



RAPPORT

# **Tweede Monitor Taalonderwijs volwassen Oekraïense ontheemden**

68499 - Openbaar 7 juni 2023

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

# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 .....</b>	<b>3</b>
<b>Inleiding .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1      Aanleiding.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2      Vraagstelling en methodiek .....</b>	<b>3</b>
<b>1.3      Werkwijze/onderzoeksmethodiek.....</b>	<b>4</b>
<b>1.4      Leeswijzer .....</b>	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 2 .....</b>	<b>7</b>
<b>Resultaten meting.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1      Respons gemeenten en aanbieders .....</b>	<b>7</b>
<b>2.2      Onderwijsaanbod .....</b>	<b>9</b>
<b>2.3      Inrichting aanbod en betrokkenheid partners.....</b>	<b>20</b>
<b>2.4      Financiering .....</b>	<b>27</b>
<b>Hoofdstuk 3 .....</b>	<b>33</b>
<b>Duiding resultaten .....</b>	<b>33</b>

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Als gevolg van de oorlog in Oekraïne is er een groep ontheemden naar Nederland toegekomen. De meerderjarige Oekraïners 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.

De **eerste meting** van het onderzoek is eind 2022 uitgevoerd. Dit is de **tweede meting** van het onderzoek en is uitgevoerd in april 2023.

## 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.

Deze (herhalende) monitor biedt inzicht in trends/ontwikkelingen in taalonderwijs aan volwassen Oekraïense ontheemden. De eerste meting bestond tevens uit een (eenmalig) verdiepend onderzoek. Dit rapport bevat de uitkomsten van de tweede monitor, vergeleken met de uitkomsten van de eerste 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 <i>wel</i> of <i>geen</i> 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, die 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>
2. 1 november 2022. Er zijn door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) aan het Ministerie van J&V gegevens aangeleverd die gebruikt zijn voor het opstellen van de eerste monitorrapportage.
3. 7 april 2023. De meest recente cijfers vanuit de RvIG zijn aangeleverd en gebruikt voor 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 in het bevragen van gemeenten via een vragenlijst, is 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 het Tel mee met Taal-programma 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 (maart) een oproep geplaatst aan mbo-instellingen en gemeenten om deel te nemen aan het onderzoek.<sup>3</sup>
7. De gemeenten die bij de vorige meting contactgegevens hebben achtergelaten, zijn persoonlijk per e-mail benaderd met de vraag om de vragenlijst in te vullen.

## 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.

---

<sup>1</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/reeksen/ingeschreven-bij-een-nederlandse-gemeente-uit-oekraïne>.

<sup>2</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/27/ingeschreven-als-ingezetene-bij-een-nederlandse-gemeente-vanuit-oekraïne>.

<sup>3</sup> <https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2023/03/nieuwsbrief-mbo-maart-2323/draag-bij-aan-het-onderzoek-naar-taalonderwijs-voor-volwassen-oekraïense-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 taalonderwijsaanbieders die bij de vorige meting contactgegevens hebben achtergelaten, zijn persoonlijk per e-mail gecontacteerd met het verzoek om de vragenlijst bij de tweede meting weer in te vullen.

## 1.4 Leeswijzer

In deze rapportage vindt u de inzichten die zijn opgehaald uit de twee bovengenoemde vragenlijsten (gemeenten en aanbieders). We presenteren deze inzichten niet per instrument, maar per onderzoeksthema. In hoofdstuk 2 presenteren we per thema onze resultaten. 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? (onderzoeksvragen 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? (onderzoeksvragen 8 en 9). Financiering van het onderwijsaanbod staat centraal in paragraaf 2.4 (onderzoeksvragen 10 en 11). Tot slot geven we ook duiding aan de resultaten in hoofdstuk 3.

# Resultaten meting

## 2.1 Respons gemeenten en aanbieders

### Respons vragenlijst gemeenten

Op basis van gegevens van het CBS over het aantal volwassen Oekraïners in april 2023, 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 82 gemeenten de vragenlijst ingevuld (24%). Hiervan hebben 48 gemeenten de vragenlijst volledig ingevuld, en 34 gemeenten gedeeltelijk. Relatief veel gemeenten met een hoog inwoneraantal en een relatief hoog aantal volwassen Oekraïners hebben de vragenlijst ingevuld (23 ten opzichte van de beoogde dertien respondenten).

In Tabel 3 wordt het aantal respondenten uit de vorige meting vergeleken met het aantal uit de huidige meting. De respons is niet volledig vergelijkbaar (zie ook de voetnoot), maar de vergelijking geeft een beeld van de respons van deze meting ten opzichte van de vorige meting. Als we naar de verdeling kijken, zien we dat de verdeling van categorieën ten opzichte van het totaal, vergelijkbaar is. Alleen de categorie laag-laag is nu beter vertegenwoordigd (zowel absoluut als relatief), aangezien we daar ook meer op ingezet hebben, en de categorieën laag-middel en middel-middel hebben relatief een iets kleiner aandeel in de steekproef. In vergelijkingen over de twee monitors, houden we deze verdeling in ons achterhoofd en zijn we voorzichtig met het trekken van conclusies over veranderingen over de tijd.

Voor acht van de negen categorieën is een respons van 15% vanuit de gehele populatie behaald. Alleen de categorie hoog-middel heeft een lagere respons, namelijk 9%. Over de categorieën met een respons van meer dan 15% kunnen we valide uitspraken doen, alhoewel de aantallen laag zijn.

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

Inwoners	Aantal Oekraïners 18+	Populatie gemeenten	Beoogde steekproef	Respondenten	Vershil
hoog	hoog	89	13	36	-23
hoog	laag	5	1	1	0
hoog	middel	22	4	4	0
laag	hoog	6	2	2	0
laag	laag	77	11	11	0

Inwoners	Aantal Oekraïners 18+	Populatie gemeenten	Beoogde steekproef	Respondenten	Vershil
laag	middel	29	5	5	0
middel	hoog	19	3	5	- 2
middel	laag	30	5	5	0
middel	middel	64	9	13	- 4
<b>Totaal</b>		<b>341</b>	<b>53</b>	<b>82</b>	<b>-27</b>

Tabel 3. Vergelijking respondenten Monitor meting 1 en meting 2

Inwoners	Aantal Oekraïners 18+	Respondenten tweede meting	Aandeel in populatie	Respondenten eerste meting <sup>4</sup>	Aandeel in populatie
hoog	hoog	36	44%	23	46%
hoog	laag	1	1%	0	0%
hoog	middel	4	5%	1	2%
laag	hoog	2	2%	1	2%
laag	laag	11	13%	3	6%
laag	middel	5	6%	6	12%
middel	hoog	5	6%	3	6%
middel	laag	5	6%	2	4%
middel	middel	13	16%	11	22%
<b>Totaal</b>		<b>82</b>		<b>50</b>	

Tabel 4. Gemeentelijke respons, volledig en gedeeltelijk. [Vragenlijst gemeenten]

	Gedeeltelijk	Volledig	Totaal
<b>Eindtotaal</b>	<b>34</b>	<b>48</b>	<b>82</b>
<i>Vorige meting</i>	<i>17</i>	<i>33</i>	<i>50</i>

Een volledig ingevulde vragenlijst kan ook een vragenlijst zijn waarbij er geen sprake van een aanbod van taalonderwijs is. In de rest van dit rapport rapporteren wij over de respons per vraag omdat dit kan verschillen per vraag.

<sup>4</sup> De verdeling over de categorieën in de tweede kolom kan zijn gewijzigd, omdat gedurende de tijd er meer of minder Oekraïense vluchtelingen in gemeenten zijn gaan wonen. De cijfers zijn daarom niet een-op-een vergelijkbaar.



## Respons vragenlijst onderwijsaanbieders

In totaal hebben 47 onderwijsaanbieders de vragenlijst ingevuld. Hiervan hebben 29 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld, en zijn achttien respondenten vroegtijdig gestopt met invullen. Daarnaast is er gefilterd op de relevantie van responses. Zo is er gefilterd op dubbelingen van dezelfde aanbieders die de vragenlijst tweemaal hebben ingevuld. De minst complete respons is in dat geval weggelaten. Deze responses 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. We zien ten opzichte van de vorige meting dat er meer 'overige' partijen de vragenlijst hebben ingevuld, en minder mbo-instellingen. Onder de categorie 'overig' valt bijvoorbeeld enkele ZZP'ers, een vluchtelingenorganisatie en een vrijwilligersorganisatie voor en door vrouwen. De categorie is zodanig divers dat deze niet verder is uitgesplitst.

Tabel 5. Aantal respondenten per type aanbieder. [Vragenlijst aanbieders]

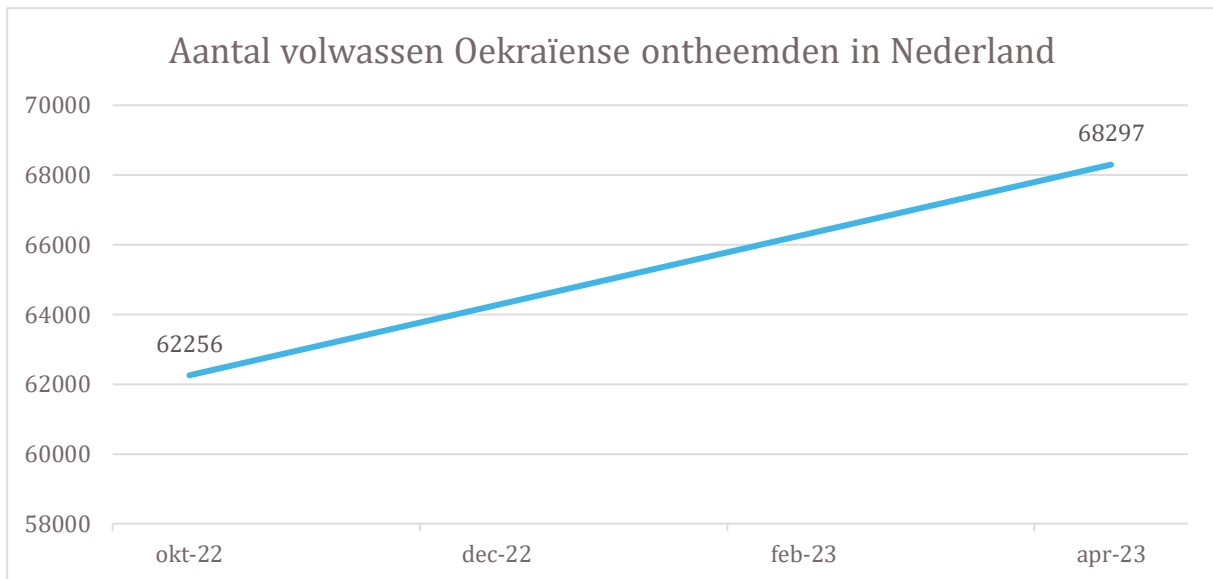
Type aanbieder	Aantal respondenten tweede meting	Respondenten vorige (eerste) meting
Bibliotheek	4	4
Mbo-instelling	9	16
Taalhuis	2	3
Taalorganisatie	17	18
Welzijnsorganisatie	4	2
Overig	11	1

Doordat we aanbieders via gemeenten hebben benaderd, of via hun koepelorganisaties, treedt er een selectiebias op, waarbij voornamelijk 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 betreft bijvoorbeeld non-formeel aanbod door welzijnsorganisaties of vanuit particuliere initiatieven zoals kerken.

## 2.2 Onderwijsaanbod

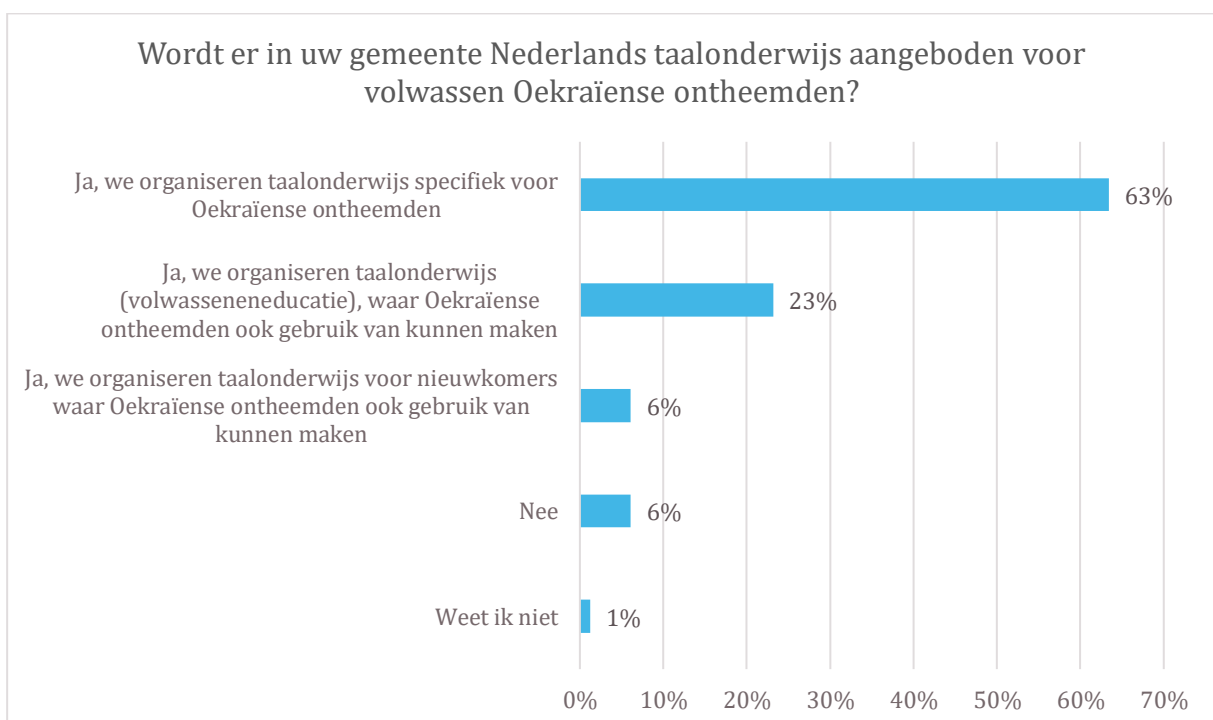
In deze paragraaf gaan we in op de inzichten uit de vragenlijsten rondom het aanbod van taalonderwijs aan volwassen Oekraïense ontheemden. Is er aanbod? Hoe ziet het aanbod eruit? Hoeveel wordt er gebruik van gemaakt? Het gaat hierbij om onderzoeksvragen 1 tot en met 7.

Het aantal aanwezige volwassen Oekraïense ontheemden in Nederland is gedurende de tijd toegenomen, zoals is te zien in Figuur 1. Waar dit in oktober 2022, ten tijde van de eerste monitor, nog 62.256 volwassenen waren, zijn dit er in april 2023 68.297. Dit is een toename van 10%.



Figuur 1. Toename van aantal Oekraïense ontheemden 2022-2023

Niet in iedere gemeente wordt aanbod van taalonderwijs voor Oekraïense vluchtelingen georganiseerd. In Figuur 2 zien we dat 92% van de ondervraagde gemeenten enige vorm van taalaanbod voor deze groep hebben. In de eerste meting was dit 86%. Het grootste deel van de gemeenten organiseert aanbod specifiek voor Oekraïense ontheemden. Daarnaast organiseert een aantal gemeenten volwassenenonderwijs of taalonderwijs waar Oekraïense ontheemden ook gebruik van kunnen maken.

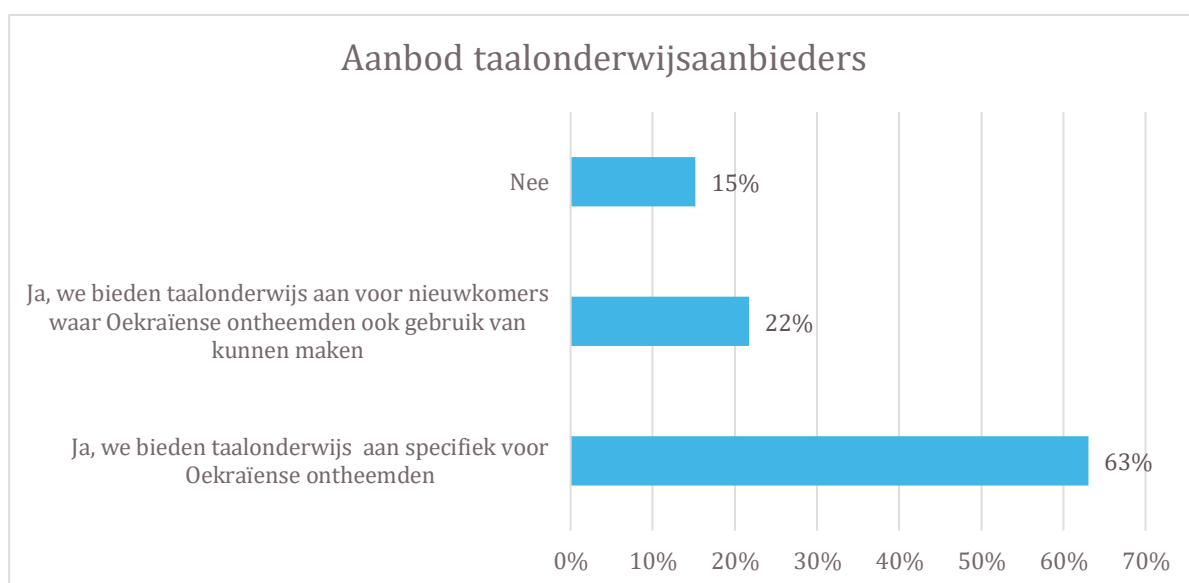


Figuur 2. Taalaanbod in gemeenten (N=82). [Vragenlijst gemeenten]

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 zij dit niet organiseren wegens verdringing in het reguliere taalaanbod. Een andere gemeente geeft aan dat zij hier gewoonweg de middelen niet toe hebben. Er is wel behoefte aan taalles, maar dit wordt enigszins afgehouden.

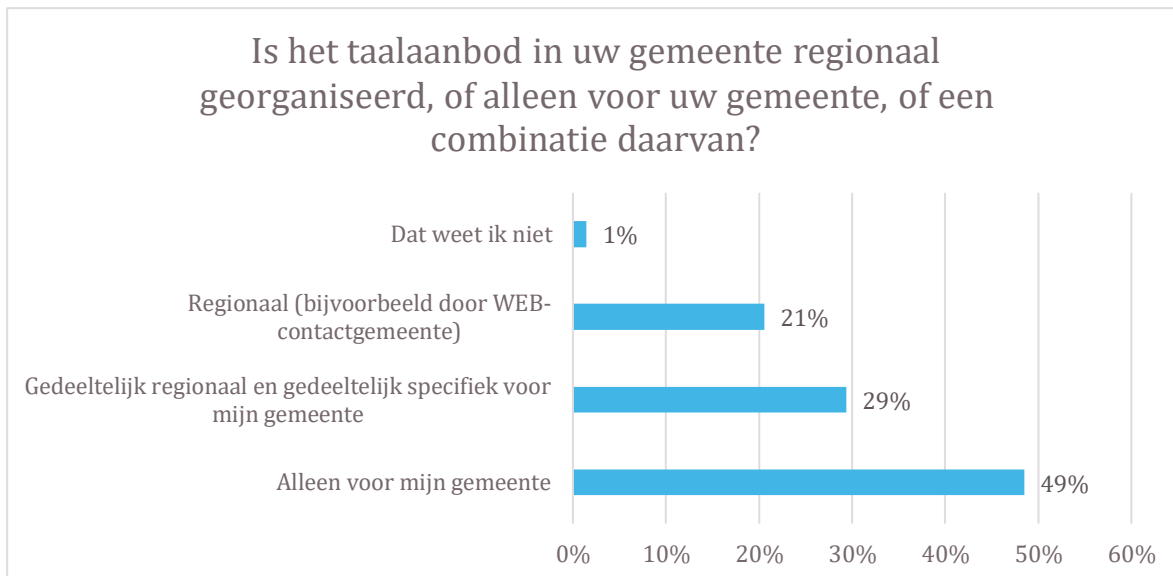
Daarnaast verwijst een van de gemeenten Oekraïense ontheemden naar een buurgemeente waar een taalschool beschikbaar is, en maakt een ander gebruik van digitaal onderwijs dat niet via de gemeente verloopt.

Naast de gemeenten hebben we ook de onderwijsaanbieders gevraagd in hoeverre zij taalonderwijs organiseren, specifiek voor Oekraïense ontheemden. 85% van de aanbieders die de vragenlijst hebben ingevuld, geven aan dat ze taalonderwijs aanbieden voor onder andere Oekraïense ontheemden, ten opzichte van 93% in de vorige meting. Ruim de helft (63%) van de aanbieders biedt taalonderwijs aan specifiek voor Oekraïense ontheemden, en 22% bieden taalonderwijs aan voor nieuwkomers waar Oekraïense ontheemden ook gebruik van kunnen maken, zie Figuur 3. 15% van de respondenten geeft aan geen taalonderwijs aan te bieden voor Oekraïense ontheemden, met verschillende toelichtingen. Zo geven meerdere respondenten bijvoorbeeld aan dat er geen financiering voor is vanuit de gemeente, of dat de gemeente er voor kiest om dit uit te besteden aan een ROC.



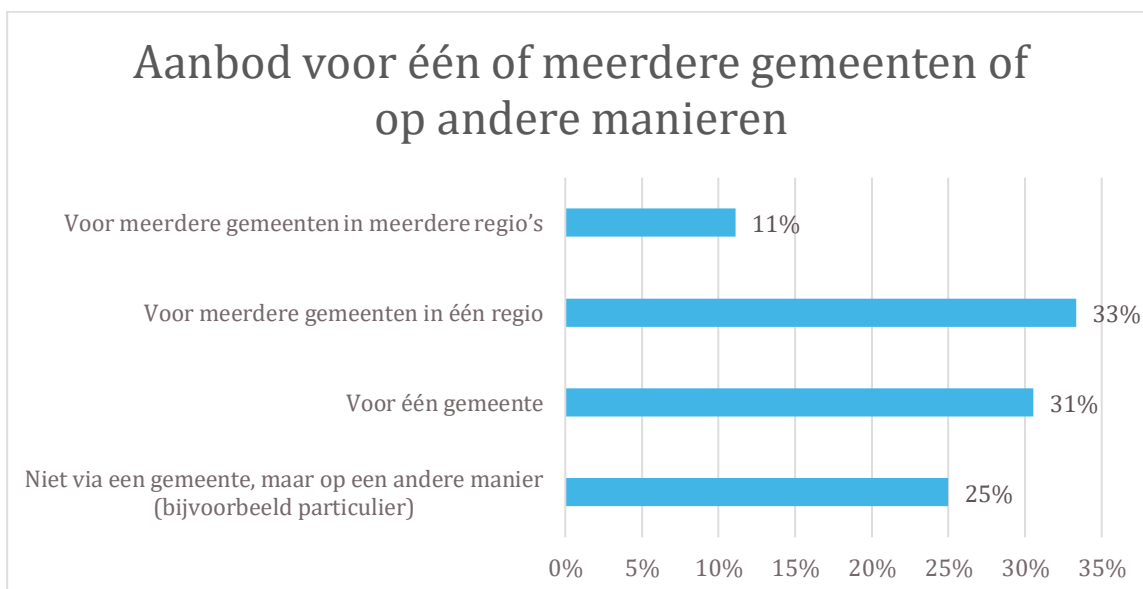
Figuur 3. Aanbod taalonderwijs aanbieders, (N=46). [Vragenlijst aanbieders]

We hebben gemeenten gevraagd in hoeverre het taalaanbod voor Oekraïense ontheemden per gemeente of regionaal wordt georganiseerd. Uit Figuur 4 blijkt dat het grootste deel van de gemeenten (49%) het taalonderwijs zelf organiseert zonder regionale samenwerkingen. Daarnaast organiseert 29% van de gemeentelijke respondenten het taalonderwijs gedeeltelijk regionaal en gedeeltelijk specifiek voor de eigen gemeente. 21% van de gemeenten organiseert het taalaanbod volledig regionaal.



Figuur 4. Inrichting taalonderwijs, regionaal of lokaal (N=68). [Vragenlijst gemeenten]

Ook bij de aanbieders hebben we gevraagd in hoeverre zij hun aanbod lokaal of regionaal aanbieden. Van de 36 aanbieders geeft 31% aan hun aanbod maar voor één gemeente aan te bieden, een derde werkt voor meerdere gemeenten in een regio, en 11% bedient meerdere gemeenten in meerdere regio's zie Figuur 5).



Figuur 5. Aanbod voor één of meerdere gemeenten, of op andere manieren (zoals particulier) (N=36). [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<sup>5</sup>:

**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 een 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 6 wordt weergegeven welke type onderwijs, alsook combinaties hiervan, gemeenten inzetten voor Oekraïense ontheemden. Gemeenten konden kiezen uit formeel, non-formeel V, non-formeel P, informeel of een combinatie daarvan. Het grootste deel van de gemeenten zet non-formeel onderwijs in, zowel door vrijwilligers (37%) als door professionals (30%). Samen is dat tweederde van het aanbod. We zien dat formeel onderwijs met 14% juist het minst vaak wordt ingezet. In de eerste meting werd non-formeel onderwijs (of een combinatie daarvan met formeel of informeel onderwijs) door 84% van de gemeenten aangeboden.

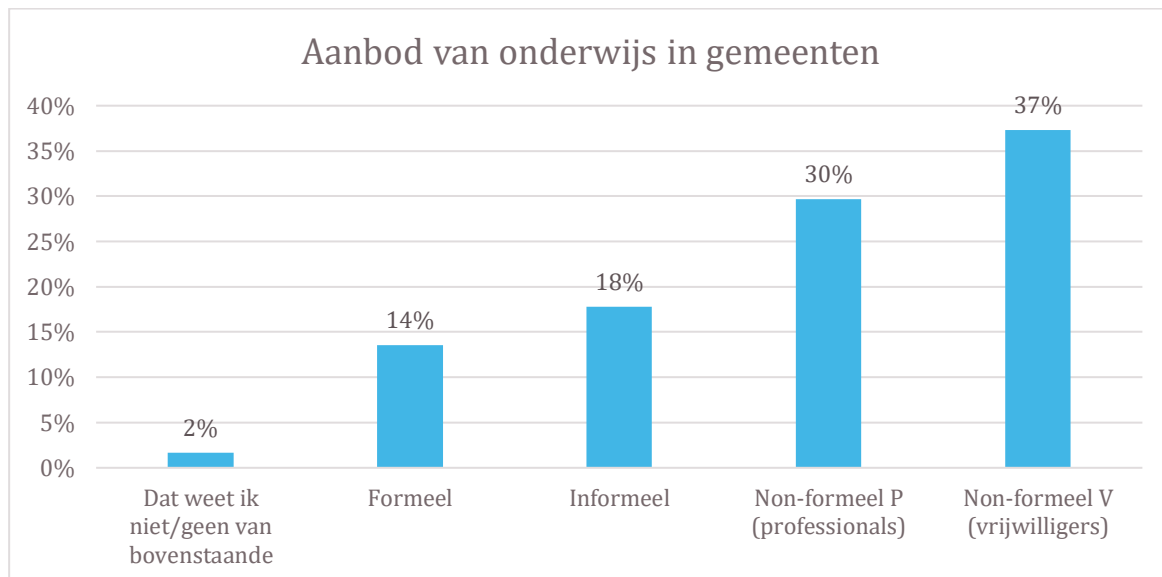
Een analyse van de ingezette combinaties van verschillende typen onderwijs (gemeenten kunnen meerdere opties selecteren in de vragenlijst) geeft weer dat de combinatie van non-formeel P (professionals), non-formeel V (vrijwilligers) en informeel onderwijs het vaakst wordt aangeboden (17%).

Een kanttekening bij deze cijfers is dat de terminologie van de verschillende typen onderwijs vaak verschillend wordt gebruikt door gemeenten. De definities zijn in de vragenlijst meegegeven, maar in de praktijk weten we dat deze niet in alle gemeenten worden gebruikt.

---

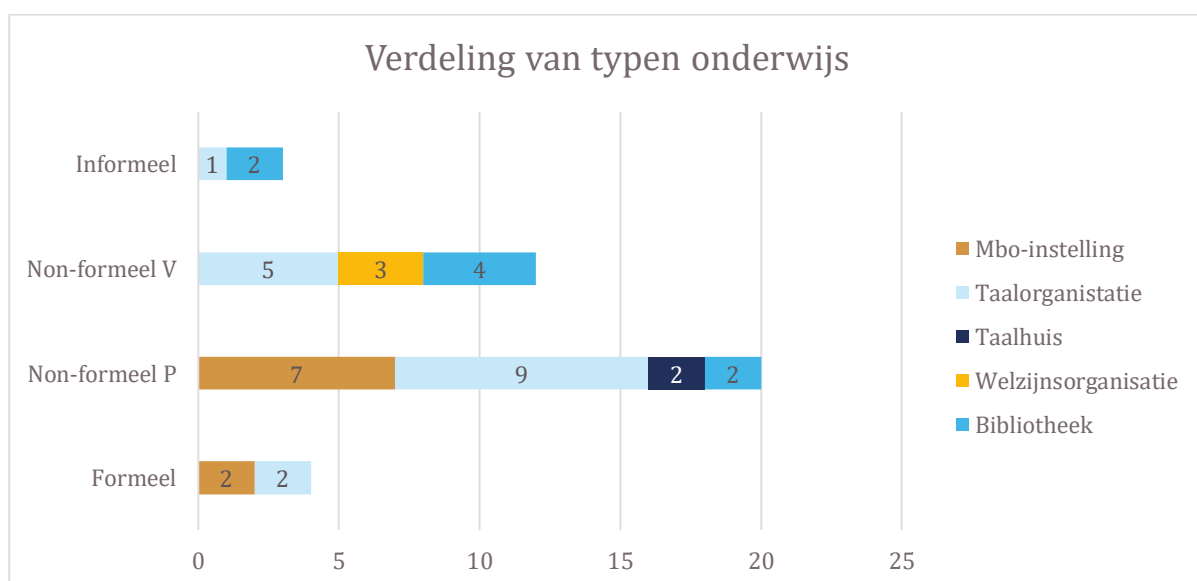
<sup>5</sup> Voor uitgebreide uitleg over deze terminologie verwijzen we u naar het Begrippenkader Basisvaardigheden en de [Handreiking](#) gemeentelijk kwaliteitsbeleid voor het non-formele aanbod voor basisvaardigheden, te vinden op de website van het Expertisepunt Basisvaardigheden .

Zo duiden gemeenten non-formeel onderwijs met professionals vaak aan als 'formeel' onderwijs en non-formeel onderwijs met vrijwilligers vaak als 'informeel' onderwijs. We hebben dat in deze tweede meting al specifieker gemaakt door non-formeel uit te splitsen in vrijwilligers en professionals.

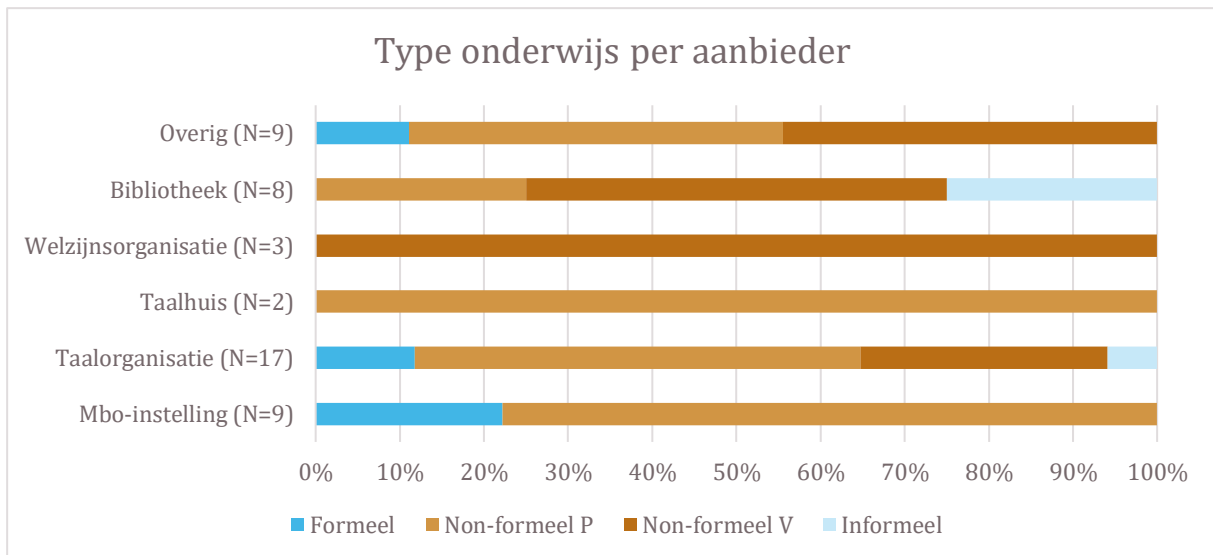


Figuur 6. Aangeboden typen onderwijs in gemeenten en combinaties daarvan (N=58). [Vragenlijst gemeenten]

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 P en non-formeel V. De meerderheid van de mbo-instellingen (78%) en taalorganisaties (82%) geven aan alleen non-formeel P of V taalonderwijs aan te bieden. Dit is een vergelijkbaar beeld ten opzichte van de vorige meting, alhoewel er nu een splitsing is gemaakt tussen non-formeel P en non-formeel V onderwijs. Niet onverwacht geven mbo-instellingen aan voornamelijk non-formeel onderwijs met professionals en formeel onderwijs aan te bieden, en geen informeel of non-formeel onderwijs met vrijwilligers. Taalorganisaties zijn het meest verdeeld in hun aanbod, waar voornamelijk non-formeel (P en V) wordt aangeboden, maar bij enkele taalorganisaties ook formeel en informeel onderwijs. In Figuur 8 is per type aanbieder het type onderwijs dat wordt geboden te zien.



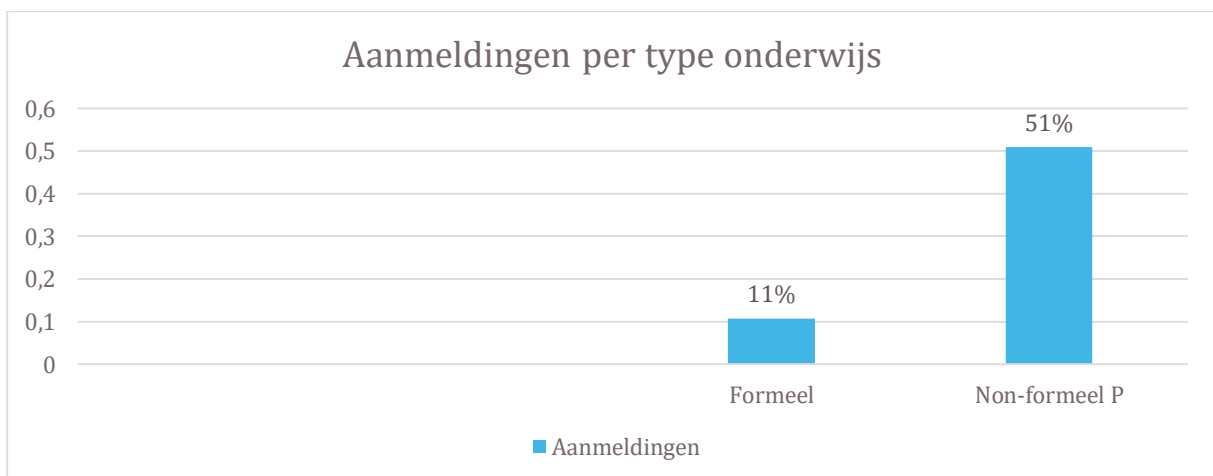
Figuur 7. Verdeling type onderwijs vanuit aanbieders (N=37). [Vragenlijst aanbieders]



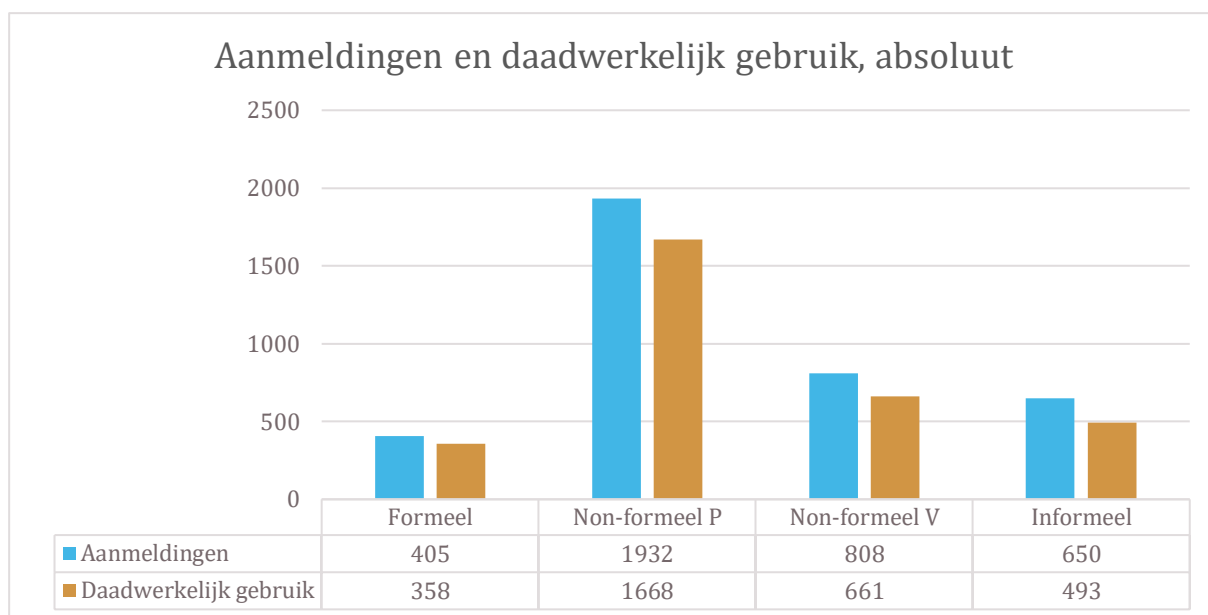
Figuur 8. Type onderwijs per soort aanbieder (N verschilt per aanbieder) [Vragenlijst aanbieders]

## Gebruik van taalonderwijs

Een deel van de gemeenten heeft inzicht gegeven in de aanmeldings- en deelnamecijfers. Het aantal gemeenten dat hier inzicht in geeft is iets meer dan de helft van de gemeenten die aanbod van taalonderwijs hebben voor Oekraïense volwassenen. In Figuur 9 (N=39) is weergegeven dat het grootste deel van de aangemelde Oekraïners is aangemeld voor non-formeel onderwijs, gegeven door professionals (51%). Daarna volgt non-formeel aanbod door vrijwilligers (21%), informeel onderwijs (17%) en als laatste formeel onderwijs (11%). Bij de daadwerkelijke deelname van onderwijs zien we vergelijkbare verhoudingen, absolute aantallen en percentages. We zien dat het aandeel non-formeel aanbod aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van de eerste meting. Echter werd toen geen uitsplitsing gemaakt tussen non-formeel P en V, wat mogelijk een oorzaak kan zijn. In de eerste meting was het aandeel non-formeel onderwijs 47%, waar het totaal nu (opgeteld) 72% bedraagt. In de vorige meting was het aandeel informeel onderwijs groter, namelijk 34%, ten opzichte van 17% in deze meting. We gaan ervan uit dat deze verschuivingen deels te wijten zijn aan de nieuwe splitsing, waarbij non-formeel is gesplitst in vrijwilligers en professionals, terwijl dit in de eerste meting samen één term was. Daardoor zouden gemeenten mogelijk deels informeel onderwijs hebben gekozen waar zij eigenlijk non-formeel door vrijwilligers hadden bedoeld.



Figuur 9. Aanmeldingen per type onderwijs (N=39) [Vragenlijst gemeenten]



Figuur 10. Aanmeldingen en gebruik in absolute aantallen (N=39)

Vanuit de absolute aantallen in Figuur 10 is te berekenen dat het aantal daadwerkelijke deelnemers 16% lager ligt dan het aantal aanmeldingen. Bij 19 van de 39 gemeenten die deze vraag hebben ingevuld is er sprake van minder deelnemers dan aanmeldingen. Vanuit de gesprekken met gemeenten in de eerste meting weten we dat een mogelijke verklaring hiervoor is dat veel Oekraïense ontheemden al snel aan het werk gingen en daardoor minder tijd voor en behoefte aan taallessen 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 zien we inderdaad dat de omvang van de wachtlijst gelijk is aan het verschil tussen het aantal aanmeldingen en daadwerkelijk gebruik.

In een aantal gevallen is er bij gemeenten juist sprake van ongebruikte capaciteit. Hierbij gaat het om extra onderwijsplekken die direct benut zou kunnen worden maar nog niet gebruikt worden. Deze beschikbare capaciteit wordt weergegeven in **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**<sup>6</sup> Van de respondenten geeft 53% aan nog capaciteit beschikbaar te hebben voor taalonderwijs, en 47% geeft aan dat de gemeente geen plekken meer beschikbaar heeft. Het aandeel gemeenten met beschikbare plekken ligt lager dan in de vorige meting, waar 67% van de gemeenten nog plaatsen beschikbaar had.

Hoeveel capaciteit er dan nog exact beschikbaar is, varieert per gemeente, variërend van 5 tot 280 plekken. In totaal gaat het bij deze respondenten om 1.231 plekken. Hoe de genoemde capaciteit er precies uitziet en of deze ook echt benut kan worden (of dat er bijvoorbeeld wachtlijsten zijn door docententekorten) is lastig te duiden op basis van de vragenlijst. Een analyse van de wachtlijsten van gemeenten, op basis van hun mate van stedelijkheid in Tabel 6, laat zien dat er in sterker stedelijke gemeenten grotere wachtlijsten zijn dan in de minder stedelijke gemeenten. Het aantal respondenten per categorie is echter relatief klein, dus we kunnen hier geen conclusies aan verbinden, maar zien wel een indicatie dat er langere wachtlijsten zijn in stedelijke gemeenten.

<sup>6</sup> De vraagstelling die gemeenten hierbij kregen was: "Hoeveel plekken zijn er op dit moment nog beschikbaar om extra Oekraïense volwassenen van taalonderwijs te voorzien?"



Tabel 6. Plekken op wachtlijst naar stedelijkheidsklasse gemeente

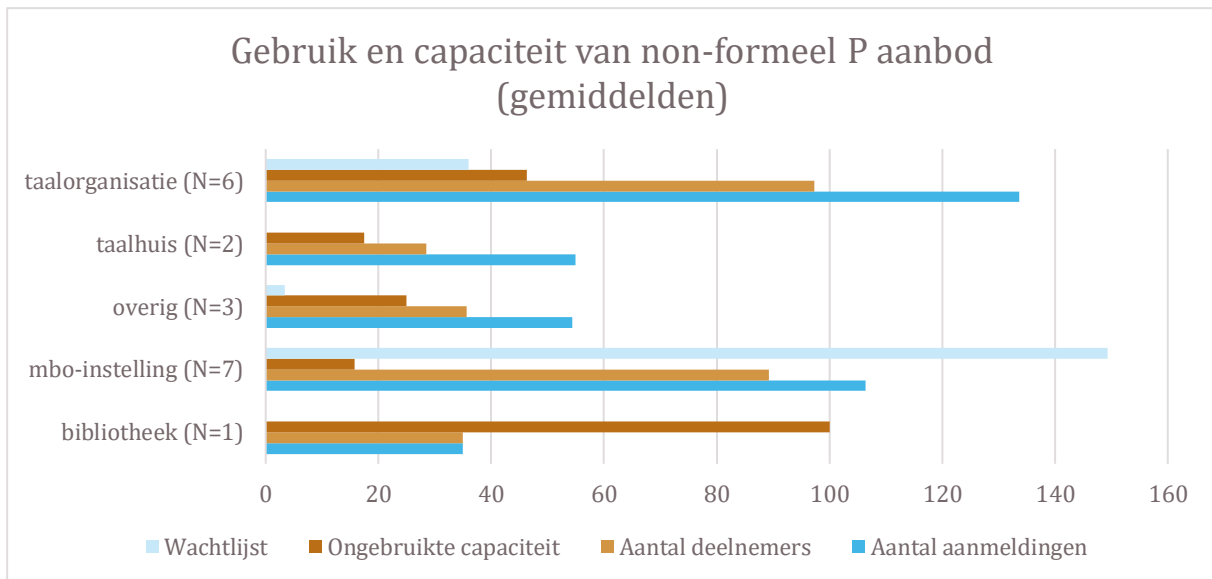
Stedelijkheidsklasse	Aantal respondenten	Som van aantal plekken wachtlijst	Gemiddelde van aantal plekken wachtlijst
(Zeer) sterk stedelijk	10	1.350	135
Niet tot matig stedelijk	4	75	19
<b>Eindtotaal</b>	<b>14</b>	<b>1.425</b>	<b>102</b>

Ook is er vanuit de vragenlijst van onderwijsaanbieders gekeken naar het gebruik van het aanbod van taalonderwijs. 29 aanbieders hebben in de vragenlijst opgegeven (of hiervoor een schatting gedaan) wat het aantal Oekraïners is dat zich heeft aangemeld voor taalonderwijs, en het aantal dat daadwerkelijk onderwijs volgt. In onderstaande figuren is er per onderwijstype (formeel, non-formeel professionals en non-formeel vrijwilligers) aangegeven wat het gemiddeld aantal aanmeldingen is, hoeveel gebruik er daadwerkelijk gemaakt wordt van het aanbod, en wat de onbenutte capaciteit<sup>7</sup> bedraagt. Dit is uitgesplitst per type organisatie. Zo geven mbo-instellingen aan dat voor het non-formeel aanbod met professionals, het daadwerkelijk gebruik van het aanbod (aantal deelnemers) lager ligt dan het aantal aanmeldingen, en dat er nog een gemiddelde ongebruikte capaciteit van 16 plekken is. Voor dit type aanbod geeft men echter aan ook nog een zeer omvangrijke wachtlijst te hebben. Bij het non-formele aanbod met vrijwilligers, zoals bij welzijnsorganisaties, bibliotheken en welzijnsorganisaties lijkt de ongebruikte capaciteit veel lager te zijn, alhoewel 5 van de 9 (56%) aanbieders aangeven wel iets van ongebruikte capaciteit te hebben.

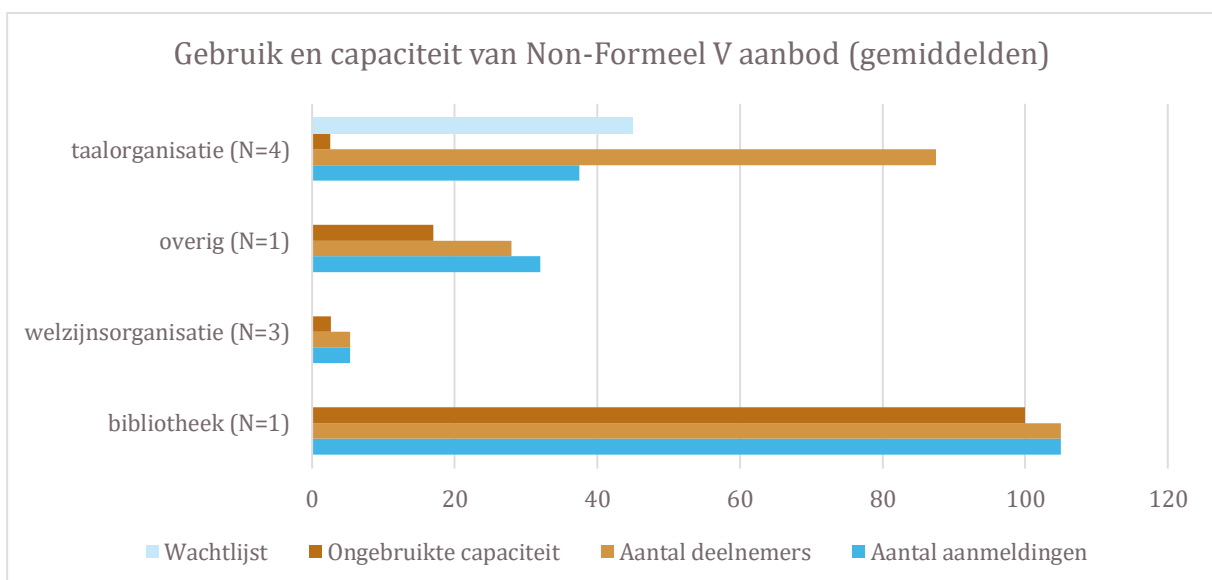
Bij non-formeel P en V aanbod laten de figuren zien aan dat er onbenutte capaciteit is, en er tegelijkertijd ook wachtlijsten zijn. Dit is te verklaren doordat sommige aanbieders aangeven geen capaciteit meer te hebben en juist kampen met wachtlijsten, en andere aanbieders aangeven wel nog capaciteit over te hebben om taalonderwijs aan te bieden. In de figuren is het totaalbeeld geschetst van de som van alle respondenten.

Voor het formele aanbod was de N te laag (4) om uitspraken te kunnen doen over de capaciteit. Bij non-formeel P en V aanbod laten bovenstaande figuren zien dat er sprake is van onbenutte capaciteit, en dat er tegelijkertijd ook wachtlijsten zijn. Dit is te verklaren doordat sommige aanbieders aangeven geen capaciteit meer te hebben en juist kampen met wachtlijsten, en andere aanbieders aangeven wel nog capaciteit over te hebben om taalonderwijs aan te bieden. In de figuren is het totaalbeeld geschetst van de som van alle respondenten.

<sup>7</sup> De vraagstelling die onderwijsaanbieders hierbij kregen was: "Hoeveel plekken zijn er op dit moment nog beschikbaar om extra Oekraïense volwassenen van taalonderwijs te voorzien?"



Figuur 11. Gebruik en capaciteit van non-formeel P aanbod in gemiddelden per type aanbieder N=19. [Vragenlijst aanbieders].



Figuur 12. Gebruik en capaciteit van non-formeel V aanbod in gemiddelden per type aanbieder N=9. [Vragenlijst aanbieders].

Bij het formele en non-formele P aanbod zien we dat er bij de meeste aanbieders meer aanmeldingen zijn dan deelnemers op dit moment, maar dat tegelijkertijd 11 van de 19 aanbieders (58%) aangeeft dat er ook nog wel capaciteit is om een deel van de aanmeldingen op te kunnen vangen. Mbo-instellingen die non-formeel onderwijs met professionals aanbieden, geven aan dat er een lange wachtlIJst is. De wachtlIJst is ruim anderhalf keer zo lang als het aantal deelnemers aan non-formeel P aanbod op mbo-instellingen (167%).

In Tabel 7 hebben we het gemiddelde percentage van het aantal aanmeldingen en het gebruik van taalaanbod door Oekraïense ontheemden in beeld gebracht 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, voor de respondenten die deze vraag hebben ingevuld in de vragenlijst, geanalyseerd 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 43% van het aantal Oekraïense ontheemden in een gemeente is aangemeld voor taalonderwijs. Dit is een verschil van 10% (hoger) ten opzichte van de eerste meting. Gemiddeld maakt 36% van de groep Oekraïense ontheemden ook daadwerkelijk gebruik van het taalaanbod. We zien dat het percentage het hoogst ligt in kleine gemeenten, en in grote gemeenten het laagst. Deze verschillen zijn verder uiteen gelopen ten opzichte van de eerste meting.<sup>8</sup> Het meest opvallend is dat het percentage aangemelde versus ingeschreven volwassen Oekraïense ontheemden bij grote gemeenten aanzienlijk lager ligt dan bij middelgrote en kleine gemeenten. We kunnen hier op basis van de data helaas geen verklaring voor geven. Wellicht is het voor kleinere gemeenten eenvoudiger te organiseren, omdat er bij grotere gemeenten meerdere klassen gevuld moeten worden, terwijl de schaal bij kleinere gemeenten kleiner is.

Er zijn twee belangrijke disclaimers te plaatsen bij onderstaande tabel. Enerzijds gaat het om een ingevulde schatting van gemeenten. We zien dat dit erg uiteenloopt en gemeenten hebben wellicht niet altijd volledig zicht op de aantallen. Daarnaast zijn de aantallen een optelsom van formeel, non-formeel P en V en informeel taalonderwijs. Het kan voorkomen dat in bepaalde gemeenten men voor meerdere taalonderwijssoorten 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. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij deelnemers onderwijzen die verblijven in een andere gemeente.

Tabel 7. Aantal aanmeldingen (bij responsgroep) en gebruik van Nederlands taalonderwijs Oekraïense ontheemden. [Vragenlijst gemeenten]

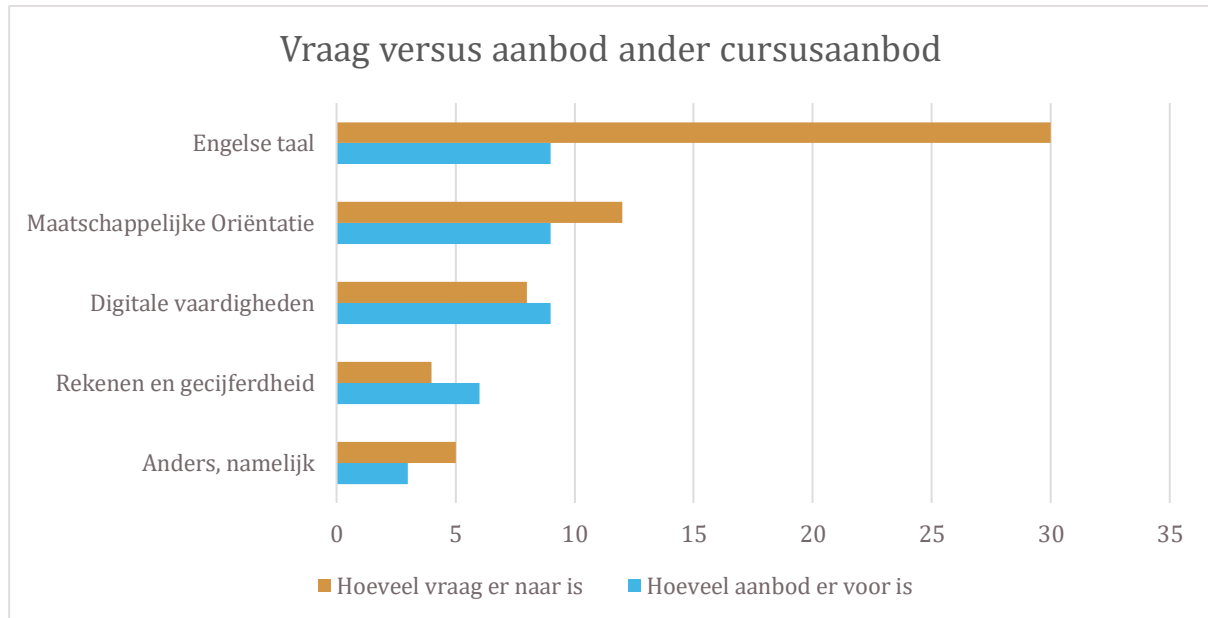
Gemeente-grootte	Gemiddelde aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in de gemeente	Gemiddeld percentage Oekraïense volwassenen aangemeld voor taalonderwijs (ten opzichte van aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in gemeente)	Gemiddeld percentage Oekraïense volwassenen die gebruikmaken van het taalonderwijs (ten opzichte van aantal volwassen Oekraïense ontheemden ingeschreven in gemeente)
Groot (N=13)	818	19%	19%
Middelgroot (N=18)	167	50%	44%
Klein (N=8)	123	66%	48%
<b>Totaal (N=39)</b>	<b>375</b>	<b>43%</b>	<b>36%</b>

## Andere onderwijsbehoeften Oekraïense ontheemden

Naast alleen de Nederlandse taal kan het ook voorkomen dat volwassen Oekraïense ontheemden in Nederland behoefte hebben aan andere vaardigheden of taallessen. We hebben bij gemeenten uitgevraagd in hoeverre hier sprake van is. In **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** 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 negen van de dertig gemeenten waar behoefte is aan Engelse taal ook mogelijk om hier lessen in te volgen.

<sup>8</sup> Dit kan te maken hebben met het verschil in steekproeven. In de huidige steekproef zijn meer kleinere gemeenten vertegenwoordigd, wat het gemiddelde omhoog kan halen.

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 negen gemeenten mogelijk om daar les in te volgen, waarbij acht gemeenten aangeven dat er ook vraag naar is. Dat betekent dat er in één gemeente wel beschikbaar aanbod is, maar geen vraag. Voor rekenen en gecijferdheid geldt hetzelfde. In zes gemeenten is er de mogelijkheid om lessen te volgen, terwijl hier maar in vier gemeenten vraag naar is. We zien geen grote verschuivingen ten opzichte van de eerste meting, echter valt het wel op dat zowel voor digitale vaardigheden als voor rekenen en gecijferdheid een groter aanbod beschikbaar lijkt te zijn.



Figuur 13. Vraag versus aanbod, ander cursusaanbod. [Vragenlijst gemeenten]

Een gemeente die aangeeft dat er behoefte is aan een ander cursusaanbod, geeft aan dat dit gaat om aanbod met betrekking tot zelfredzaamheid en integratie. Andere gemeenten noemen behoefte aan een aanbod in de eigen taal, en behoefte aan aanbod met betrekking tot het behalen van een VCA (Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Annemers, certificaat voor veilig en gezond werken).

In het grootste deel van de gemeenten correspondeert de vraag met het aanbod. Voor Engelse taal en maatschappelijke oriëntatie zien we dat er meer vraag dan aanbod beschikbaar is. De gemeente maakt soms ook bewust de keuze om geen aanbod te faciliteren. Een klein aantal gemeenten geeft bijvoorbeeld aan dat het geen aanbod heeft voor Engels taalonderwijs. Zij geven aan dat dit is omdat de eerste behoefte vanuit de gemeente de Nederlandse taal is. Daarnaast kan het niet gefinancierd worden vanuit de WEB. Voor rekenen en gecijferdheid geldt dat er niet altijd aanbod is omdat de vraag niet urgent genoeg is om aanbod voor te bieden. Voor digitale vaardigheden geldt dat gemeenten dit niet aanbieden omdat het soms financieel niet haalbaar is of hier geen afspraken over zijn gemaakt. Ook is er sprake van een gebrek aan devices. Voor maatschappelijke oriëntatie geldt ook dat hier soms gewoonweg niet voldoende middelen voor zijn. In alle andere gevallen is er dus veelal sprake van onvoldoende vraag of zijn er andere prioriteiten vanuit de gemeente.

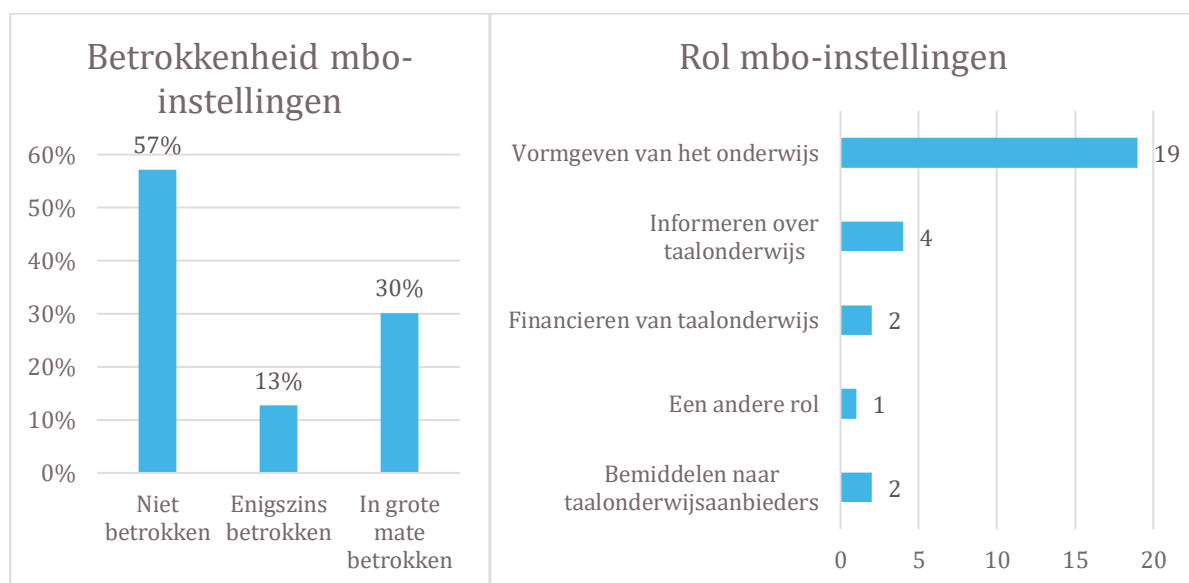
## 2.3 Inrichting aanbod en betrokkenheid partners

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.

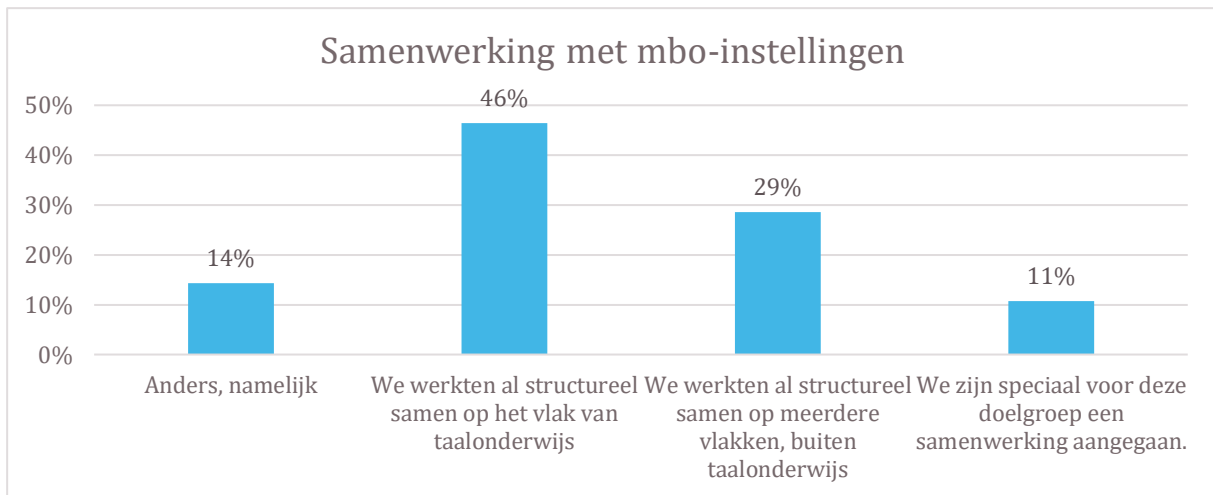
### Betrokkenheid van mbo-instellingen bij organisatie van onderwijs

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 14 zijn gegeven door gemeenten. We zien dat in de meeste gevallen mbo-instellingen niet betrokken zijn bij taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden. Dit komt neer op iets meer dan 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 14. Specifieke betrokkenheid van mbo-instellingen en hun rol (N=28). [Vragenlijst gemeenten]

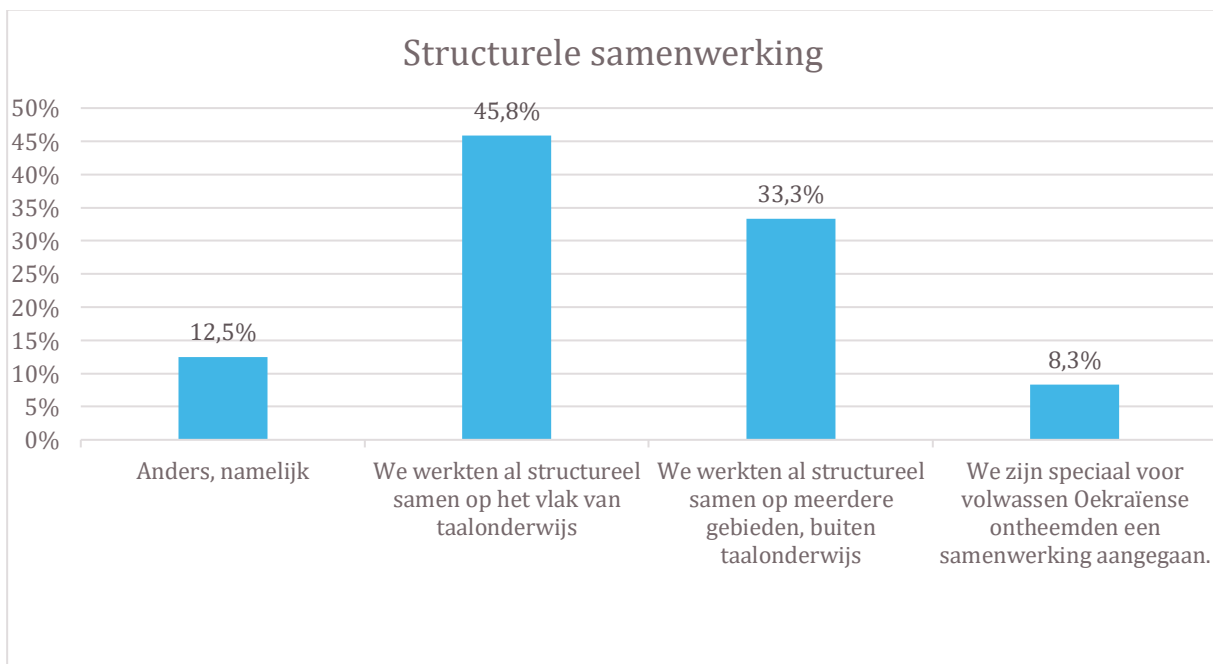
De samenwerking van gemeenten met mbo-instellingen wordt weergegeven in Figuur 15. Het kan zijn dat een gemeente al vóór de toestroom van Oekraïense vluchtelingen samenwerkte, maar soms betreft dit ook nieuwe samenwerkingen. In de figuur zien we dat er in bijna alle gevallen al sprake was van een samenwerking. Slechts 11% van de gemeenten is speciaal voor deze groep ontheemden een samenwerking aangegaan met een mbo-instelling.



Figuur 15. Samenwerking met mbo-instellingen (N=28). [Vragenlijst gemeenten]

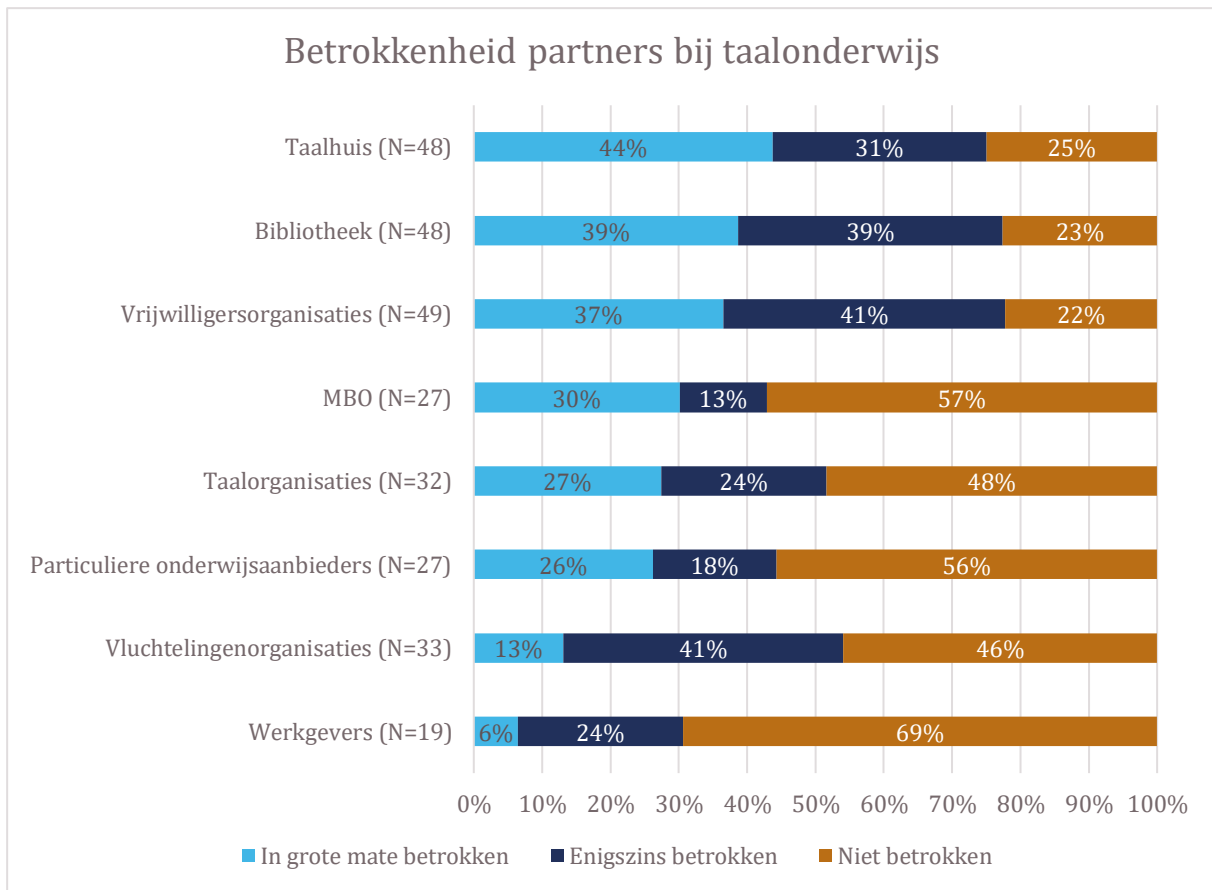
### Betrokkenheid van partners bij het inrichten van het onderwijs

We vroegen onderwijsaanbieders ook of er al sprake was van samenwerking. Van de 27 aanbieders die hebben aangegeven hun taalonderwijs aan een of meerdere gemeenten aan te bieden, is er in 79% van de gevallen reeds sprake van een structurele samenwerking met gemeenten op het gebied van taalonderwijs en andere gebieden. Slechts in 8% van de gevallen is er speciaal voor de Oekraïense ontheemden een samenwerking aangegaan. Dit beeld is vergelijkbaar met de vorige meting.



Figuur 16. Samenwerking met gemeenten (N=34). [Vragenlijst aanbieders]

We hebben voor een zestal aanbiedertypes bij gemeenten uitgevraagd in hoeverre en in welke mate zij betrokken zijn bij het taalonderwijs voor Oekraïense ontheemden. 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. Dit is te zien in Figuur 17.

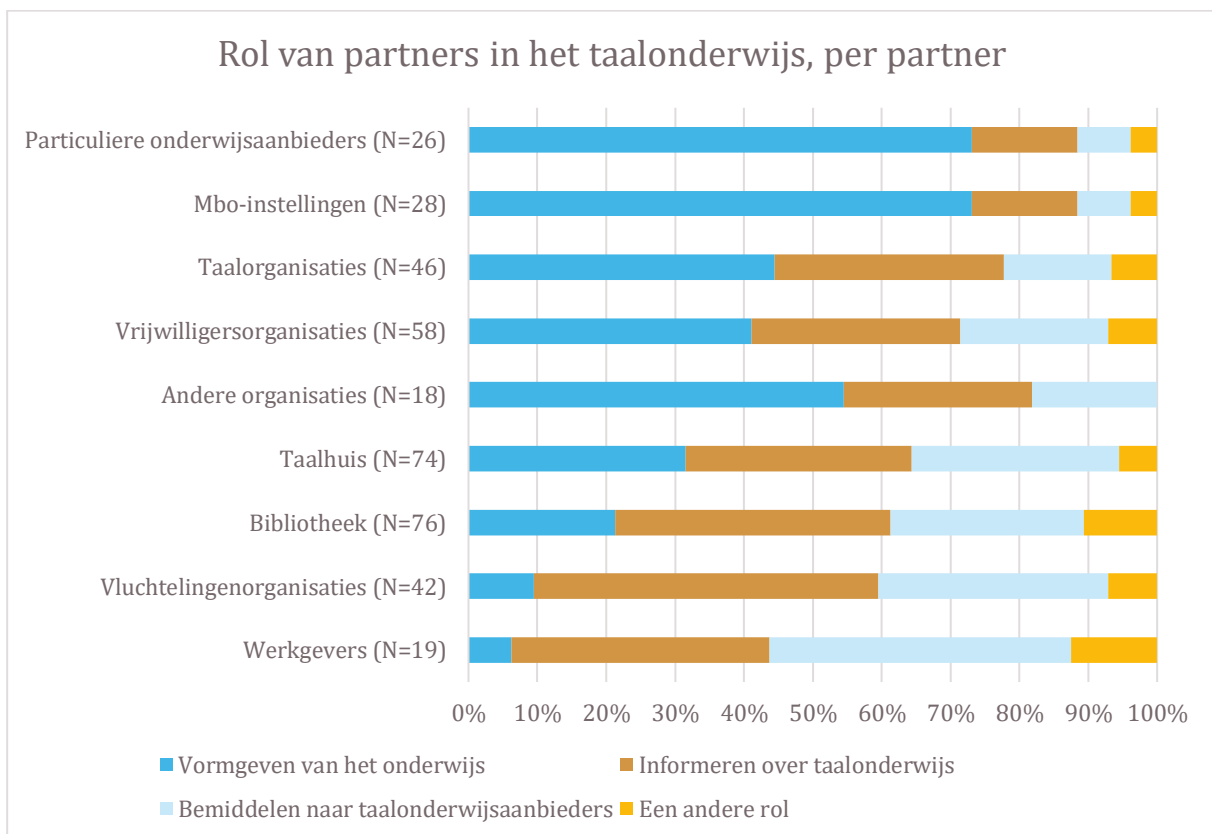


Figuur 17. Mate van betrokkenheid van partners bij taalonderwijs, als percentage van respons (de N verschilt per partner). [Vragenlijst gemeenten]

Er zit enige overlap in de antwoordcategorieën, zo kunnen taalorganisaties en particuliere onderwijsaanbieders overlappen. Het taalaanbod wordt met name georganiseerd door taalhuizen, bibliotheken en vrijwilligersorganisaties. Dit is af te lezen aan de hoogte van de N die hier gegeven wordt – het aantal keer dat deze partner is gekozen. Naast deze antwoordcategorieën worden ook ‘andere organisaties’ veel genoemd. Men geeft daarbij aan bijvoorbeeld de welzijnsstichting (vier keer genoemd) te betrekken, of het leerwerkloket. Werkgevers zijn het minst vaak genoemd, en zijn (indien deze vraag is ingevuld) ook het vaakst ‘niet betrokken’.

Het aanbod van taalonderwijs kan in een gemeente op verschillende manieren vorm worden gegeven. Daar zijn er (zoals in Figuur 17 geschetst) verschillende organisaties bij betrokken en zij kunnen verschillende rollen vervullen. Aanbieders kunnen bijvoorbeeld meedenken 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 Figuur 18 geven we weer wat de rol van partners is in verschillende gemeenten, volgens de gemeenten zelf. Elke gemeente kon voor elke partner meerdere rollen selecteren. Voor een partner met een relatief hoge N impliceert dit dan ook dat zij meerdere rollen vervullen voor gemeenten.

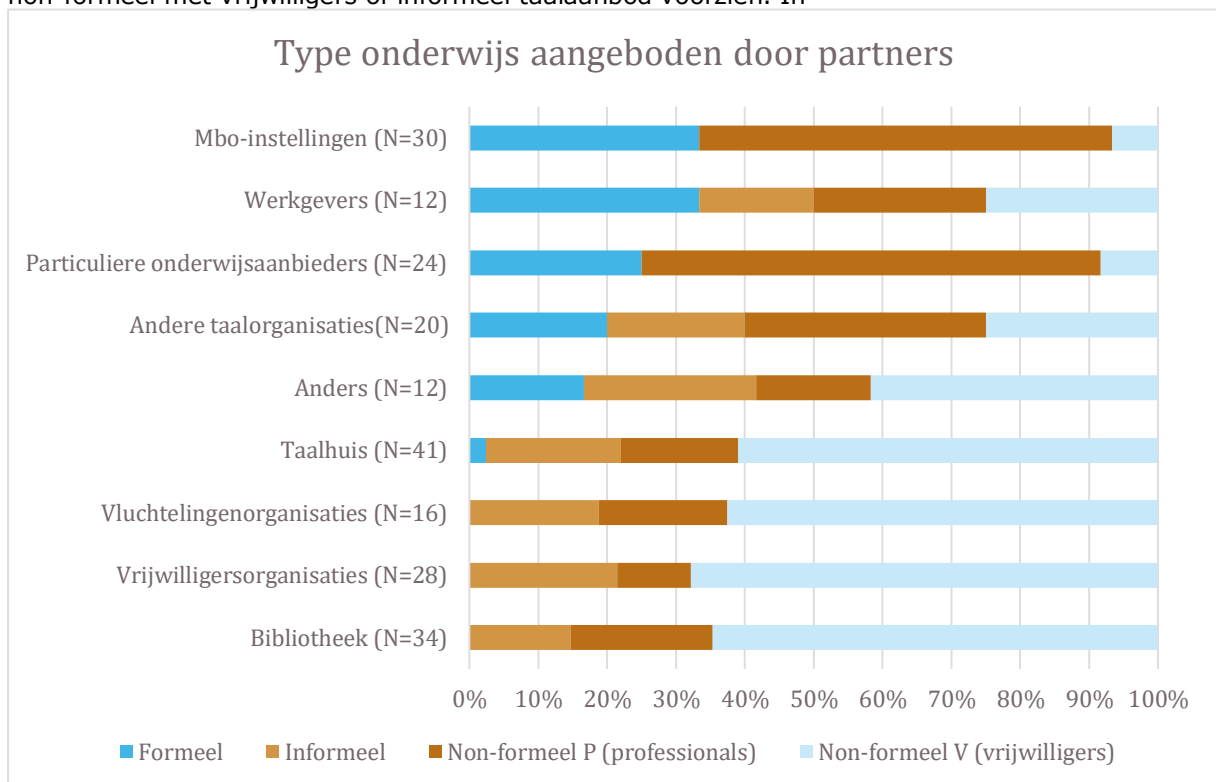
We zien dat mbo-instellingen en particuliere instellingen de voornaamste rol hebben op het gebied van het vormgeven van onderwijs voor de gemeenten. Voor bibliotheken is deze rol ook groot, maar relatief kleiner ten opzichte van andere rollen. De bibliotheken hebben voor gemeenten een grotere rol in het informeren over taalonderwijs aan de Oekraïense volwassen ontheemden. We zien dat de financiering van het taalonderwijs weinig bij partners wordt belegd, deze is relatief het vaakst genoemd voor de categorie 'andere organisaties'. 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, bibliotheken het vaakst een rol krijgen toebedeeld in vergelijking met andere partners. Gemeenten konden ook aangeven andere organisaties te betrekken (N=18) bij het taalonderwijs. Zij geven aan bijvoorbeeld welzijnsstichtingen, regionale mobiliteitsteams (RMT) of het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) als partner te zien.



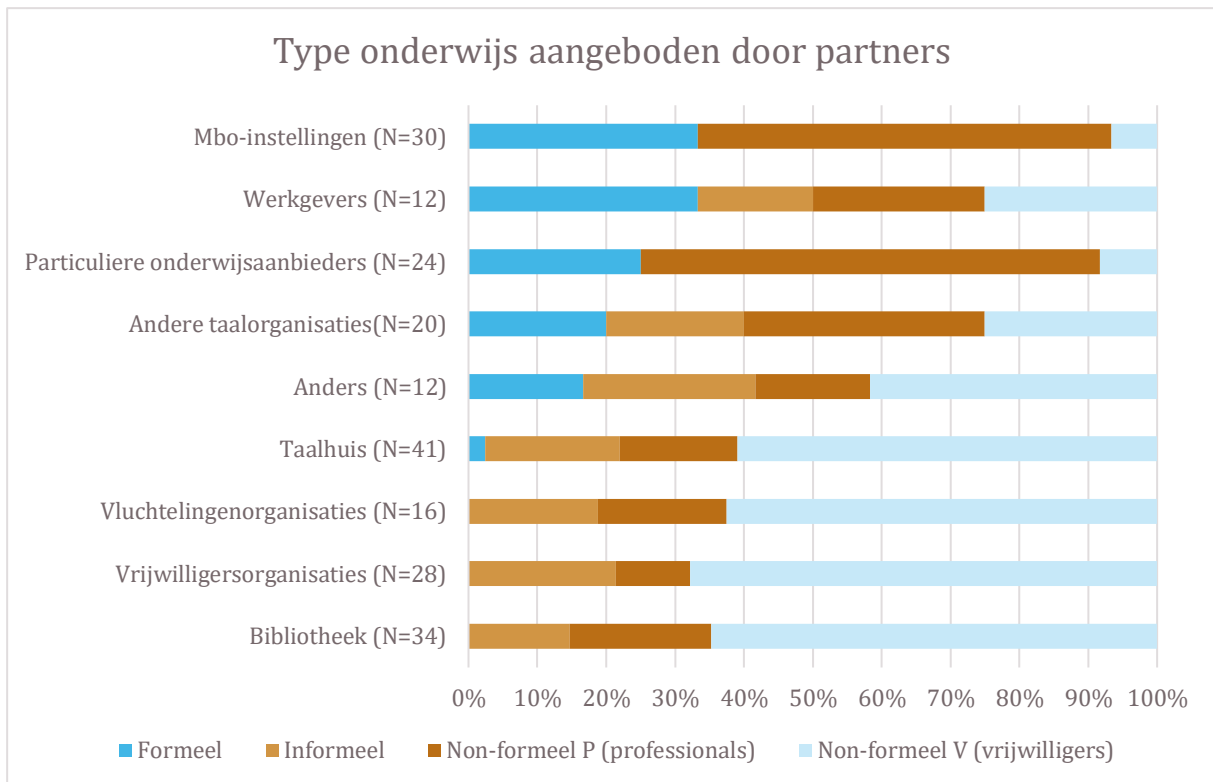
Figuur 18. Welke rol vervullen de partners van gemeenten bij de inrichting van het taalonderwijs? [Vragenlijst gemeenten]



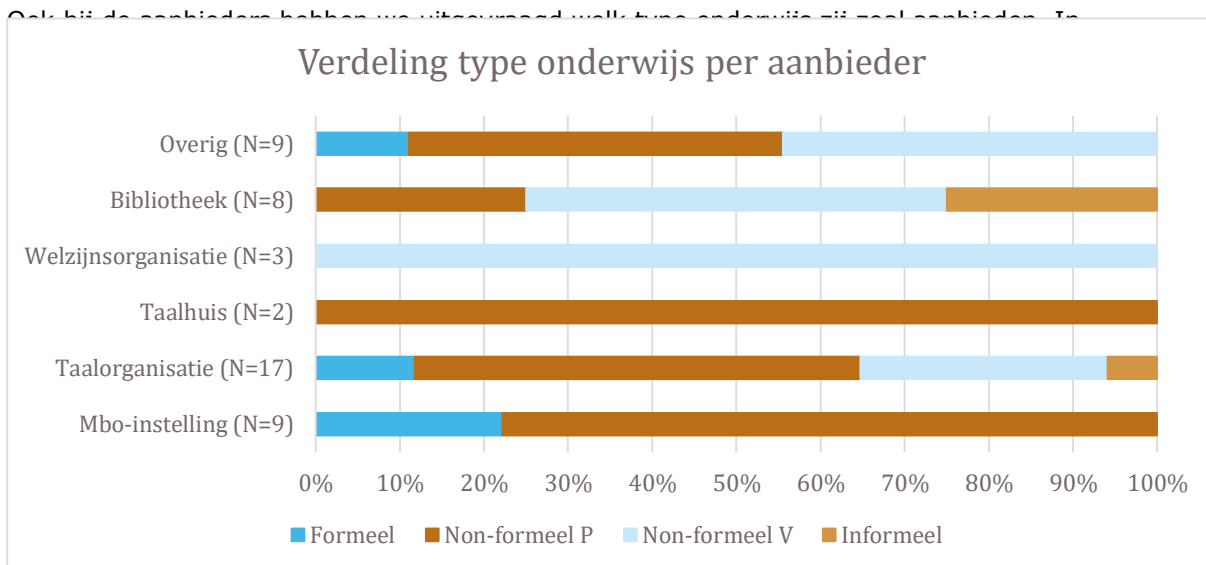
- a. Naast een rol in de organisatie van het taalonderwijs spelen deze partners ook een belangrijke rol in het aanbieden van onderwijs. We hebben gemeenten gevraagd om te kiezen (meerdere opties mogelijk) in hoeverre diverse partners ook in het formeel, non-formeel met professionals, non-formeel met vrijwilligers of informeel taalaanbod voorzien. In



Figuur 19 zien we het resultaat. Het formeel onderwijs wordt vooral aangeboden door mbo-instellingen, werkgevers en particuliere onderwijsaanbieders. Het non-formeel aanbod met professionals wordt vooral aangeboden door mbo-instellingen en particuliere onderwijsaanbieders. Het non-formele aanbod met vrijwilligers door vrijwilligersorganisaties, vluchtelingenorganisaties, het taalhuis en de bibliotheek.

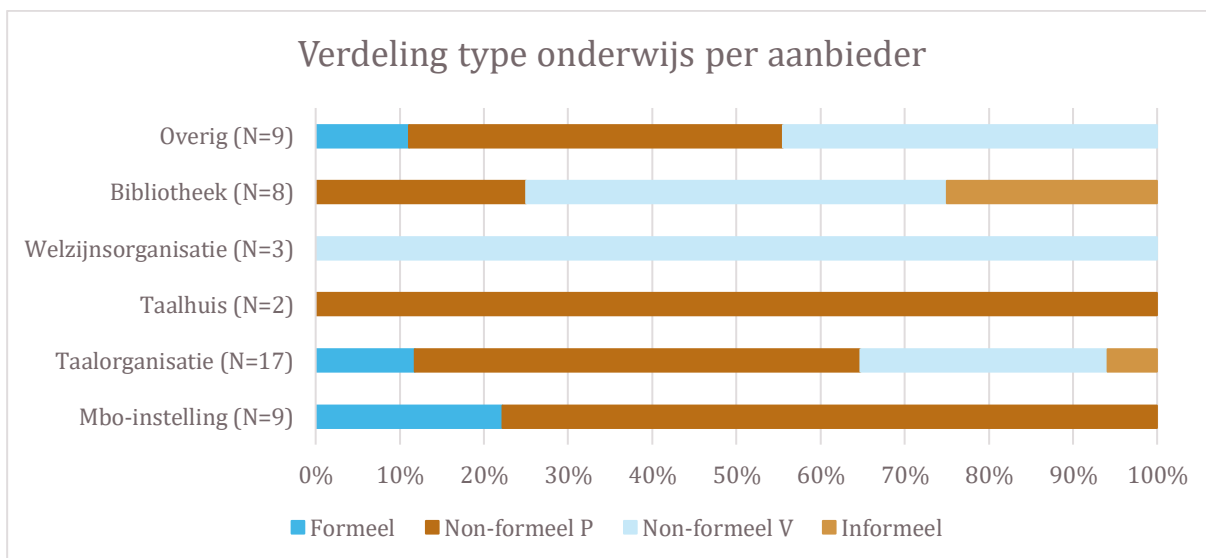


Figuur 19. Type onderwijs aangeboden door partners (N verschilt per aanbieder). [Vragenlijst gemeenten].



Figuur 20 is per type aanbieder de verdeling zichtbaar van het type onderwijs dat zij aanbieden. Zo bieden mbo-instellingen zowel formeel als non-formeel P aanbod aan, bibliotheken non-formeel en informeel, en taalorganisaties elk type onderwijs. Ten opzichte van de vorige meting is er geen groot verschil, behalve dat nu non-formeel P en V is uitgesplitst.

Het beeld dat geschetst wordt door aanbieders, komt grotendeels overeen met dat van gemeenten: mbo-instellingen en taalorganisaties bieden vooral formeel en non-formeel onderwijs aan, andere organisaties vooral non-formeel. Aanbieders zelf geven nauwelijks aan dat ze ook informeel aanbod aanbieden, wat overeenkomt met de resultaten uit de vorige meting.



Figuur 20. Verdeling type onderwijs per type aanbieder (N=37). [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).<sup>9</sup> 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 2023 was dit € 83,- per opvangplek per dag).

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.

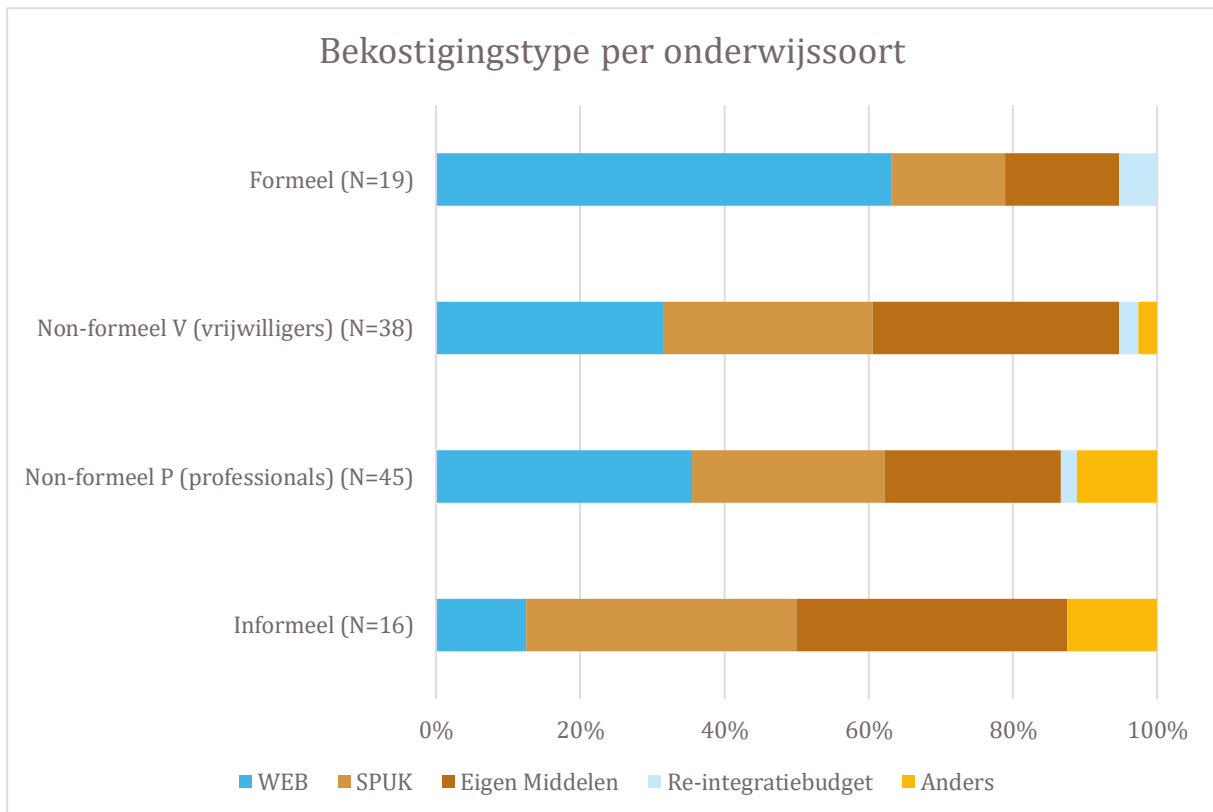
Gemeenten geven aan, als we kijken naar de rol 'financieren van taalonderwijs' in Tabel 8, dat deze het vaakst wordt vervuld door werkgevers en 'andere organisaties'. Opvallend, want werkgevers hebben verder volgens de respondenten juist een kleine rol in het taalonderwijs. Onder andere organisaties wordt, zoals eerder genoemd, door respondenten genoemd dat dit bijvoorbeeld welzijnsstichtingen, RMT's of COA's zijn.

Tabel 8. Financiering van taalonderwijs

	Mbo-Instellingen (N=28)	Particuliere onderwijsaanbieders (N=26)	Bibliotheek (N=76)	Werkgevers (N=19)	Vluchtelingenorganisaties (N=42)	Taalhuis (N=74)	Vrijwilligersorganisaties (N=58)	Taalorganisaties (N=46)	Andere organisaties (N=18)
'Financieren van taalonderwijs' (N=17)	12%	0%	6%	18%	0%	6%	12%	6%	41%

Gemeenten zetten verschillende vormen van financiering in om taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden te bekostigen. In Figuur 21 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 voor vrijwilligers en professionals zien we een meer gelijke verdeling tussen financiering vanuit de WEB, SPUK en eigen middelen. Voor non-formeel onderwijs door professionals wordt iets meer gebruikgemaakt van de WEB-middelen, waar dat bij non-formeel onderwijs door vrijwilligers juist de eigen middelen zijn. Bij het informele onderwijs zien we dat dit vooral wordt bekostigd vanuit de SPUK, eigen middelen en andere middelen. Het is opvallend dat een deel van het informele aanbod bekostigd wordt door de WEB, gezien het niet toegestaan is om informeel aanbod uit de WEB te bekostigen. Dit zou (deels) verklaard kunnen worden doordat gemeenten alsnog een deel non-formeel aanbod met vrijwilligers aanduiden als 'informeel' aanbod en bekostigen uit de WEB.

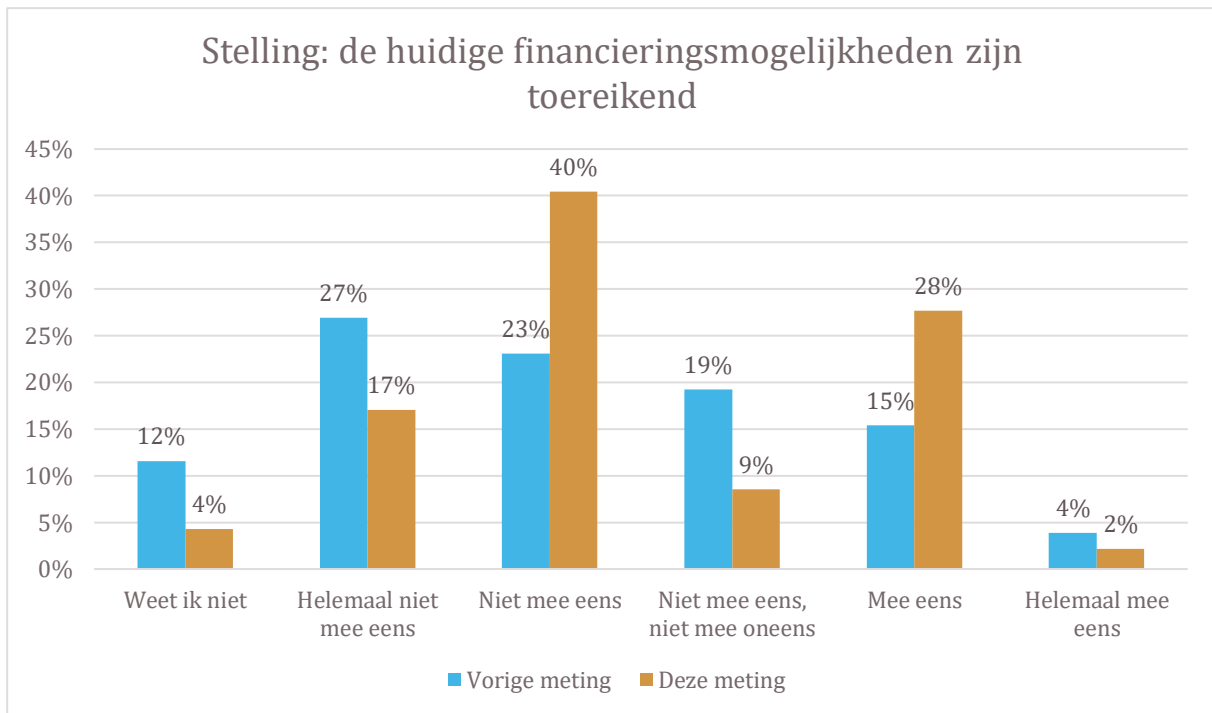
<sup>9</sup> Bekostigingsbesluit opvang ontheemden Oekraïne. In een brief aan de Tweede Kamer (8 maart 2022) heeft het kabinet toegezegd dat de kosten die worden gemaakt vanwege de realisatie en exploitatie van deze opvang van rijkswege worden vergoed. Kamerstuk 19 637, nr. 2829.



Figuur 21. Bekostigingstype per onderwijssoort volgens gemeenten (N verschilt per bekostigingstype). [Vragenlijst gemeenten]

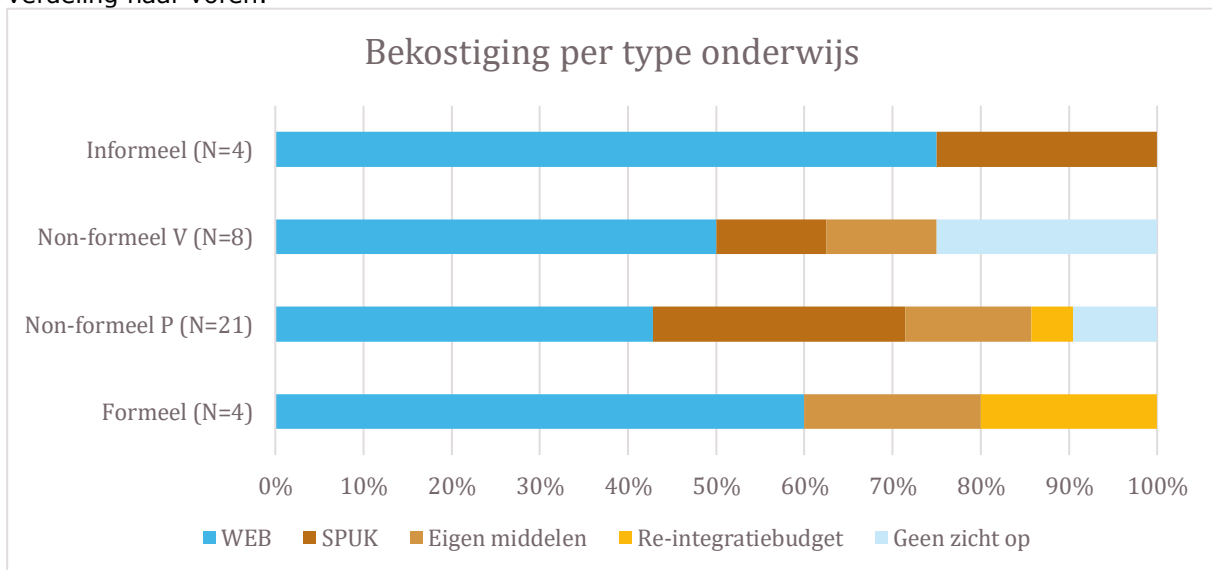
Er worden verschillende methoden van bekostiging ingezet om taalonderwijs te financieren. De vraag is echter in hoeverre dit voldoende toereikend is om ook daadwerkelijk taalonderwijs te organiseren. Het kan natuurlijk dat gemeenten hun keuze in partners en type onderwijs samen laten hangen met de (beperkte) 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. We kijken allereerst naar de uitkomsten van de huidige meting. Het grootste deel van de gemeenten, 40%, geeft aan het niet eens te zijn met de stelling. Een kleiner deel van 28% is het wel eens. Als we de 'Helemaal mee eens' en 'Mee eens' percentages afzetten tegen de 'Niet mee eens' en 'Helemaal niet mee eens' percentages, dan is 30% het wel eens en 57% niet. Er is daarmee een duidelijke tendens te zien dat een aanzienlijk groter aandeel van de gemeenten aangeeft dat de huidige financieringsmogelijkheden niet toereikend zijn.

Ook in de eerste meting is deze vraag aan de gemeenten gesteld. Toen was (opgeteld 'Helemaal mee eens' en 'Mee eens') 19% het eens met de stelling en 50% het oneens. In de huidige meting is dat respectievelijk 30% en 57%. Hoewel de uitschieters in de huidige meting dus groter zijn, is de tendens over het geheel nog vergelijkbaar. Een groter deel van de gemeenten is het er niet mee eens, dan wel mee eens.



Figuur 22. Antwoord op stelling 'De huidige financieringsmogelijkheden zijn toereikend' - vergelijking oude en nieuwe meting (nieuwe N=47, oude N=26). [Vragenlijst gemeenten]

Bij de vraag aan onderwijsaanbieders naar de bekostiging van het onderwijs komt onderstaande verdeling naar voren.

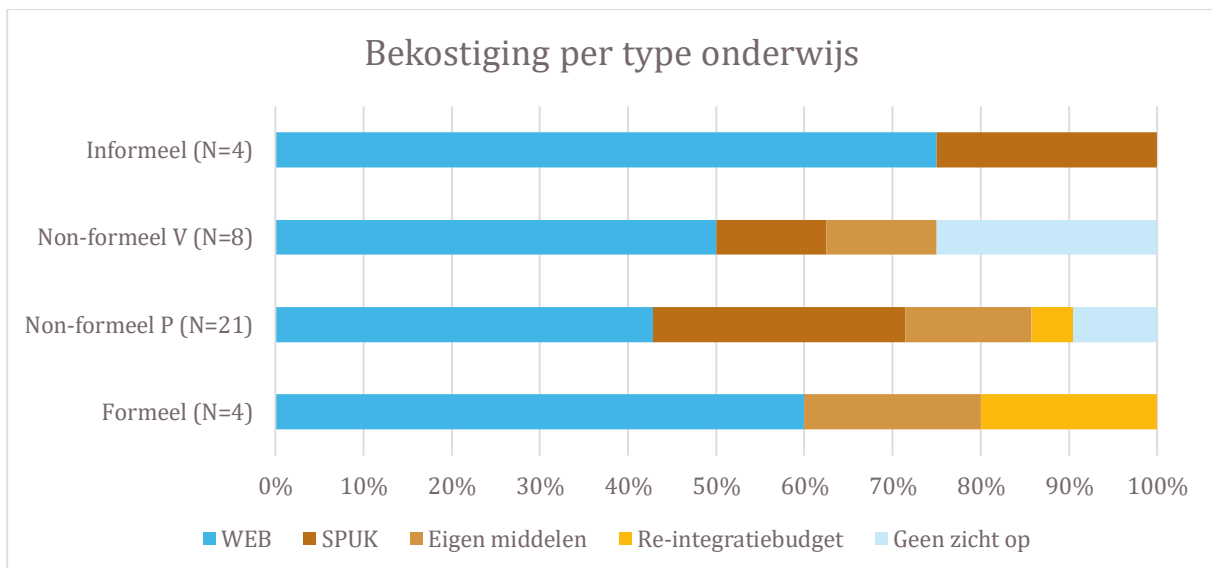


Figuur 23). De aanbieders geven aan dat het formele onderwijs grotendeels wordt bekostigd vanuit de WEB, net als de gemeenten hebben aangegeven. Daarnaast is ook voor de aanbieders van non-formeel V, non-formeel P en informeel onderwijs het grootste deel bekostigd vanuit de WEB. Voor informeel, non-formeel V en non-formeel P zien we ook een aanzienlijk deel dat wordt bekostigd vanuit de SPUK. Als laatste is er voor het formele onderwijs ook nog een deel dat bekostigd wordt vanuit het re-integratiebudget. Dit komt overeen met het antwoord van de gemeenten, hoewel het percentage daar iets lager lag.

Andere vormen van financiering die aanbieders aangeven zijn eigen middelen, fondsen, donaties en subsidies. Daarnaast wordt de inzet van RMT-middelen eenmaal 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.

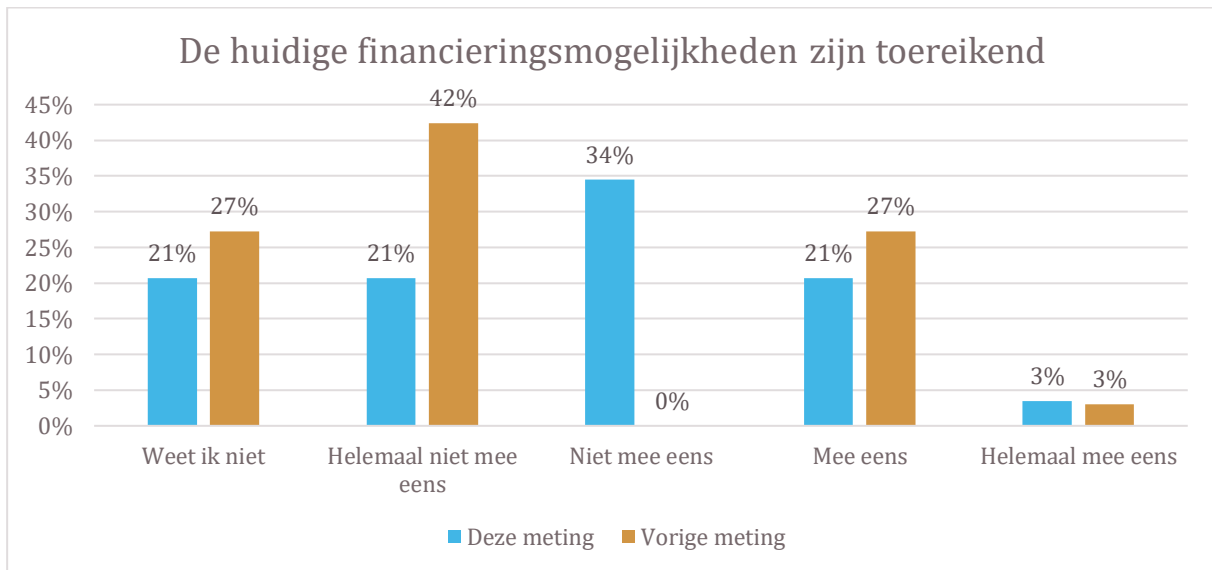
In het non-formele aanbod door vrijwilligers komt het het meest voor dat er geen zicht is op de vorm van bekostiging. Dit komt voornamelijk voor bij de aanbieders die alleen non-formeel aanbod hebben met vrijwilligers, en niet in combinatie met andere typen onderwijs. Ook is het opvallend dat drie van de vier respondenten die informeel onderwijs aanbieden, aangeven dat het informele onderwijs bekostigd wordt vanuit de WEB, gezien het niet toegestaan is om informeel aanbod uit de WEB te bekostigen. Echter bieden deze aanbieders ook non-formeel of formeel onderwijs aan, en is het gebruik van de WEB mogelijk gericht op dat aanbod en niet op het informele aanbod.

In vergelijking met de antwoorden van de gemeenten, lijkt het gebruik van de SPUK een stuk lager te liggen bij de onderwijsaanbieders. De vraag hierbij is of aanbieders zelf ook 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 23. Bekostiging per type onderwijs volgens aanbieders (N verschilt per type onderwijs). [Vragenlijst aanbieders]

Als laatste geeft een meerderheid van de aanbieders, net als de gemeenten, aan dat de huidige financieringsmogelijkheden onvoldoende toereikend zijn, zie Figuur 24.



Figuur 24: Antwoord op stelling 'De huidige financieringsmogelijkheden zijn toereikend'- vergelijking oude en nieuwe meting (nieuwe N=29, oude N=33). [vragenlijst aanbieders].

In de huidige meting geeft 21% van de respondenten aan het helemaal niet eens te zijn met de stelling dat de financiering toereikend zou zijn, ten opzichte van 42% in de vorige meting – aanzienlijk minder. Echter, 34% geeft aan het er niet mee eens te zijn, terwijl in de vorige meting niemand dat aangaf. In totaal zien we dat in de vorige meting 42% het oneens was, waar dat nu in totaal 55% is (21% plus 34%). We zien daarbij ook een afname in het deel dat het wel eens is, en de financiering daarmee toereikend acht.

Begin 2023 is bekendgemaakt dat er vanuit het Ministerie van SZW 15 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld aan gemeenten om Nederlandse lessen aan te bieden.<sup>10</sup> De invulling hiervan wordt nog nader uitgewerkt. De effecten van deze extra financiering zijn dan ook nog niet meetbaar.

<sup>10</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/02/23/meer-ondersteuning-voor-oekraiense-vluchtelingen>



# Duiding resultaten

Op basis van vragenlijsten aan gemeenten en onderwijsaanbieders hebben we het aanbod van taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden onderzocht. In totaal hebben 82 gemeenten en 47 aanbieders meegewerkt aan het onderzoek.

## De meeste gemeenten organiseren (taal)aanbod

De oorlog in Oekraïne duurt inmiddels meer dan een jaar, en steeds meer Oekraïense ontheemden besluiten voor langere termijn in Nederland te blijven. Om zich te kunnen redden in de maatschappij, en (duurzaam) aan het werk te komen of een opleiding te volgen, hebben zij behoefte aan de Nederlandse taal. We zien in onze tweede meting van de monitor terug dat het bijna alle gemeenten (92%) enige vorm van taalaanbod voor Oekraïners aanbiedt. Slechts in enkele gemeenten is dit niet het geval. Naast het leren van de Nederlandse taal, hebben Oekraïense ontheemden behoefte aan het leren van Engels en maatschappelijke oriëntatie. Vooral aan Engels taalonderwijs is behoefte (twee derde van de gemeenten geeft dit aan), maar niet alle gemeenten spelen hier op in, slechts 20% van de gemeenten heeft hier ook aanbod voor. Dit kan verklaard worden doordat dit aanbod niet uit de WEB bekostigd kan worden. Tussen de 15% en 20% van gemeenten geeft aan aanbod te hebben voor digitale vaardigheden, gecijferdheid en maatschappelijke oriëntatie.

## Met name non-formeel aanbod, zowel met vrijwilligers als professionals

In twee derde van de gevallen wordt taalonderwijs specifiek voor Oekraïense ontheemden aangeboden, in ongeveer een kwart van de gevallen wordt bestaand taalonderwijs aangeboden, waar Oekraïense ontheemden ook gebruik van kunnen maken. We zagen in onze eerste meting ook dat er veel specifiek aanbod voor Oekraïners werd aangeboden, met name vanwege de verwachte tijdelijkheid van hun verblijf in Nederland. In deze meting zien we wederom dat het merendeel van het aanbod specifiek voor deze doelgroep wordt aangeboden. In de volgende meting is het interessant, nu we zien dat steeds meer Oekraïners zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen, om te volgen of Oekraïners meer in het bestaande WEB-aanbod kunnen instromen.

Gemeenten bieden met name non-formeel onderwijs aan, aan volwassen Oekraïense ontheemden, en combineren dit vaak met formeel en informeel onderwijs. Zowel non-formeel onderwijs met professionals als met vrijwilligers worden aangeboden in gemeenten. Non-formeel aanbod met vrijwilligers wordt vooral 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. Uit onze vorige monitorronde kwam uit het verdiepend onderzoek naar voren dat er veel werd georganiseerd met vrijwilligers, omdat dit eenvoudiger te organiseren was op korte termijn. In de huidige meting zien we ook een aanzienlijk aandeel non-formeel P (met professionals) aanbod.

## Bij de meeste aanbieders zijn er meer aanmeldingen dan deelnemers

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. Gemiddeld zijn er in het non-formele aanbod 63 aanmeldingen

en 57 daadwerkelijke deelnemers per aanbieder. Mbo-instellingen die non-formeel onderwijs met professionals aanbieden, geven aan dat er een lange wachtlijst is van gemiddeld 149 plekken. Uit ons verdiepende onderzoek in de vorige meting weten we dat het tekort aan NT2-docenten hierbij een grote uitdaging vormt. Ook bij het non-formele aanbod met vrijwilligers, zoals bij welzijnsorganisaties, bibliotheken en welzijnsorganisaties lijkt er nauwelijks meer capaciteit te zijn. Bij 64% van de aanbieders van non-formeel P en V aanbod is er nog capaciteit om nieuwe aanmeldingen op te kunnen vangen; het gaat daarbij om gemiddeld 36 plekken per aanbieder.

## Rol van werkgevers kan versterkt worden met oog op de toekomst

Uit onze meting krijgen we beperkt inzicht in de rol van werkgevers. Deze zijn slechts bij een aantal gemeenten betrokken bij het taalonderwijs, en er wordt aangegeven dat zij bij een deel een rol in de financiering spelen. Aangezien veel Oekraïense ontheemden relatief snel werk hebben gevonden, spelen werkgevers wel een belangrijke rol in het goed laten landen van Oekraïners in de maatschappij. In de beginfase werd minder ingezet op het verwerven van de Nederlandse taal, omdat de nadruk meer lag op het vinden van betaald werk, dan de duurzaamheid van de baan. Voor werk in de sectoren handel, vervoer, horeca en zakelijke dienstverlening, waar veel Oekraïners terecht kwamen, was Engelse taalvaardigheid vaak voldoende.<sup>11</sup> Omdat er vanuit de overheid meer ingezet wordt op het begeleiden van Oekraïners naar passend en duurzaam werk, zet het Ministerie van SZW in op het in kaart brengen van alle belemmeringen en benodigde acties rond het verduurzamen van banen voor Oekraïense ontheemden. Voor gemeenten is het aan te bevelen om de samenwerking met werkgevers te verstevigen om het juiste taalaanbod te kunnen bieden aan werknemers en daarin elkaar te versterken.

## Bekostiging lang niet altijd toereikend

De bekostiging van het formele onderwijs wordt veelal gedaan vanuit de WEB, voor non-formeel onderwijs worden ook regelmatig SPUK- en eigen middelen ingezet. Het informele aanbod wordt voornamelijk uit SPUK- en eigen middelen bekostigd, dat mag ook niet bekostigd worden vanuit de WEB. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan dat de huidige financieringsmogelijkheden (helemaal) niet toereikend zijn. We zien hierin nog geen verandering ten opzichte van de vorige meting. Met de aankondiging van het beschikbaar stellen van meer middelen voor aanbod voor Oekraïense ontheemden aan gemeenten door het Ministerie van SZW, komt hier wellicht verandering in, die we in onze monitor uiteraard blijven volgen.

In onze eerste meting kwam naar voren dat gemeenten terughoudend waren in het inrichten van professioneel en structureel taalonderwijs voor de doelgroep Oekraïense ontheemden. Dit lijkt, mede door de veranderende behoefte bij de doelgroep, wat te veranderen. Echter, met de verwachting aan grote aantallen extra instroom (verwachting netto instroom van 47.500 ontheemden in Nederland in 2023<sup>12</sup>) en de bestaande personeelstekorten, is wel de vraag of de inrichting van taalonderwijs voldoende toekomstbestendig is. Met meer middelen – zoals de bovengenoemde extra middelen vanuit het Ministerie van SZW – kan ook maar ten dele worden ingezet op meer (structureel) aanbod. Personeelstekorten, zowel bij professionele (NT2-)docenten als breder (dus ook bij beleidsmedewerkers en vrijwilligersorganisaties), leiden ertoe dat extra geld niet altijd één-op-één leidt tot een toename in aanbod. Wij herhalen daarom de conclusie uit onze eerste meting dat er – naast extra middelen – behoefte is aan (meer structurele) bestuurlijke afspraken rondom taalonderwijs aan Oekraïense ontheemden, zodat er vanuit landelijk beleid, een gemeentelijk beleid gevormd kan worden.

---

<sup>11</sup> Kamerbrief Lessons learned Oekraïense ontheemden in NL. 22 februari 2023

<sup>12</sup> Verzamelbrief opvang Oekraïne 14 april 2023. 19637-3093



## ‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS 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](http://www.berenschot.nl)