wordt door taalorganisaties, (particuliere)onderwijsaanbieders en bibliotheken. Ook worden 'andere organisaties' veel genoemd. Onder die categorie worden vrijwilligersorganisaties en welzijnsinstellingen genoemd. Werkgevers zijn het minst betrokkenen bij het taalaanbod.

Het aanbod van taalonderwijs kan in een gemeente op verschillende manieren vorm worden gegeven. Daar zijn (zoals in Figuur 14 geschetst) verschillende organisaties bij betrokken en zij kunnen verschillende rollen vervullen. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld mee denken over de organisatie en inhoud van het taalaanbod. Daarnaast zijn er organisaties die contact hebben met Oekraïense ontheemden waardoor zij zicht hebben op de behoefte van deze groep en daarop in kunnen spelen of input kunnen leveren aan gemeenten. In Tabel 5 geven we aan hoe vaak betreffende partners zijn genoemd door gemeenten als partner bij het inrichten van taalonderwijs. In Figuur 15 geven we weer wat de rol van partners is in verschillende gemeenten, volgens de gemeenten zelf. Elke gemeente kon voor elke partner verschillende rollen selecteren.. Voor een partner met een relatief hoge N (zie de laatste kolom) impliceert dit dan ook dat zij een grotere rol spelen voor meer gemeenten.

We zien dat de taalorganisaties, particuliere instellingen en mbo-instellingen de voornaamste rol hebben op het gebied van het vormgeven van onderwijs voor de gemeenten. Voor bibliotheken is deze rol ook groot, maar relatief kleiner ten opzichte van andere rollen. De bibliotheken hebben voor gemeenten een grotere rol in het informeren over taalonderwijs aan de Oekraïense volwassen ontheemden. We zien dat de financiering van het taalonderwijs maar weinig bij partners wordt belegd. De wijze van financiering (zie paragraaf 2.4) verschilt ook erg per gemeente. Als laatste is ook direct zichtbaar dat van alle rollen in de samenwerking met partners, de bibliotheken deze het vaakst krijgen toebedeeld (N=40), in vergelijking met andere partners.

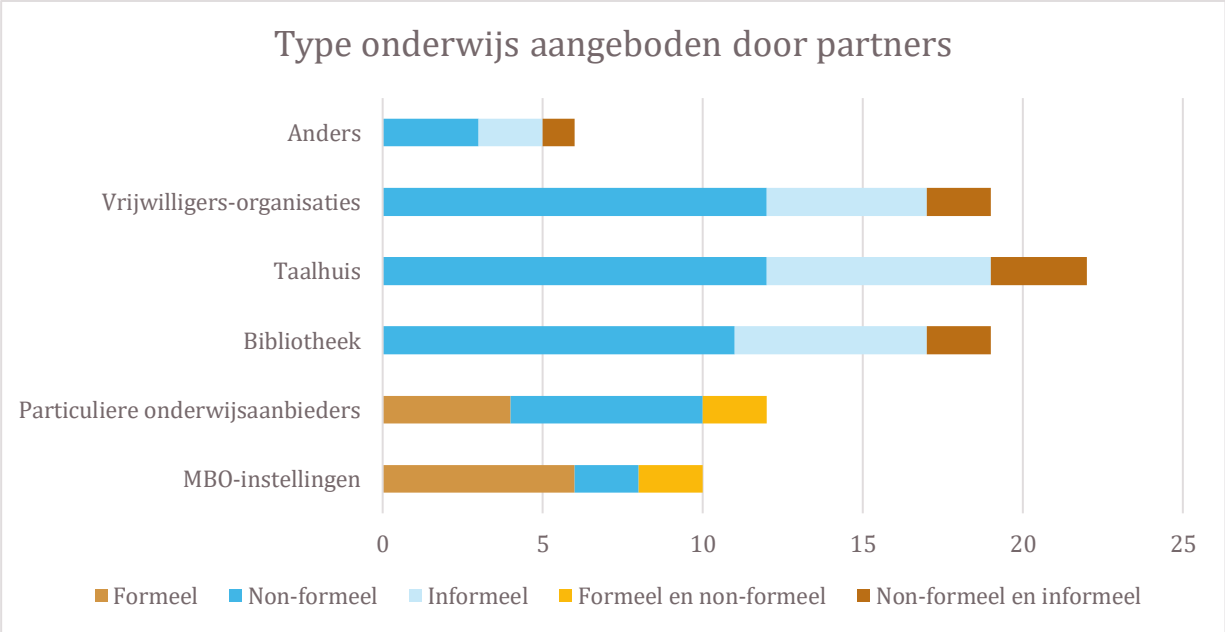
Tabel 5. Aantal keer dat partner een rol heeft gekregen in het taalonderwijs (N=33). [Vragenlijst gemeenten].

	Aantal keer een rol toegewezen gekregen als partner
Mbo-instellingen	**17**
Particulier	**13**
Bibliotheek	**40**
Werkgevers	**6**
Vluchtelingenorganisaties	**19**
Taalorganisaties	**27**
Een andere organisatie	**17**



Figuur 15. Welke rol vervullen de partners van gemeenten bij de inrichting van het taalonderwijs? [Vragenlijst gemeenten]

Naast een rol in de organisatie van het taalonderwijs spelen deze partners ook een belangrijke rol in het aanbieden van onderwijs. We hebben gemeenten gevraagd om te kiezen (meerdere opties mogelijk) in hoeverre diverse partners ook in het formeel, non-formeel of informeel taalaanbod voorzien. In Figuur 16 zien we het resultaat. Het formeel onderwijs wordt vooral aangeboden door mbo-instellingen en particuliere onderwijsaanbieders. Het non-formeel aanbod wordt vooral aangeboden door de bibliotheek, het Taalhuis en de vrijwilligersorganisaties. Het informeel onderwijs wordt aangeboden vanuit dezelfde partners.[6] Als laatste is er nog een combinatie gemaakt waarbij sommige gemeenten zowel formeel als non-formeel aanbod bij dezelfde partner hebben belegd. Ook hier geldt dat dit de mbo-instellingen en particuliere onderwijsaanbieders zijn. De combinatie van non-formeel en informeel wordt vooral belegd bij het Taalhuis en de vrijwilligersorganisaties.

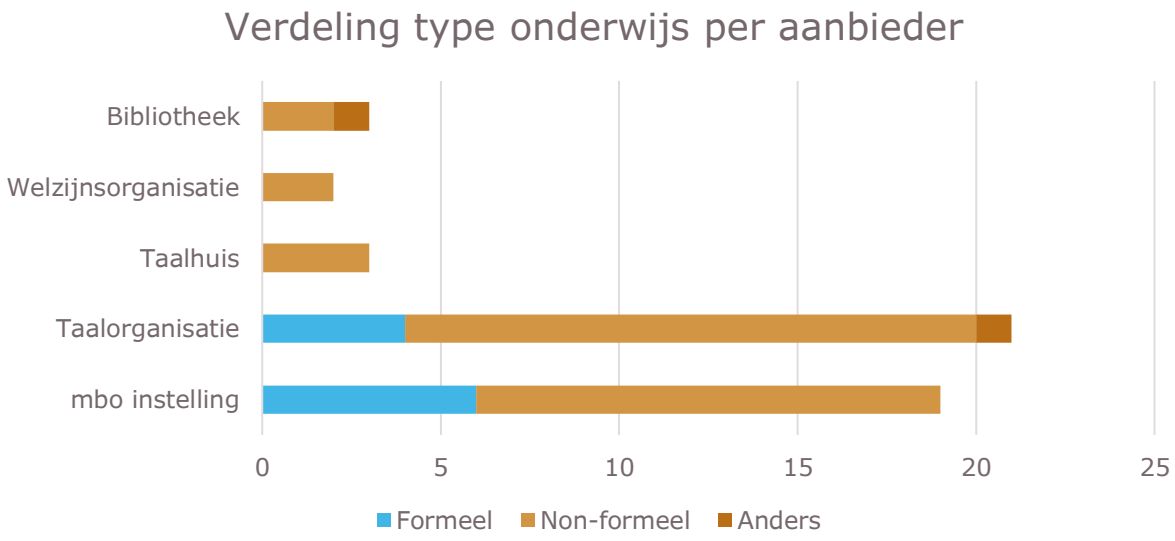


Figuur 16. Type onderwijs aangeboden door partners (N verschilt per aanbieder). [Vragenlijst gemeenten].

Enkele gemeenten gaven aan nog een andere soort partner te hebben die voorziet in het onderwijsaanbod. Dit zijn bijvoorbeeld welzijnsorganisaties en religieuze instellingen. Daarnaast gaf één van de gemeenten aan dat zelfs individuele particulieren zich hebben aangemeld als vrijwilliger om taalles te geven zonder overkoepelende vrijwilligersorganisatie.

[6] Hierbij geldt dezelfde kanttekening als eerder gemaakt, over mogelijke begripsverwarring tussen non-formeel V aanbod en informeel aanbod.

Ook bij de aanbieders hebben we uitgevraagd welk type onderwijs zij zoal aanbieden. In Figuur 17 is per type aanbieder de verdeling zichtbaar van het type onderwijs dat zij aanbieden. Zo bieden mbo-instellingen zowel formeel als non-formeel aanbod aan (en overig), waar Taalhuizen zich alleen richten op het non-formele aanbod.



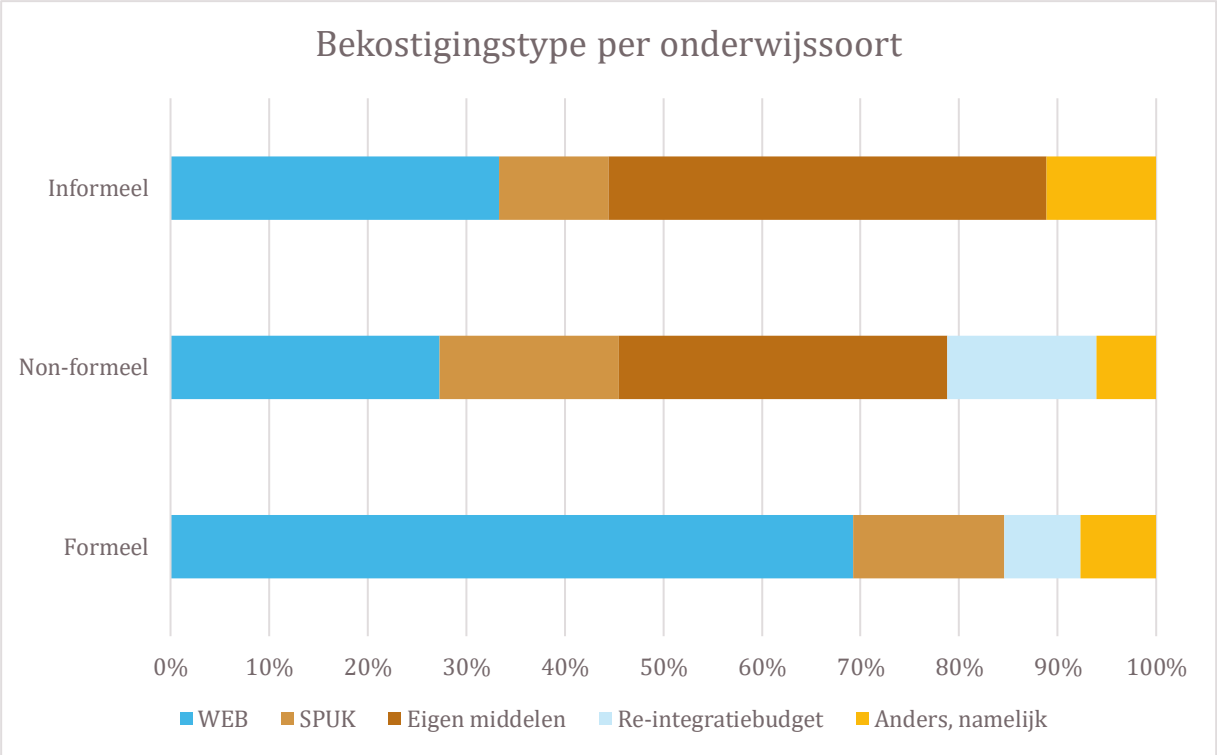
Figuur 17. Verdeling type onderwijs per type aanbieder (N=41). [Vragenlijst aanbieders]

2.4 Financiering

Voor de financiering van taalonderwijs kunnen de gemeenten gebruikmaken van de reguliere budgetten via de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs ontvangen gemeenten middelen die zij in kunnen zetten voor de educatie van volwassenen. Het budget van de WEB moet besteed worden aan het verbeteren van de (taal)basisvaardigheden van niet-inburgeringsplichtige volwassenen. Hier vallen de volwassen Oekraïense ontheemden momenteel onder door hun tijdelijke beschermingsstatus. Daarnaast kunnen gemeenten gebruikmaken van een Specifieke Uitkering op grond van aan de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (SPUK).[7] Deze is met name bedoeld voor het organiseren van opvangplekken, maar hierin worden bijvoorbeeld ook middelen toegekend voor dagbesteding, waar recreatieve en educatieve activiteiten onder vallen. Deze financiering beweegt mee met de grootte van de doelgroep die aanwezig is binnen een gemeente, omdat deze gekoppeld is aan het aantal opvangplekken (in 2022 was dit € 100,- per opvangplek per dag).[8]

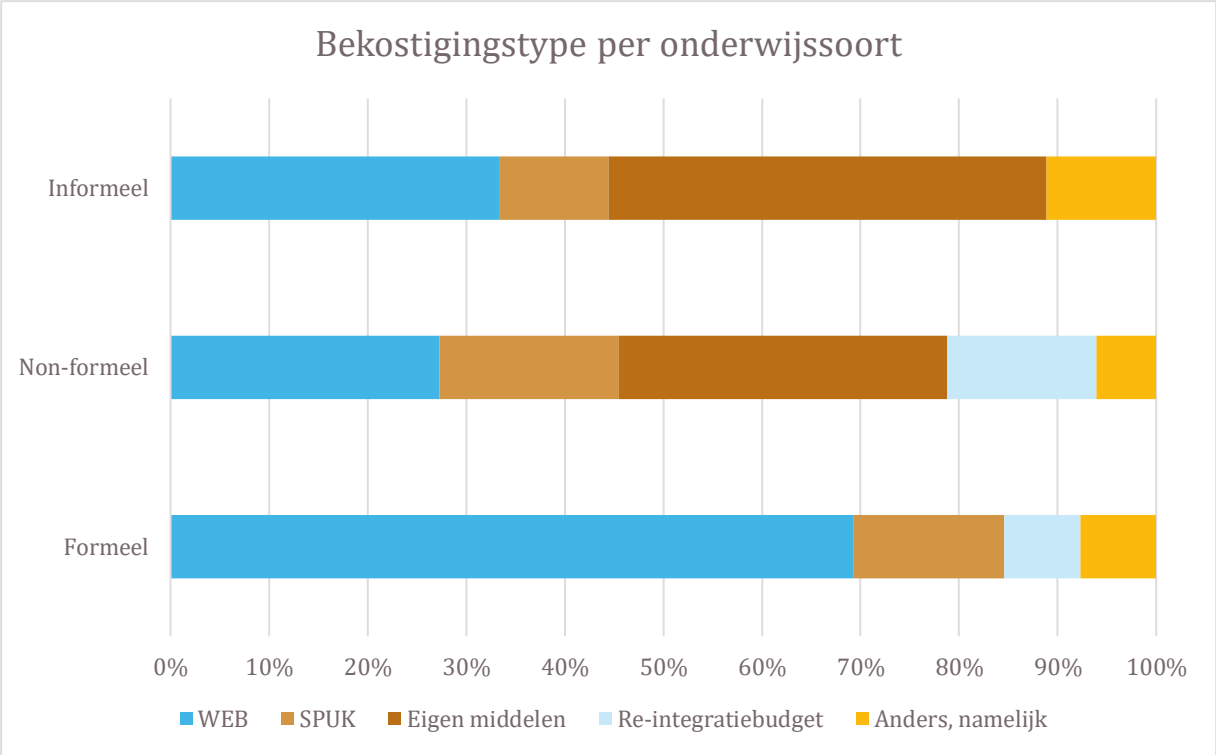
Daarnaast zijn er, naar eigen inzicht van de gemeente, ook andere vormen van financiering mogelijk. Middels de vragenlijst is onderzocht hoe gemeenten het taalonderwijs financieren, en in hoeverre dit toereikend is.

[7] Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne. In een brief aan de Tweede Kamer (8 maart 2022) heeft het kabinet toegezegd dat de kosten die worden gemaakt vanwege de realisatie en exploitatie van deze opvang van rijkswege worden vergoed. Kamerstuk 19 637, nr. 2829.
[8] Het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft deze bekostiging laten onderzoeken. Op basis hiervan is besloten om de vergoeding van de opvang te verlagen naar € 83 per opvangplek per dag, met daarbij ruimte om eventueel hoger uitvallende kosten te declareren. Zie kamerbrief: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/14/tk-verzamelbrief-opvang-oekraine.



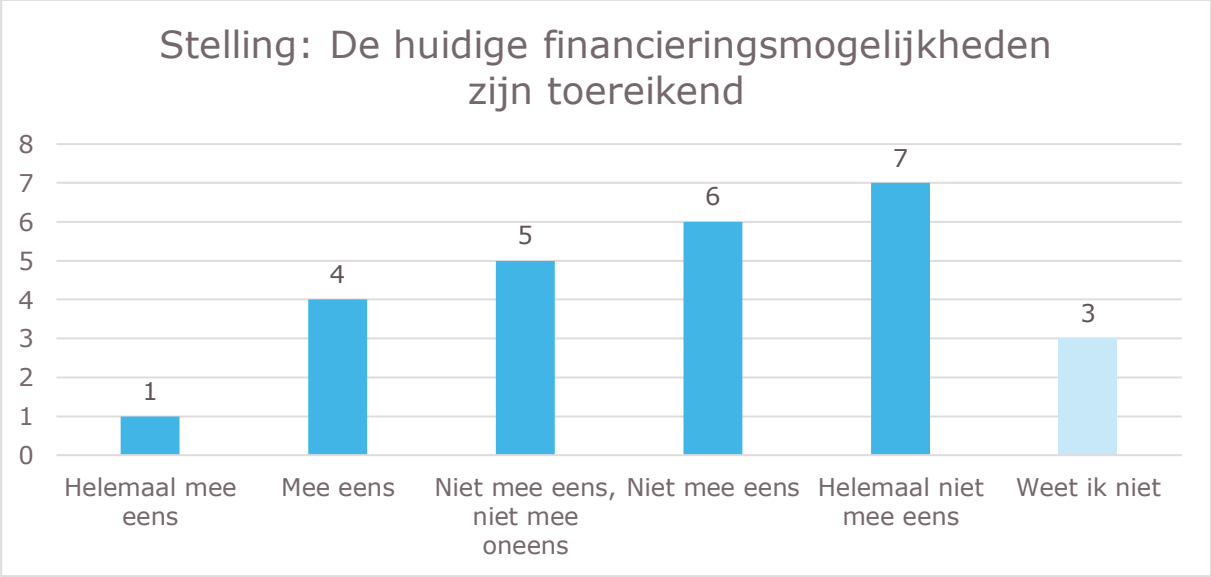
Figuur 18. Bekostigingstype per onderwijssoort volgens gemeenten (N verschilt per bekostigingstype). [Vragenlijst gemeenten]

Gemeenten zetten verschillende vormen van financiering in om taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden te bekostigen. In Figuur 18 zien we de meest voorkomende bekostigingstypen per onderwijssoort. Het formeel onderwijs wordt vooral bekostigd vanuit de WEB, wat logisch is aangezien het vanuit de WEB mogelijk is om formeel en non-formeel onderwijs te bekostigen. Voor het non-formeel onderwijs geldt hetzelfde, hoewel hier vaker eigen middelen voor worden ingezet. Ook de SPUK en re-integratiemiddelen worden hier vaker voor non-formeel onderwijs ingezet dan voor formeel onderwijs. Wat betreft het informele onderwijs zien we een verscheidenheid aan financieringsstromen. De inzet van eigen middelen van gemeenten komt het vaakst voor. Ook is opvallend dat een deel van het informele aanbod bekostigd wordt door de WEB, terwijl het niet toegestaan is om informeel aanbod uit de WEB te bekostigen. Dit zou (deels) verklaard kunnen worden doordat gemeenten non-formeel aanbod met vrijwilligers aanduiden als 'informeel' aanbod en bekostigen uit de WEB.



Figuur 18. Bekostigingstype per onderwijssoort volgens gemeenten (N verschilt per bekostigingstype). [Vragenlijst gemeenten]

Er worden verschillende methoden van bekostiging ingezet om taalonderwijs te financieren. De vraag is echter in hoeverre dit voldoende toereikend is om ook daadwerkelijk taalonderwijs te organiseren. Het kan natuurlijk dat gemeenten hun keuze in partners en type onderwijs samen laten hangen met de (beperkte) middelen. In onderstaande figuur zien we het antwoord van gemeenten op de stelling 'de huidige financieringsmogelijkheden zijn toereikend'. Er is een duidelijke verdeling van antwoorden te zien. Vijf van de 26 gemeenten geven aan het hier mee eens te zijn, vijf andere zijn neutraal, en dertien van de 26 (50%) van de gemeenten zijn het hier vrijwel of geheel niet mee eens.

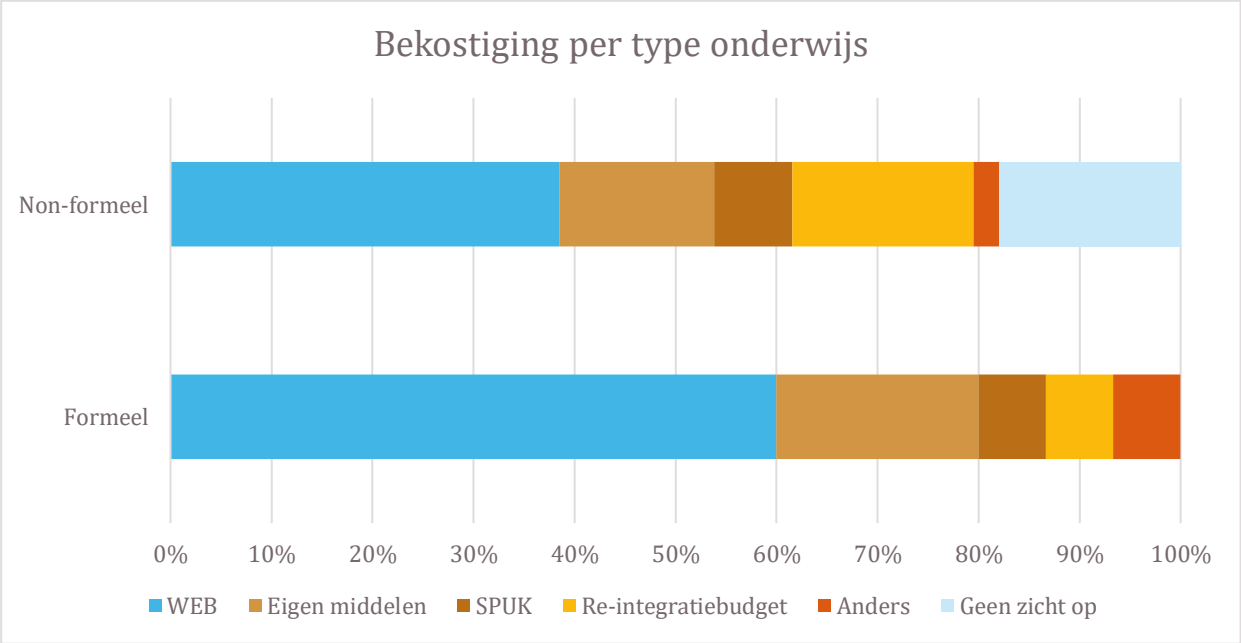


Figuur 19. Antwoord op stelling 'De huidige financieringsmogelijkheden zijn toereikend' (N=26). [Vragenlijst gemeenten]

Bij de vraag aan onderwijsaanbieders naar de bekostiging van het onderwijs komt onderstaande verdeling naar voren (figuur 20). In zowel het non-formele als formele aanbod geven aanbieders aan dat het grootste aandeel van de bekostiging via de WEB verloopt. Dit komt overeen met wat gemeenten aangeven. Daarnaast worden ook veel eigen middelen van de gemeenten ingezet om het formele en non-formele taalonderwijs te bekostigen. Andere vormen van financiering die aanbieders aangeven zijn eigen middelen, fondsen, of financiering vanuit een kerkgenootschap. Daarnaast wordt de inzet van RMT-middelen meermaals genoemd. Dat zijn middelen vanuit de Regionale Mobiliteitsteams die zich in alle arbeidsmarktregio's inzetten om mensen (weer) aan het werk te krijgen en te ondersteunen in bijvoorbeeld het aanbieden van scholing.

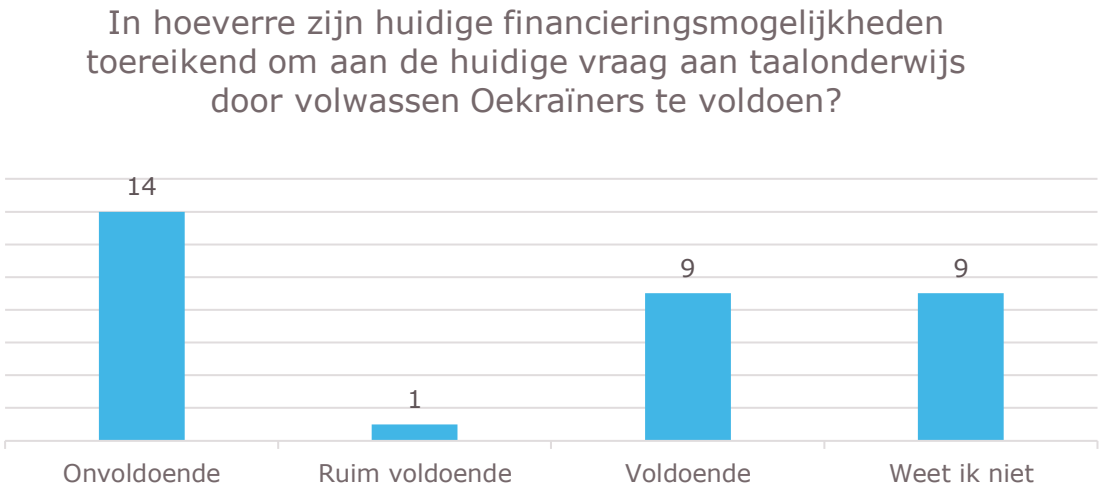
In het non-formele aanbod is er vaker geen zicht op de vorm van bekostiging dan in het formele onderwijsaanbod, en is er door zes onderwijsaanbieders aangegeven dat er geen zicht is op het type bekostiging. Een opvallende constatering is dus dat aanbieders betaald worden voor dit aanbod maar geen idee hebben uit welke middelen.

In vergelijking met de antwoorden van de gemeenten, lijkt het gebruik van de SPUK een stuk lager te liggen voor voornamelijk de bekostiging van het non-formele onderwijs. De vraag hierbij is of aanbieders zicht hebben op de inzet van de SPUK, omdat het hierbij gaat om een specifieke uitkering die de gemeenten besteden. Echter, aangezien we met de aanbiedersvragenlijst met name aanbieders hebben bereikt die non-formeel en formeel aanbod verzorgen vanuit de WEB, kan het zijn dat SPUK daardoor minder naar voren komt in de respons van aanbieders.



Figuur 20. Bekostiging per type onderwijs volgens aanbieders (N=33). [Vragenlijst aanbieders]

Daarnaast geeft de meerderheid van de respondenten, net als bij de gemeenten, aan dat de huidige financieringsmogelijkheden onvoldoende toereikend zijn (Figuur 21). Bijna 30% van de respondenten geeft aan niet te weten of de financieringsmogelijkheden voldoende toereikend zijn. Echter geven tien van de 24 aanbieders (42%) die weten of het wel of niet toereikend is, aan dat de financieringsmiddelen wel voldoende toereikend zijn.



Figuur 21. Mate van toereikende financieringsmogelijkheden voor onderwijsaanbieders (N=33). [Vragenlijst aanbieders]

HOOFDSTUK 3.

Duiding resultaten

Op basis van vragenlijsten aan gemeenten en onderwijsaanbieders hebben we het aanbod van taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden onderzocht. In totaal hebben vijftig gemeenten en vijftig aanbieders meegewerkt aan het onderzoek.

Op veel plekken wordt aanbod georganiseerd

Uit het verdiepend onderzoek blijkt dat er bij veel Oekraïense ontheemden een behoefte is om de Nederlandse taal te leren, met name om te kunnen werken en de dagelijkse dingen te kunnen doen. We zien dan ook in de monitor terug dat het grootste gedeelte van de gemeenten (86%) enige vorm van taalaanbod voor Oekraïners aanbiedt. Slechts in enkele gemeenten wordt geen taalaanbod aangeboden voor Oekraïense ontheemden. Naast het leren van de Nederlandse taal, hebben Oekraïense ontheemden behoefte aan het leren van Engels en maatschappelijke oriëntatie. Waar er behoefte is aan deze vaardigheden, wordt in respectievelijk 32% (Engels) en 60% (maatschappelijk oriëntatie) ook daadwerkelijk iets georganiseerd. Uit de aanvullende interviews weten we dat de keuze van het wel of niet aanbieden van aanvullend aanbod vooral voortkomt uit gemeentespecifiek beleid.

Grote diversiteit tussen gemeenten in het aanbod

We zien een grote diversiteit in het aanbod van taalonderwijs. De helft van de aanbieders biedt taalonderwijs aan specifiek voor Oekraïense ontheemden, en 40% biedt bestaand taalonderwijs aan waar Oekraïense ontheemden ook gebruik van kunnen maken. Dit komt overeen met het beeld dat ook in het verdiepende onderzoek is opgehaald. Gemeenten bieden met name non-formeel onderwijs aan aan Oekraïense ontheemden, en combineren dit vaak met formeel en informeel onderwijs. Uit het verdiepende onderzoek weten we dat dit komt doordat non-formeel onderwijs eenvoudiger op te schalen bleek bij de grote toestroom van ontheemden; het is eenvoudiger te organiseren omdat er minder eisen zijn aan docenten, locaties, et cetera. Het gaat hierbij vooral om non-formeel aanbod met vrijwilligers, dat vooral wordt aangeboden door de bibliotheek, het Taalhuis en de vrijwilligersorganisaties. Het non-formeel onderwijs met professionals en formeel onderwijs wordt (zoals verwacht) vooral aangeboden door mbo-instellingen en particuliere onderwijsaanbieders. Echter, we zien dat het niet voor alle gemeenten mogelijk is om hier gebruik van te maken. Dit heeft te maken met de uitputting van de WEB-budgetten (die waren bijvoorbeeld al ingezet voordat de stroom Oekraïense ontheemden naar Nederland kwam), of de (on)mogelijkheden van de instellingen om extra aanbod te organiseren.

Aanbod wordt veelvuldig gebruikt

Uit de monitor blijkt dat er over het algemeen veel gebruikgemaakt wordt van het georganiseerde onderwijsaanbod. We zien bij het non-formele aanbod dat er bij de meeste aanbieders meer aanmeldingen zijn dan deelnemers, maar dat er ook nog wel capaciteit is om eventuele nieuwe aanmeldingen op te kunnen vangen. Vanuit het verdiepende onderzoek hebben we gezien dat vooral door de inzet van vrijwilligers non-formeel onderwijs makkelijker op te schalen is, waardoor er nog ruimte is voor extra instroom. Echter, genoeg organisaties geven ook aan dat er nauwelijks nog rek in zit. Bij bibliotheken en welzijnsorganisaties lijkt die capaciteit er niet of nauwelijks te zijn. Ook bij non-formeel onderwijs met professionals zijn er uitdagingen in de capaciteit. Hier speelt vooral het tekort aan NT2-docenten, dat bij de taalaanbieders sowieso – niet alleen voor de doelgroep Oekraïners – een grote uitdaging vormt.

Bekostiging lang niet altijd toereikend

De bekostiging van het formele en non-formele onderwijs wordt veelal gedaan vanuit de WEB, voor non-formeel onderwijs worden ook SPUK- en re-integratiemiddelen ingezet. Uit het verdiepende onderzoek weten we ook dat gemeenten niet altijd goed op de hoogte zijn van de verschillende financieringsmogelijkheden, en het vooral ad hoc organiseren, passend bij de overgebleven bestedingsruimte van de WEB-middelen en bekendheid/creativiteit met andere middelen. De helft van de gemeenten geeft aan dat de huidige financieringsmogelijkheden (helemaal) niet toereikend zijn. Dit zit zowel in de kwantiteit van de middelen, als bijvoorbeeld in de vorm (de hoeveelheid WEB-middelen beweegt bijvoorbeeld niet mee met de plotselinge toename van de doelgroep waarvoor de middelen moeten worden ingezet). Daarmee is bekostiging een belangrijk knelpunt bij het georganiseerd krijgen van het onderwijs. Ook richting de toekomst.

Ad hoc lukt veel, maar het is niet toekomstbestendig

Samenvattend zien we dus dat het veel gemeenten ad hoc lukt om enige vorm van taalonderwijs georganiseerd te krijgen. Per gemeente is dat met andere partners en andere financiering, net wat past en voorhanden is. Uit de verschillende interviews in het verdiepende onderzoek blijkt dat daarbij ook nog eens sprake kan zijn van verdringing. Het organiseren van het onderwijs voor Oekraïense ontheemden vraagt zowel middelen, aandacht als organisatievermogen van de gemeenten, die ook voor andere doelgroepen zou kunnen worden ingezet. Gemeenten geven aan dit lastig te vinden, ook vanuit ethisch perspectief. De huidige manier van organiseren lijkt dan ook niet toekomstbestendig: er is een grote behoefte aan een langeretermijnvisie. De tijdelijke richtlijn biedt hier te weinig houvast voor. Veel gemeenten geven aan behoefte te hebben aan bestuurlijke afspraken over deze doelgroep (en bijbehorende middelen), zodat er vanuit landelijk beleid gemeentelijk beleid gevormd kan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze of deze doelgroep inburgeringsplichtig moet worden of niet.

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl

Berenschot

RAPPORT

Verdiepend onderzoek Taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden

68499 – Openbaar – 17 januari 2023

Bram Lankreijer, Saraï Sapulete, Irene van Eldik, Martha Jordaan

GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 3

Introductie 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Vraagstelling en methodiek 3
1.3 Samenhang met monitor 4
1.4 Leeswijzer 4

HOOFDSTUK 2 5

Achtergrond 5
2.1 Oekraïners in Nederland 5
2.2 Inrichting van het taalonderwijs aan Oekraïners 6
2.3 Samenwerking 7
2.4 Financiering 8

HOOFDSTUK 3 11

Motieven en behoeften in het volgen van taalonderwijs 11
3.1 Motieven 11
3.2 Behoeften 11

HOOFDSTUK 4 13

Neveneffecten en verbeterpunten 13
4.1 Neveneffecten 13
4.2 Verbeterpunten 13

HOOFDSTUK 5 14

Conclusies 14
Bijlage 1. Respondenten interviews 16

HOOFDSTUK 1.

Introductie

1.1 Aanleiding

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is er een groep ontheemden naar Nederland toegekomen. De meerderjarigen hebben op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming toegang tot het volwassenenonderwijs, om vaardigheden aan te leren voor de participatie in de Nederlandse samenleving. Het gaat hierbij om taalvaardigheden, rekenvaardigheden en digitale vaardigheden. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het onderwijsaanbod voor volwassenen.

Uit signalen van gemeenten is gebleken dat er grote behoefte is aan taalonderwijs in het Nederlands en onderwijs gericht op kennis van de Nederlandse maatschappij. Tegelijkertijd bleek er bij gemeenten niet altijd even goed zicht te zijn op het onderwijsaanbod dat beschikbaar is, en de manieren waarop dit gefinancierd kan worden. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft behoefte om beter zicht te krijgen op de stand van zaken rondom taalonderwijs voor volwassen Oekraïense ontheemden. Daarom heeft ze Berenschot gevraagd een onderzoek uit te voeren waarmee inzicht wordt verkregen in de (ontwikkelingen in) de vraag naar onderwijs, de omvang en vorm van het onderwijsaanbod, de manier waarop dit gefinancierd wordt en of de verschillende financieringsmogelijkheden toereikend zijn. De primaire focus van het onderzoek ligt bij het Nederlands taalonderwijs.

Het onderzoek bestaat uit een periodieke monitor en een verdiepend onderzoek. Dit rapport beschrijft het verdiepende onderzoek.

1.2 Vraagstelling en methodiek

Voor de doelgroep van volwassen Oekraïense ontheemden wil het ministerie van OCW zicht krijgen op de (ontwikkelingen in de) vraag naar (Nederlandse taal)onderwijs, de omvang en vorm van het onderwijsaanbod, de manier waarop dit gefinancierd wordt en of de verschillende financieringsmogelijkheden toereikend zijn. Het doel hiervan is om mogelijke knelpunten rondom dit onderwijs te signaleren en ontwikkelingen te volgen. De uitkomsten vormen zo input voor verdere beleidsvorming.

De onderzoeksvraagstelling van het ministerie van OCW bestaat uit twee delen. Enerzijds hebben wij een (herhalende) monitor op basis van vragenlijsten onder gemeenten een onderwijsaanbieders opgesteld en anderzijds hebben we eenmalig een verdiepend onderzoek uitgevoerd om de bevindingen van de monitor te kunnen duiden. Dit rapport bevat de uitkomsten van het verdiepend onderzoek en beantwoordt daarmee de verdiepende onderzoeksvragen. Dit rapport is parallel aan de monitor opgesteld en rapporteert los daarvan de conclusies. De uitkomsten van de monitor zijn in een aparte rapportage te vinden.

We beantwoorden in dit rapport de onderzoeksvragen voor het verdiepend onderzoek over het taalonderwijs voor volwassen Oekraïense ontheemden. Deze onderzoeksvragen zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Onderzoeksvragen en methoden ter beantwoording.

	Onderzoeksvragen verdiepend onderzoek
1	Wat zijn de belangrijkste motieven voor Oekraïense ontheemden om taalonderwijs te volgen (bijvoorbeeld, doorstroom naar werk of onderwijs)?
2	Sluit het huidige taalonderwijsaanbod aan op de behoeften van de volwassen Oekraïners die opgevangen worden?
3	Zijn gemeenten in staat om met de huidige financiële middelen de capaciteit van het taalonderwijsaanbod voor volwassen Oekraïense ontheemden te vergroten?
	a. Waarom wel/niet?
4	Zouden gemeenten in staat zijn om met een toename van de beschikbare financiële middelen de capaciteit van het taalonderwijsaanbod voor volwassen Oekraïense ontheemden te vergroten?
	a. Waarom wel/niet?
5	In hoeverre bestaat het risico op verdringing van andere doelgroepen?
6	Welke neveneffecten zijn (mogelijk) gevolg van het verzorgen van taalonderwijs aan volwassen Oekraïense ontheemden door gemeenten?
7	Hoe kan de ondersteuning aan gemeenten worden verbeterd ten aanzien van het verzorgen van taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gesproken met negen verschillende stakeholders in het veld van volwasseneducatie, en met twaalf gemeenten uit diverse grootteklassen. Deze gemeenten zijn geselecteerd uit de respons op de vragenlijst die onderdeel is van het monitoringsonderzoek. In deze vragenlijst konden gemeenten aangeven of ze benaderd mochten worden voor een verdiepend gesprek. In bijlage 1 presenteren we de organisaties die we gesproken hebben.

1.3 Samenhang met monitor

Zoals eerder aangegeven wordt dit verdiepend onderzoek apart gepubliceerd van de halfjaarlijkse monitor. De halfjaarlijkse monitor bevat een andere set onderzoeksvragen en is zo opgesteld dat de uitkomsten halfjaarlijks vergeleken kunnen worden. Dit verdiepende rapport wordt eenmalig opgeleverd. De antwoorden komen voort uit de verdiepende gesprekken met stakeholders en gemeenten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de achtergrond van de opdracht, bevindingen betreffende de inrichting van het taalonderwijs, de samenwerking op dit gebied en de financiering hiervan. In hoofdstuk 3 bespreken we de motieven en behoeften die Oekraïense ontheemden hebben om (Nederlands) taalonderwijs te volgen. In hoofdstuk 4 bespreken we eventuele neveneffecten van taalonderwijs aan Oekraïners, en in hoofdstuk 5 sluiten we af met conclusies.

HOOFDSTUK 2.

Achtergrond

2.1 Oekraïners in Nederland

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Op 24 februari 2022 begon de Russische militaire invasie in Oekraïne. Na aankondiging van president Poetin om een 'speciale operatie' in Oekraïne uit te voeren, volgen al snel de eerste tekenen van oorlog en raken vele Oekraïense burgers ontheemd in een zoektocht naar veiligheid. Met de Europese landsgrenzen grenzend aan het Oekraïense, betekent dit dat vele van het land ontvluchten en in Europees grondgebied terechtkomen. De invasie van Rusland in Oekraïne veroorzaakt al snel een grote vluchtelingenstroom naar Europa. Volgens schattingen[1] zouden 2,5 tot 6,5 miljoen personen ontheemd kunnen zijn als een gevolg van het conflict, waarvan 1,2 tot 3,2 miljoen personen internationale bescherming zouden kunnen aanvragen. De Verenigde Naties schat in dat in het ergste geval tot wel 4 miljoen mensen Oekraïne zouden kunnen ontvluchten. Grote aantallen Oekraïense burgers vluchten onder andere naar Polen, Duitsland en Nederland. In totaal zijn er in 2022 ruim 7,7 miljoen Oekraïners gevlucht naar Europa, waarvan ruim 88.000 naar Nederland.

Om de Oekraïners op te vangen en bescherming te bieden is vanuit de Europese Unie op 4 maart 2022 de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG) in werking gesteld voor Oekraïense ontheemden. Deze Europese richtlijn biedt onmiddellijke en tijdelijke bescherming van ontheemden bij een massale toestroom uit niet EU-landen, waarbij zij niet naar hun land van herkomst terug kunnen keren. Het wordt specifiek ingezet bij grote stromen vluchtelingen, omdat het maatregelen bevat voor de Europese lidstaten die dienen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning die lidstaten doen voor de opvang alsook de consequenties die de opvang van personen voor een lidstaat ten gevolge heeft [2]. De richtlijn is toegekend aan de Oekraïense ontheemden en geeft daarmee recht op opvang, medische zorg en het recht om in een EU-land te werken. Het recht op onderwijs en werk wordt daarbij specifiek genoemd in artikel 12 van de richtlijn:

De lidstaten staan personen die tijdelijke bescherming genieten toe om, voor een periode die niet langer is dan die van hun tijdelijke bescherming, werkzaam te zijn in loondienst of als zelfstandige, met inachtneming van de beroepsregels, en deel te nemen aan activiteiten zoals volwassenenonderwijs, beroepsopleiding en praktische werkervaring.

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming loopt op het moment van schrijven tot 4 maart 2024.

Taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden

Oekraïense vluchtelingen zijn niet inburgeringsplichtig zolang zij een tijdelijke verblijfsstatus hebben op basis van de Richtlijn tijdelijke bescherming. Om volwassen Oekraïense ontheemden te faciliteren in hun verblijf, kunnen gemeenten ervoor kiezen om taalonderwijs aan te bieden. Gemeenten zijn vrij om zelf nadere invulling aan te geven aan het cursusaanbod, bijvoorbeeld op basis van het beschikbare budget of het aantal op te vangen vluchtelingen.

---

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:32001L0055

2.2 Inrichting van het taalonderwijs aan Oekraïners

We definiëren de drie typen taalonderwijs als volgt:
Formeel onderwijs. Dit is educatie die gericht is op het vergroten van basisvaardigheden volgens vastgestelde eindtermen en die wordt afgesloten met een erkend diploma. De vastgestelde eindtermen beschrijven de leerdoelen en het niveau van het educatieaanbod. Als een aanbieder formele educatie wil aanbieden, moet deze diploma-erkenning aanvragen bij DUO. Zo kan een aanbieder bijvoorbeeld voor een opleiding rekenen diploma-erkenning aanvragen en toegekend krijgen. Deze opleiding komt dan onder toezicht te staan van de onderwijsinspectie en het diploma of certificaat wordt door OCW erkend.

Non-formeel onderwijs. Dit is educatie die niet formeel is (en dus niet wordt afgesloten met een erkend diploma), maar die wel gericht is op het vergroten van basisvaardigheden volgens vastgestelde eindtermen. Deze vastgestelde eindtermen beschrijven de leerdoelen en het niveau van het educatieaanbod. De gemeente ziet toe op de kwaliteit van het non-formele educatieaanbod. In de praktijk zien we dat het bij non-formele educatie gaat om intentioneel en systematisch, georganiseerd leren op bijvoorbeeld een school, bij een bibliotheek of buurthuis, op het werk of een maatschappelijke organisatie. Hoewel de WEB hier geen onderscheid in maakt, wordt non-formele educatie in de praktijk doorgaans op twee manieren vormgegeven:

- Non-formeel V: laagdrempelig aanbod dat begeleid wordt door vrijwilligers, zoals individuele taalcoaching en groepsactiviteiten in bibliotheken en Taalhuizen.
- Non-formeel P: aanbod dat door professionals (al of niet mede ondersteund door vrijwilligers) wordt verzorgd. De aanbieder van non-formele educatie kan ervoor kiezen om ter afronding van een opleiding een diploma en/of certificaat uit te reiken, maar dit is dan geen erkend diploma.

Informeel leren. Bij informeel leren gaat het om onbedoeld (niet-intentioneel) leren. Dit betreft leerrendement van basisvaardigheden dat zich, min of meer spontaan, in contexten voordoet die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn. Denk bijvoorbeeld aan georganiseerde activiteiten in het kader van (sociale) activering – misschien zelfs als eerste stap naar non-formeel aanbod –, maar ook aan het opdoen van kennis tijdens het lezen van de krant. Het gaat hier dus om leerervaringen als 'bijvangst' van activiteiten die gericht zijn op iets anders. Dit kan ook op het werk zijn. Het verschil met non-formeel leren op het werk is dat informeel leren niet georganiseerd is als 'leeractiviteit'. Informeel leren mag niet bekostigd worden vanuit de WEB.

De manier waarop het taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden is ingericht verschilt per gemeente. Dit komt naar voren uit gesprekken met stakeholders en met gemeenten. Gemeenten zijn vrij om een eigen keuze te maken in hoe zij het taalonderwijs inrichten. Waar de ene gemeente vooral aansluit bij het bestaande aanbod, en daar een extra groep bij inricht, maakt een andere gemeente juist de keuze om los van het bestaande aanbod taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden vorm te geven. De keuze voor deze tweede optie lijkt vooral ingegeven door de verwachte tijdelijkheid van het verblijf. Zo passen Oekraïense burgers niet binnen de Nieuwe Wet Inburgering omdat zij op grond van de richtlijn geen inburgeringsplicht hebben en ook niet binnen de reguliere WEB-gefinancierde cursussen wat betreft hun taalniveau.. Oekraïense ontheemden hebben in vrijwel alle gevallen nog geen kennis van de Nederlandse taal. Zodoende is het voor veel gemeenten logisch om hen als aparte groep te beschouwen en hier een apart aanbod voor vorm te geven. Dit geldt zowel voor het inrichten binnen het bestaande cursusaanbod alsook voor nieuw gerealiseerd aanbod. Vaak gaat het ook om grotere aantallen in een keer, waardoor het ook mogelijk is om een extra groep te realiseren. Wat ook een belangrijke rol speelt in de keuze voor het inrichten van het taalaanbod is dat in een aanzienlijk deel van de gemeenten sprake is van beperkte capaciteit bij taalaanbieders, waardoor er geen ruimte is in het reguliere aanbod. Deze beperkte capaciteit ligt bijvoorbeeld aan het tekort aan NT2-docenten, maar treedt ook op door de afspraken die in de aanbesteding zijn vastgelegd, waarin beperkte flexibiliteit is voor nieuwe groepen met andere behoeften.

We zien over het algemeen genomen dat het taalaanbod vaak wordt ingericht met het non-formeel of informeel aanbod, zowel met vrijwilligers als met professionals. Meerdere geïnterviewde gemeenten geven bijvoorbeeld aan dat zij het taalaanbod inrichten vanuit hun Taalhuis met vrijwilligers onder begeleiding van een professional. Zowel de eerdergenoemde tijdelijkheid van de richtlijn als de financiering zijn hierop van invloed. Een aantal gemeenten geeft aan het formele aanbod wel opengesteld te hebben, omdat hier in enkele gevallen vraag naar is, maar hier niet proactief op aan te sturen is. Dit sluit ook niet altijd aan bij de vraag van de Oekraïense ontheemden, waar we in hoofdstuk 3 verder op ingaan. Daarnaast speelt het tekort aan NT2-docenten een rol in de keuze voor het type taalaanbod voor gemeenten. Diverse gemeenten geven aan dat het door deze tekorten extra lastig is voor taalaanbieders om professionals te vinden die het taalonderwijs kunnen geven. Het vinden van vrijwilligers is ook niet altijd eenvoudig, maar gemeenten ervaren –meer dan bij andere doelgroepen – dat vrijwilligers zich graag inzetten voor de Oekraïense vluchtelingen, vanuit de wil en energie om 'goed te doen'.

Een gemeente gaf als voorbeeld aan dat zij vanuit een grote taalaanbieder licenties voor digitale trainingen hebben kunnen uitdelen via hun welzijnsorganisaties. Dit kan een handige manier zijn om de krapte op de arbeidsmarkt voor taalprofessionals toch te omzeilen.

2.3 Samenwerking

Vanuit gemeenten wordt er samengewerkt met de diverse partners in het veld om het taalonderwijs vorm te geven, zoals de taalhuizen, bibliotheken, taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties. Uit de gesprekken met gemeenten blijkt dat zij veelal tevreden zijn over deze samenwerking. Enkele gemeenten geven echter ook aan dat er nog te weinig wordt samengewerkt tussen gemeenten en aanbieders. Een goede samenwerking zou juist de kwaliteit van het aanbod kunnen bevorderen, bijvoorbeeld door formeel onderwijs goed aan te vullen met non-formele vormen van onderwijs.

Het succes van de samenwerking tussen gemeenten en onderwijspartijen bij de inrichting van het (taal)onderwijs aan volwassen Oekraïners verschilt. Stakeholders geven aan dat zij zien dat het in sommige gevallen wel lukt om een samenwerking tussen een gemeente en een mbo-instelling te organiseren, maar dat dit niet altijd het geval is. Waar het wel lukt, lag er vaak al een goede samenwerkingsbasis aan ten grondslag, waardoor er snel ingezet kon worden op het organiseren van taalonderwijs voor deze nieuwe groep. Andere gemeenten geven juist aan dat het mbo dit niet zo snel kon organiseren, meestal door personeelsgebrek en/of beperkte financiële middelen. Een gemeente waarin het taalaanbod wel vanuit het mbo was gerealiseerd, gaf aan dat dit uiteindelijk is gelukt door het terughalen van gepensioneerde docenten. We zien dat de onzekerheid en beperkte middelen vanuit de WEB, waar we in paragraaf 2.4 verder op ingaan, een belangrijke rol spelen in de keuze van gemeenten in samenwerking met 'mbo-instellingen om taalaanbod te faciliteren.

Waar het organiseren van taalonderwijs met een mbo-instelling wel lukt, verloopt het niet altijd succesvol. Zo spraken we één gemeente, waarbij de mbo-instelling heeft besloten om vanaf het nieuwe jaar geen onderwijs meer aan te bieden doordat het niet voldoende professioneel kan worden ingericht en er te weinig een stok achter de deur is voor cursisten. De cursisten vallen bijvoorbeeld vaak uit zodra ze aan het werk kunnen. Onderwijsaanbod en werk kunnen zowel qua belasting als planning botsen voor de Oekraïense ontheemden. Zo wordt het door gemeenten als lastig ervaren (door bijvoorbeeld personeelstekort) om onderwijsaanbod in de avond te organiseren, wanneer Oekraïners juist vanwege hun werkrooster de voorkeur hebben om dan taalonderwijs te volgen.

Werkgevers worden weinig betrokken bij het vormgeven van onderwijs aan volwassen Oekraïners. Daarnaast wordt er ook vanuit werkgevers weinig behoefte geuit naar de gemeente om taallessen te faciliteren. In één van de gesproken gemeenten werd wel aangegeven dat het uitzendbureau die Oekraïense medewerkers uitzendt, zelf taallessen organiseert, en om dat te faciliteren worden de uurtarieven naar klanten iets verhoogd. Veel van de gesproken gemeenten hebben geen verbinding

gezocht met de werkgevers, omdat de Oekraïense ontheemden versnipperd zijn over diverse werkgevers. Ook maakt het feit dat deze ontheemden al werk hebben hen een minder prioritaire doelgroep voor gemeenten.

2.4 Financiering

Gemeenten kunnen het onderwijsaanbod financieren vanuit verschillende bronnen, zoals de WEB-middelen. Naast de WEB-gelden biedt de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) ook mogelijkheden om taalonderwijs aan te bieden. Deze regeling regelt de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne door burgemeesters en hun gemeenten, alsook de financiering die hiervoor beschikbaar is. In de regeling is vastgesteld dat gemeenten naast recreatieve activiteiten ook educatieve activiteiten van de middelen mogen aanbieden aan Oekraïense ontheemden in de opvang. Deze activiteiten dienen gericht te zijn op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden die bruikbaar zijn in de maatschappij en dienen als een vorm van dagbesteding. Een kennismaking met- en het leren van de Nederlandse taal valt hier ook onder. Zodoende kunnen de middelen vanuit de regeling, de Specifieke Uitkering (SPUK), ook door gemeenten ingezet worden ter bevordering van het Nederlandse taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden. Uit de monitoringsrapportage, die naast dit verdiepende onderzoek is opgesteld, blijkt daarnaast dat gemeenten ook nog andere vormen van financiering inzetten, zoals re-integratiebudgetten en eigen middelen.

Manieren van financiering in de praktijk

De financiering van het taalonderwijs wordt, net als de eerder genoemde onderdelen, erg divers ingericht in verschillende gemeenten. Men kan gebruikmaken van WEB-gelden, de SPUK op basis van de Regeling opvang ontheemden Oekraïne en eigen middelen zoals bijvoorbeeld re-integratiebudgetten. Daarnaast staat het gemeenten vrij om andere gelden hiertoe aan te wenden, zoals regionale mobiliteitsteams (RMT financiering of speciale fondsen).

Op grond van de Wet Educatie en beroepsonderwijs ontvangen gemeenten middelen die zij in kunnen zetten voor de educatie van volwassenen. Het budget van de WEB moet besteed worden aan het verbeteren van de (taal)basisvaardigheden van niet-inburgeringsplichtige volwassenen. Zoals eerder toegelicht vallen de Oekraïense ontheemden hier momenteel onder. Deze middelen worden in veel gemeenten ingezet voor het taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden.

Een deel van de gesproken gemeenten gaven aan hun WEB-gelden al volledig te hebben besteed of hier dusdanig in beperkt te zijn, waardoor zij deze niet konden aanwenden voor het taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden. Een ander argument van gemeenten om geen WEB-middelen in te zetten voor Oekraïense ontheemden is omdat dit ten koste gaat van andere doelgroepen, gezien er onvoldoende middelen zijn om iedereen van taalonderwijs te voorzien.

Er zijn echter ook gemeenten die juist wel het taalonderwijs vanuit de WEB bekostigen. Omdat Oekraïense ontheemden niet inburgeringsplichtig zijn scharen veel gemeenten deze groep onder beleid rondom laaggeletterdheid. Daarmee vinden de meeste gemeente de WEB-regeling de meest voor de hand liggende manier om het taalonderwijs aan Oekraïners te bekostigen. Echter gemeenten geven ook aan dat de WEB-middelen in veel gevallen niet toereikend zijn om iedereen taalonderwijs te kunnen bieden.

Op basis van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïners (SPUK) ontvangen gemeenten geld vanuit het Rijk om de huisvesting en ondersteuning van Oekraïense ontheemden te organiseren. Ongeveer een derde van de gesproken gemeenten betalen vanuit deze regeling educatieve activiteiten gericht op

taal voor Oekraïners in het kader van dagbesteding. In oktober 2022 is een onderzoek naar de bekostiging van de opvang van Oekraïners afgerond[3]. Op basis hiervan wordt de SPUK per 2023 aangepast.

Enkele gemeenten en stakeholders geven (in lijn met de uitkomsten van de monitoringsrapportage) aan ook andere middelen in te zetten, zoals re-integratiebudgetten, eigen middelen, geld vanuit kerken en particuliere initiatieven of geld vanuit speciale fondsen. Een bijzonder voorbeeld is een gemeente waarbij geld vanuit een rotary sponsorloop ingezet kon worden. De re-integratiebudgetten lijken vooral ingezet te worden op het moment dat een gemeente hier nog geld 'over' heeft. Daarnaast zijn er meerdere gemeenten die ook de middelen vanuit hun RMT aanwenden. Kortom, de financiering van het taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden is vrij ad hoc van karakter. Gemeenten zetten verschillende middelen in, net wat past bij hun eigen financiële situatie en mogelijkheden. Daarbij komt het voor dat ze eerst aanbod organiseren, en zich vervolgens pas bekommeren over de financiering hiervan.

Toereikendheid van middelen

Gemeenten betalen het taalonderwijs zoals toegelicht vanuit diverse middelen, maar de WEB-middelen zijn de belangrijkste financieringsbron. Echter, deze middelen zijn niet altijd afdoende om het taalaanbod te kunnen bieden dat nodig is om zowel de Oekraïense ontheemden als de andere doelgroepen vanuit de WEB te ondersteunen.

Dit komt doordat de WEB een financieringsbron is die gemeenten ontvangen op basis van een verdeelsleutel waar onder meer het inwoneraantal onderdeel van is. De hoogte van dat bedrag is vooraf bepaald, en beweegt niet direct mee met de grootte van de doelgroep. De Oekraïense ontheemden maakten nog geen deel uit van die verdeelsleutel ten tijde dat het bedrag bepaald werd. Zoals eerder genoemd wordt de WEB vooral ingezet voor de Oekraïense doelgroep indien er nog voldoende middelen vanuit de WEB beschikbaar zijn. Wanneer de middelen niet toereikend zijn, komen deelnemers op de wachtlijst. Dit betekent dat Oekraïense ontheemden in sommige gevallen achter aansluiten in de wachtrij. Zo geeft bijvoorbeeld een gemeente aan dat ze al tientallen plekken voor taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden hebben georganiseerd, maar dat een gedeelte van de ontheemden zal moeten wachten tot er weer nieuwe middelen beschikbaar zijn. De meeste gemeenten geven aan dat, indien zij een andere bron van financiering dan de WEB benutten, dit komt doordat de WEB niet toereikend is en/of omdat zij geen andere groepen willen verdringen.

Daarnaast verwachten gemeenten dat de vraag naar taalonderwijs steeds groter wordt, naarmate het duidelijker wordt of- en hoe lang Oekraïense ontheemden in Nederland zullen verblijven.

Indien zij langer in Nederland blijven, zal de behoefte aan het leren van de taal toenemen omdat de focus verschuift van overleven naar het opbouwen van een leven in Nederland. In dat geval, geven gemeenten aan, zijn de middelen (zoals ze nu georganiseerd zijn) niet toereikend. De WEB-financiering was voor veel gemeenten voor de bestaande doelgroepen al niet of nauwelijks toereikend. Het financieren van een extra doelgroep is daarmee ingewikkeld . Wel worden de WEB-middelen vanaf 2023 structureel opgehoogd[4], waardoor de gemeenten meer ruimte krijgen in de financiering van het taalonderwijs voor onder andere Oekraïense ontheemden.

---

[3] Onderzoek bekostiging opvang Oekraïners: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/10/14/tk-bijlage-3-definitief-rapport-kosten-opvang-oekrainers-aef-en-improven

[4] Vanaf 2023 wordt de specifieke uitkering op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs voor volwasseneneducatie aan de samenwerkende WEB-contactgemeenten (Wet educatie beroepsonderwijs) verhoogd naar structureel € 80,6 miljoen. Deze middelen worden verstrekt aan samenwerkende gemeenten binnen een educatie en arbeidsmarktregio (via de contactgemeente). De verdeelsleutel is vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit WEB.

Waar gemeenten SPUK-middelen[5] inzetten, heeft te maken met verschillende andere factoren. Het voordeel van deze regeling is dat de financiering meebeweegt met het aantal Oekraïners die je als gemeente opvangt. Of de gemeente van het vaste bedrag dat is ontvangen per ontheemde, geld overhoudt voor taalonderwijs hangt af van hoe efficiënt de gemeente de opvang en andere zaken georganiseerd krijgt. Sommige gemeenten houden per ontheemde middelen over, en dan is de SPUK toereikend om taalonderwijs te financieren in het kader van dagbesteding..

[5] Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (SPUK) door Ministerie van Justitie en Veiligheid https://wetten.overheid.nl/BWBR0046732/2022-10-15

HOOFDSTUK 3.

Motieven en behoeften in het volgen van taalonderwijs

3.1 Motieven

De twee belangrijkste motieven van Oekraïense ontheemden in Nederland om de taal te leren zijn:

- Om zelfredzaam te kunnen zijn.
- Om werk te vinden en daar binnen te kunnen communiceren.

De meest genoemde reden is het zelfredzaam zijn, om door de taal te leren mee te kunnen doen in de maatschappij. Zelfredzaamheid loopt daarbij uiteen van een gesprekje op het schoolplein tot een gesprek met de huisarts of het leren reizen met het openbaar vervoer. Gemeenten geven aan dat de Oekraïense ontheemden vaak gemotiveerde mensen zijn die zich graag de taal goed eigen willen maken, zowel voor zichzelf als voor hun kinderen.

Daarnaast horen we in veel gesprekken terug dat Oekraïners graag aan het werk willen en ook bereid zijn hier de Nederlandse taal voor te leren. We vernemen echter ook dat voor veel Oekraïense ontheemden de beheersing van de Nederlandse taal in hun werk niet of beperkt nodig is, omdat ze samenwerken met anderstalige- of Oekraïense collega's. Gemeenten beamen dit en geven aan dat zij zien dat werkgevers zich nog weinig inzetten op de Nederlandse taalkennis van hun Oekraïense medewerkers, veelal omdat hier weinig noodzaak toe is.

Tot nu toe was het voor veel Oekraïense ontheemden nog geen hoofddoel om een toekomst op te bouwen in Nederland en de taal te leren, maar met de recente ontwikkelingen en de duur van de oorlog is het wel mogelijk dat het voor een grotere groep wel een uitgangspunt wordt om in Nederland een bestaan op te bouwen. In dat geval verwachten stakeholders en gemeenten dan ook dat de taal belangrijker zal worden, hoewel het van de toekomstige verblijfsstatus zal afhangen in hoeverre het verplicht wordt gesteld om de taal te leren.

3.2 Behoeften

De behoefte aan taalonderwijs van volwassen Oekraïense ontheemden is zowel gericht op het Nederlands als op het Engels. De behoefte aan het leren van de Engelse taal is voornamelijk voor mensen met een nadrukkelijk terugkeerperspectief, waardoor het leren van de Nederlandse taal minder relevant is. Diverse gemeenten geven dan ook aan dat zij wel Nederlands taalonderwijs aanbieden, maar dat zij zien dat er eigenlijk ook een grote behoefte is aan Engels taalonderwijs. Echter wordt er vaak niet voorzien in die behoefte, omdat het aanbieden van Engels taalonderwijs niet volgens de regels van de WEB is, of niet past bij de visie van de gemeente op taalonderwijs. Daarnaast is er ook behoefte aan maatschappelijke oriëntatie om de zelfredzaamheid te vergroten.

De Oekraïense ontheemden die hier langer willen blijven, willen juist investeren in hun Nederlandse taalkennis en hebben behoefte aan een structureel aanbod, zoals bijvoorbeeld een non-formeel

professioneel aanbod vanuit ROC's of andere professionele taalaanbieders. Gemeenten bieden echter juist veel non-formeel onderwijs met vrijwilligers aan. Uit de gesprekken met gemeenten werd duidelijk dat er weinig behoefte is aan formeel onderwijs, omdat er niet direct behoefte is aan het behalen van een certificaat, maar de nadruk juist ligt op de zelfredzaamheid en het snel praktisch Nederlands leren.

In hoeverre het beschikbare taalaanbod goed aansluit bij de behoefte van de Oekraïners is niet voor elke gemeente duidelijk. Gemeenten hebben de behoefte wel geïnventariseerd, door bijvoorbeeld met de Oekraïners zelf te spreken of door te spreken met de locatiemanager van de opvanglocaties waar Oekraïense ontheemden verblijven. Daarnaast heeft het Verwey-Jonker Instituut specifiek voor de gemeente Rotterdam een breed onderzoek gedaan naar de behoefte van de Oekraïense ontheemden. Het resultaat van dat onderzoek was dat huisvesting op één staat in de behoeften van Oekraïners en het leren van de taal op twee. Het beeld verschilt per gemeente of er echt onderzoek is gedaan naar de behoefte van Oekraïense ontheemden of dat er vooral is ingezet op wat mogelijk is (aanbodgericht). In ieder geval wordt werken vaak als prioriteit gezien, zo blijkt uit de gesprekken met gemeenten en stakeholders. Meerdere gemeenten en stakeholders hebben aangegeven dat – als het aanbod ingericht is – er uitdagingen bestaan om de opkomst rond te krijgen. Zo stagneert de opkomst bijvoorbeeld doordat de cursisten prioriteit geven aan een extra dienst oppakken op het werk, zelfs als het aanbod 's avonds plaatsvindt om de deelnemers te voorzien in hun werktijden.

Een belangrijke opmerking die vaak wordt gemaakt door gemeenten is dat behoefte aan taal zeer persoons- en situatieafhankelijk is. Zo kan de ene persoon voor zijn werk in een winkel staan en Nederlands moeten leren, waar de andere achter de lopende band met anderstalige- of Oekraïense collega's staat, waarbij het minder urgent is om de Nederlandse taal te leren. Ook het toekomstperspectief is medebepalend in de behoefte aan taal, of als de eventuele kinderen naar een Nederlandse school gaan. Dit is overigens niet alleen zo voor de Oekraïense doelgroep, maar geldt voor alle groepen in het volwassenenonderwijs. Vandaar dat de inzet van taal als middel in plaats van doel het beste tegemoetkomt aan de afhankelijkheid van de persoon en de situatie. Ook uit gesprekken met onderwijsaanbieders komt naar voren dat er sprake is van een diverse doelgroep, waarin veel niveauverschillen zitten. Vanuit deze niveauverschillen komen diverse onderwijsbehoeften voort. Waar we zien dat er soms wordt gekozen om voor Oekraïense ontheemden iets separaats te organiseren, is dit vanuit het perspectief met grote verschillen in behoefte niet altijd even praktisch voor onderwijsaanbieders.

HOOFDSTUK 4.

Neveneffecten en verbeterpunten

4.1 Neveneffecten

Een belangrijk neveneffect dat zich voordoet en die vaak genoemd wordt met betrekking tot de organisatie van taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden is het risico op verdringing voor andere groepen. Omdat zowel de middelen (financiering) als de taaldocenten en vrijwilligers schaars zijn, ontstaat het risico dat de middelen die aan Oekraïense ontheemden besteed worden niet voor andere (WEB-) doelgroepen kunnen worden benut. Dit hangt echter ook samen met het type onderwijs dat wordt ingezet en de methode van financiering. Met meer informeel onderwijs en minder inzet van middelen is er minder kans op verdringing dan wanneer er WEB-gelden en (schaarse) NT2-professionals ingezet worden. Echter, de geïnterviewden geven aan dat voor een goede taalontwikkeling juist de combinatie tussen non-formeel aanbod met professionals en vrijwilligers wenselijk is. Er is dus zeker sprake van risico op verdringing.

Wat betreft de WEB-gelden was men het er echter wel over eens dat er in principe onvoldoende budget is om alle groepen te bedienen, tenzij een gemeente zoveel gelden over heeft dat zij deze binnen dit jaar niet op kan krijgen. Een deel van de gemeenten kiest er dan ook specifiek om die reden voor om geen WEB-middelen in te zetten voor de Oekraïense ontheemden, en het taalonderwijs vooral zo informeel mogelijk te beleggen. Deze gemeenten geven aan ook ethische bezwaren te ervaren rondom het inzetten van middelen voor een groep die hier mogelijk tijdelijk verblijft in plaats van de doelgroepen die in Nederland blijven wonen.

Een aantal gemeenten geven aan dat taalles ook preventief als dagbesteding gezien kan worden, zodat de Oekraïense ontheemden zich niet gaan vervelen en een doel hebben. Dit zou dus een positief neveneffect kunnen zijn van het organiseren van taalonderwijs. Een ander positief neveneffect dat wordt aangegeven is dat de komst van de Oekraïense ontheemden voor veel nieuwe vrijwilligers rheeft gezorgd, waardoor er een grotere capaciteit is ontstaan en er op dat gebied minder verdringing plaatsvindt.

4.2 Verbeterpunten

Doordat Oekraïense ontheemden momenteel onder een tijdelijke richtlijn vallen en het nog niet duidelijk is of zij in Nederland zullen blijven, zijn gemeenten afwachtend in het inrichten van (professioneel) taalonderwijs. Vanuit de landelijke overheid is aan gemeenten gevraagd om Oekraïners op te vangen. Naast deze opdracht is er geen vraag gekomen om hen te laten integreren, of taalonderwijs te verzorgen. Veel gemeenten geven aan behoefte te hebben aan bestuurlijke afspraken over deze doelgroep (en bijbehorende middelen), zodat er vanuit landelijk beleid, een gemeentelijk beleid gevormd kan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze of deze doelgroep inburgeringsplichtig moet worden. Aangezien de WEB voorziet in taalonderwijs, maar minder gericht is op de uitdagingen waar nieuwkomers in brede zin mee te maken krijgen, past een inburgeringstraject (met bijbehorende maatschappelijke oriëntatie) wellicht beter bij deze doelgroep. Ook ethische vraagstukken als gelijke behandeling van doelgroepen is hierbij voor gemeenten van belang.

HOOFDSTUK 5.

Conclusies

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is er een groep ontheemden naar Nederland gekomen. De meerderjarigen mogen deelnemen aan het volwassenenonderwijs om vaardigheden aan te leren voor de participatie in de Nederlandse samenleving. Uit signalen van gemeenten blijkt dat er grote behoefte is aan taalonderwijs in het Nederlands en onderwijs gericht op kennis van de Nederlandse maatschappij. Tegelijkertijd is er bij gemeenten niet altijd even goed zicht op het aanbod dat beschikbaar is, en de manieren waarop dit gefinancierd kan worden. Met behulp van een monitoringsonderzoek wordt het aanbod aan taalonderwijs en de vraag hiernaar in kaart gebracht. Deze verdiepende rapportage is onderdeel van dit monitoringsonderzoek en gaat in op het aanbod van taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden, de motieven en behoeften van Oekraïners om taalonderwijs te volgen en de neveneffecten die optreden als gevolg van dit taalonderwijs. Op basis van negen gesprekken met stakeholders uit het veld van volwasseneneducatie en met twaalf gemeenten, beantwoorden wij onze onderzoeksvragen.

Diversiteit in aanbod

Aansluitend op de resultaten uit de vragenlijsten hebben we in het verdiepende onderzoek ook gezien dat de manier waarop het taalonderwijs is ingericht, verschilt per gemeente. Zo kiest een aantal gemeenten ervoor om aan te sluiten bij bestaand (WEB-)aanbod, maar vaker wordt er aanbod ingericht specifiek voor de Oekraïense ontheemden. In het laatste geval wordt hier vooral voor gekozen vanwege de tijdelijkheid van de Oekraïense aanwezigheid. Zo zijn de Oekraïense ontheemden op dit moment niet inburgeringsplichtig.

Het taalaanbod wordt vaak ingericht via non-formele aanbieders, zowel met vrijwilligers als professionals. Gemeenten richten het taalaanbod bijvoorbeeld in vanuit hun Taalhuis met vrijwilligers, onder begeleiding van een professional. Ook zijn er allerlei initiatieven vanuit vrijwilligers- en welzijnsorganisaties. Werkgevers worden (nog) te weinig betrokken bij het vormgeven van onderwijs aan volwassen Oekraïners. Er is beperkte capaciteit bij taalaanbieders, waardoor er geen ruimte is in het bestaande aanbod. Dit komt onder andere door het tekort aan NT2-docenten, maar ook doordat er weinig flexibiliteit is in de afspraken die in de aanbestedingen gemaakt zijn tussen gemeenten en aanbieders.

Financiering knelt bij gemeenten

In de vragenlijsten hebben we gezien dat de financiering van het taalonderwijs vaak als niet toereikend word gezien. Ook dit wordt in het verdiepende onderzoek bevestigd. Het al dan niet inzetten van WEB-middelen wordt bepaald door twee factoren. Enerzijds de mate waarin de WEB-middelen reeds zijn aanbesteed en anderzijds in hoeverre de middelen al zijn uitgegeven. Een deel van de gesproken gemeenten gaven aan hun WEB-gelden al volledig te hebben besteed of hier dusdanig in beperkt te zijn dat zij deze niet konden aanwenden voor het taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden. Een laatste argument van gemeenten om geen WEB-middelen in te zetten is omdat inzet van WEB-middelen ten koste zou gaan van andere deelnemers die anders vanuit de WEB bekostigd (zouden) worden. Omdat zowel de middelen als de taaldocenten en vrijwilligers schaars zijn, ontstaat het risico dat de middelen die aan Oekraïense ontheemden besteed worden niet voor andere (WEB-) doelgroepen kunnen worden benut. Dit geldt temeer omdat er voor de doelgroep Oekraïners geen extra WEB-middelen beschikbaar zijn gesteld, maar er wel een grote behoefte aan taalonderwijs leeft onder deze groep en de WEB-financiering voor veel gemeenten voor de bestaande doelgroepen al niet of nauwelijks toereikend was. We zien daardoor dat gemeenten op allerlei verschillende manieren toch financiering voor taalonderwijs regelen,

afhankelijk van hun eigen situatie (uitputting WEB-budgetten, uitputting andere budgetten als SPUK of re-integratiebudgetten)

Grote bereidheid tot leren van taal

De twee belangrijkste motieven van Oekraïense ontheemden in Nederland om de taal te leren zijn het enerzijds zelfredzaam kunnen zijn en anderzijds om werk te vinden en daar goed te kunnen communiceren. Veel Oekraïense ontheemden in Nederland hebben snel werk gevonden en zijn ook bereid hier de Nederlandse taal voor te leren.

Echter wordt ook aangegeven dat voor Oekraïense ontheemden in hun werk in veel gevallen de noodzaak tot het beheersen van de taal beperkt is, omdat ze samenwerken met anderstalige- of Oekraïense collega's. Naast de behoefte om de Nederlandse taal te leren, hebben veel Oekraïners in Nederland de behoefte om Engels te leren. De behoefte aan het leren van de Engelse taal is voornamelijk voor mensen met een nadrukkelijk terugkeerperspectief, waardoor het leren van de Nederlandse taal minder relevant voor hen is.

Behoefte aan meer structurele werkwijzen

Gemeenten verwachten een toenemende vraag naar taalonderwijs onder de Oekraïense doelgroep. Tot nu toe was het voor veel Oekraïense ontheemden nog geen hoofddoel om een toekomst op te bouwen in Nederland en de taal te leren, maar met de recente ontwikkelingen en de duur van de oorlog is het wel mogelijk dat het voor een grotere groep wel een uitgangspunt wordt om in Nederland een bestaan op te bouwen.

Doordat Oekraïense ontheemden momenteel onder een tijdelijke richtlijn vallen en er geen duidelijkheid is over of zij in Nederland (willen) blijven, zijn gemeenten afwachtend in het inrichten van (professioneel en structureel) taalonderwijs. Veel gemeenten geven aan behoefte te hebben aan (meer structurele) bestuurlijke afspraken rondom taalonderwijs aan deze doelgroep (met bijbehorende financiële middelen), zodat er vanuit landelijk beleid, een gemeentelijk beleid gevormd kan worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de keuze of deze doelgroep al dan niet een inburgeringstraject moet volgen of onder de WEB blijft vallen.

Kortom

Er is grote behoefte aan taalonderwijs voor volwassen Oekraïense ontheemden. Gemeenten lukt het om, vaak ad hoc en binnen beperkte mogelijkheden, toch taalonderwijs te organiseren. De belangrijkste knelpunten hierbij zijn financiering, beschikbaarheid van formeel onderwijsaanbod en beschikbaarheid van NT2-docenten. Daardoor wordt het aanbod voor taalonderwijs per gemeente anders ingevuld, in samenwerking met vele verschillende partners. Soms heeft dit ook weer invloed op het aanbod van onderwijs voor andere doelgroepen. Gemeenten hebben vooral behoefte aan een structurelere werkwijze voor de groep volwassen Oekraïense ontheemden; dat heeft te maken met de status van de groep maar ook met de financieringswijze.

Bijlage 1. Respondenten interviews

Organisatie
Stakeholders
Stichting Lezen en Schrijven & Expertisepunt Basisvaardigheden
VNG
Divosa
MBO Raad
NRTO
Stichting Het Begint met Taal
Vluchtelingenwerk NL
Koninklijke Bibliotheek
Overig bibliotheekveld (Rijnbrink)
Gemeenten
Drie kleine gemeenten (<30K inwoners)
Vier middelgrote gemeenten (30K-80K inwoners)
Vijf grote gemeenten (>80K inwoners)

Berenschot

WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan we pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl