

AUTEURS

Claire Aussems
Jodi Mak

Met medewerking van
Anna Wróblewska
Mehmet Day

Kennisplatform
Integratie &
Samenleving



April 2016

BETER BEELD OP TAAL



Inhoud

1 Inleiding	3
2 Formeel taalonderwijs	5
2.1 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)	5
2.2 Eerste opvangonderwijs	8
2.3 Taalcursussen voor inburgeringsplichtigen	9
3 Nonformeel taalonderwijs	11
4 Inventarisatie nonformeel taalonderwijs gemeenten	14
4.1 Hoe wordt nonformeel taalonderwijs in 2014 en 2015 in de Nederlandse gemeenten vormgegeven?	14
4.2 Registratie en monitoring: wat is er bekend over aantallen?	17
5 Samenvattende conclusies en aanbevelingen	18
6 Literatuur	20



Taal is een belangrijk element voor het succesvol kunnen deelnemen aan de maatschappij. Het niet voldoende beheersen van de taal in het land waarin men woont, is vaak een belemmering om te participeren. Het verbeteren van taalvaardigheid bij mensen met achterstanden is een speerpunt van het huidige overheidsbeleid. Hierbij gaat het zowel om kinderen met taalachterstanden als laaggeletterde volwassenen. Een speciale groep hierbij vormt de groep verplichte inburgeraars, bestaande uit asielzoekers met een status en andere nieuwkomers¹ die verplicht worden zich voor te bereiden op het inburgeringsexamen of het Staatsexamen Nederlands als 2^e taal (NT2).

Vanuit de overheid (ministeries van OCW, VWS en SZW) wordt sterk ingezet op het verminderen van laaggeletterdheid. Het Kabinetsprogramma *Tel mee met Taal 2016-2018*^{2,3} heeft tot doel te voorkomen dat personen met een beperkte taalvaardigheid aan de kant komen te staan. Het programma richt zich daarbij op preventie door middel van leesbevordering en het voorkomen van taalachterstanden bij kinderen, maar ook op het verbeteren van taalvaardigheid van laaggeletterde volwassenen. In de uitvoering van het programma spelen gemeenten een sleutelrol.

In deze verkenning inventariseren we wat bekend is over de deelname door en het aanbod van taalonderwijs voor andersstaligen.⁴ Registraties over taalonderwijs zijn echter zeer beperkt en niet altijd op vergelijkbare wijze vastgelegd. In het overzicht

dat we presenteren hebben we dan ook op meerdere plekken noodgedwongen gebruik moeten maken van schattingen om toch een beeld te kunnen schetsen. Hierbij hebben we zoveel mogelijk de meest recente gegevens gebruikt, deze komen uit de periode 2013-2015.

We onderscheiden in deze verkenning grofweg twee vormen van taalonderwijs: formeel en nonformeel taalonderwijs.⁵ Hierbij is een belangrijk verschil tussen beide vormen de manier van bekostiging, plicht tot deelname en trajectafsluiting. Formeel taalonderwijs wordt veelal bekostigd door de overheid (landelijk of lokaal); deelnemers betalen in sommige gevallen ook zelf lesgeld. Een belangrijke doelgroep van het formeel taalonderwijs zijn inburgeringsplichtigen die in het kader van hun inburgering verplicht zijn om de Nederlandse taal te leren. Zij volgen gestructureerd onderwijs dat bij goed resultaat leidt tot afronding met een diploma. Nonformeel taalonderwijs wordt vrijwillig en op eigen initiatief van de lerende gevolgd, maar kent wel een structureel karakter. Het leidt echter niet tot een afsluitend officieel diploma. Nonformeel taalonderwijs wordt vaak aangeboden door vrijwilligers, veelal gratis. Het taalonderwijs vindt vaak niet klassikaal plaats, maar in een andersoortige setting zoals één-op-één, thuis of in een bibliotheek. Naast formeel en nonformeel bestaat ook informeel taalonderwijs. Hieronder verstaan we incidentele of niet georganiseerde taalondersteuning. Deze vorm kan altijd en overal plaatsvinden, zoals bijvoorbeeld aan de kassa en tijdens een gesprek met buurtbewoners. Het is vaak toevallig en spontaan. Vanwege het incidentele en

1 Verplichte inburgering geldt voor mensen die tussen 18 en de pensioengerechtigde leeftijd zijn, in bezit van een verblijfsvergunning, geboren buiten Nederland of Europa, niet in het bezit van een paspoort van een land uit de Europese Unie, en van plan zijn om langere tijd in Nederland te blijven.

2 De overheid trekt voor deze aanpak 18 miljoen euro per jaar uit. Gemeenten krijgen jaarlijks 56 miljoen euro voor de inkoop van taalscholing.

3 Een overzicht van het actieprogramma is te vinden op: <http://www.steunpuntbasisvaardigheden.nl/wp-content/uploads/2015/12/Factsheet.pdf>

4 Het onderwijs aan anderstaligen en laaggeletterden autochtone Nederlanders valt niet altijd te scheiden binnen deze factsheet.

5 In de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) wordt het onderscheid gemaakt tussen formele, nonformele en informele educatie. Formele educatie richt zich op in de WEB opgenomen eindtermen en leidt op tot een diploma (bv NT2). Voor de uitvoering van formele educatie hebben aanbieders een diploma erkenning nodig. Nonformele educatie is niet diplomagericht, maar richt zich wel op deelaspecten van de eindtermen van WEB. Aanbieders hebben geen diploma erkenning nodig om nonformele educatie aan te bieden. Informele educatie bestaat uit zeer laagdrempelige activiteiten die niet leiden tot een diploma en er is ook geen relatie met de WEB.



ongrijpbare karakter van deze taalondersteuning, laten we deze vorm binnen deze verkenning buiten beschouwing.

We bespreken eerst de cijfers beschikbaar op het gebied van **formeel** taalonderwijs. Hierbij bespreken we achtereenvolgens deelname aan voor- en vroegschoolse educatie⁶, eerste opvangonderwijs en taalcurssussen voor inburgeringsplichtigen. Hierna zetten we enkele gegevens over het aanbod en bereik van **nonformeel** taalonderwijs op een rij. Tenslotte geven we een overzicht van de inventarisatie naar beleid, aanbod en bereik van nonformeel taalonderwijs in de bevraagde gemeenten.

⁶ Ondanks dat voor- en vroegschoolse educatie (VVE) geen diploma afsluiting kent, rekenen we deze onderwijsvorm hier toch tot het formele taalonderwijs.



2

Formeel taalonderwijs

2.1 Voor- en vroegschoolse educatie (VVE)

Voor- en vroegschoolse educatie (VVE) richt zich op kinderen van circa 2 tot 6 jaar met een risico op (taal)achterstand. De programma's binnen VVE zijn ontwikkeld voor kinderen die een verhoogd risico lopen op een taal- en ontwikkelingsachterstand. Het doel van deze programma's is om de kans op het goed doorlopen van de schoolloopbaan te vergroten. VVE valt uiteen in twee onderdelen: voorschoolse- en vroegschoolse educatie. Voorschoolse educatie richt zich op jonge kinderen van 2 à 2,5 tot en met 3 jaar en vindt plaats in de peuterspeelzaal. Tegenwoordig wordt in het kader van het afstemmen van kinderopvang en peuterspeelzalen, ook steeds vaker voorschoolse educatie aangeboden binnen kinderdagverblijven. Vroegschoolse educatie vindt plaats in het basisonderwijs en is bedoeld voor kinderen in de kleuterklassen (4-6 jarigen). VVE richt zich op het stimuleren van de volgende ontwikkelgebieden: taalontwikkeling, beginnende rekenvaardigheid, motorische ontwikkeling en sociaal-emotionele ontwikkeling. Er zijn meerdere programma's voor VVE ontwikkeld die bij deze doelen aansluiten, zoals Kaleidoscoop en Piramide. Voorschoolse educatie wordt bekostigd vanuit de gemeente. Tot 2006 werd vroegschoolse educatie ook gefinancierd door de gemeente. Tegenwoordig zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van VVE. De bekostiging vindt plaats vanuit de overheid.⁷

Gedurende de voorschoolse fase is de gemeente verantwoordelijk voor het vaststellen van kinderen die tot de doelgroep behoren (zogenaamde 'doelgroepkinderen'). Gemeenten en schoolbesturen ontvangen vanuit de overheid middelen om VVE-voorzieningen te bekostigen. Deze middelen worden vastgesteld op basis van het geschatte aantal in aanmerking

komende kinderen. Gemeenten en schoolbesturen hebben echter wel mogelijkheden om zelf vast te stellen welke kinderen wel of niet tot de doelgroep van VVE behoren. Burgemeester en wethouders van een gemeente overleggen jaarlijks met scholen en kinderopvang over de aanpak van onderwijsachterstanden en de verdeling van leerlingen met onderwijsachterstanden over scholen.⁸ In dit overleg bepalen zij ook welke kinderen met een verhoogd risico op een taalachterstand tot de doelgroep van voorschoolse educatie behoren.

Gemeenten hanteren de zogenaamde gewichtenregeling als criterium om vast te stellen of een kind in aanmerking komt voor voorschool. Sommige kinderen krijgen op basis van de opleidingsachtergrond van de ouders een extra gewicht toegekend. Door dit gewicht krijgen basisscholen extra geld om onderwijsachterstanden aan te pakken. Dit criterium wordt soms aangevuld met gegevens uit andere bronnen die ook informatie geven over risico's op achterstanden.⁹ De definiëring van doelgroepkinderen verschilt per gemeente. Om deze reden kan het voorkomen dat in sommige gemeenten relatief veel of juist weinig doelgroepkinderen zijn, terwijl de samenstelling van de populatie in de gemeenten vergelijkbaar kan zijn.¹⁰

Uit onderzoek van het Kohnstamm Instituut (Veen, A., Veen, van der I. & Driessen, G., 2012) blijkt dat veel gemeenten niet op de

⁷ Bekostiging vindt plaats uit de gemeentelijke onderwijsachterstandsmiddelen die vanuit de overheid aan gemeenten wordt toegekend.

⁸ Beschreven in artikel 167 van de Wet op het Primair Onderwijs (WPO).

⁹ Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) heeft samen met het Centrum Jeugdgezondheid een instrument ontwikkeld waarmee risico's op taal- en ontwikkelingsachterstanden kunnen worden vastgesteld op basis van een omgevingsanalyse. Soms wordt gebruik gemaakt van informatie die verzameld wordt bij consultatiebureaus. Een voorbeeld hiervan is het 'Van Wiechenschema', waarmee de ontwikkeling van baby's en peuters kan worden bepaald.

¹⁰ Indicatie kan op verschillende leeftijden plaatsvinden. Consultatiebureaus kunnen kinderen al op zeer jonge leeftijd indiceren. Daarnaast komt het ook voor dat het vaststellen van doelgroepkinderen plaatsvindt gedurende een wenperiode op een voorschool. Zodra deze eerste periode is afgelopen wordt door de leidsters bepaald of een kind tot de doelgroep behoort. In dit geval worden alleen kinderen aangemerkt als doelgroepkind, als zij in de praktijk VVE blijken nodig te hebben.

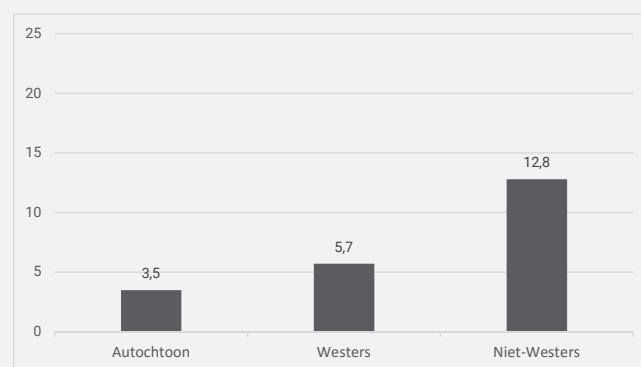


hoogte zijn van welke groepen kinderen met VVE-programma's bereikt worden en welke niet. Reden hiervoor zijn de afwezigheid van geschikte meetinstrumenten, het ontbreken van een eenduidige definiëring van de doelgroep en het op verschillende niveaus (scholen, instellingen) verzamelen van deelnamegegevens waardoor er geen compleet beeld van bereik beschikbaar is. Gemeenten hebben daarnaast ook weinig zicht op de redenen voor het niet bereiken van groepen kinderen. Veen et al. (2012) hebben op basis van gegevens uit de cohortonderzoeken COOL5-18 en pre-COOL onderzocht wat de deelname is aan voorschoolse voorzieningen en VVE in het bijzonder. Hieruit blijkt dat het bereik door voorschoolse voorzieningen van jonge kinderen hoog is. Doelgroepkinderen¹¹ bezoeken in sterke mate de peuterspeelzaal (78%), maar dit houdt niet per definitie in dat zij ook een VVE-programma volgen. Met name kinderen van Turkse en Marokkaanse afkomst nemen relatief veel deel aan VVE-programma's. Kinderen met Antilliaanse en Surinaamse herkomst worden vaker bereikt door kinderdagverblijven. Hierbinnen wordt vaak echter nog geen VVE-programma aangeboden.

Recentere gegevens over deelname aan VVE-programma's zijn beschikbaar voor 2014.^{12,13} Deze cijfers hebben echter betrekking op het totale bereik van alle kinderen van 2,5 tot 6 jaar, niet alleen kinderen die tot de categorie 'doelgroepkinderen' behoren. In 2014 ligt het percentage kinderen van 2,5 tot 6 jaar dat gebruik maakt van VVE landelijk op 5,2%.¹⁴ Wanneer we dit uitsplitsen naar herkomstgroeperingen¹⁵ dat zien we een duidelijk verschil tussen de verschillende migrantengroepen. Bijna 13 procent van de kinderen van niet-westerse herkomst maakt in 2014 gebruik van VVE. Dit percentage ligt ruim twee keer

hoger dan het percentage voor kinderen van westerse herkomst (5,7%) en ruim drie keer hoger dan het percentage voor autochtonen (3,5%). Kinderen van niet-westerse herkomst lijken dus vaker gebruik te maken van VVE. Een mogelijke reden hiervoor is dat deze kinderen door het consultatiebureau vaker worden geïndiceerd en doorverwezen naar een VVE-programma. De absolute aantallen kinderen die VVE gebruiken zijn lastiger te bepalen. Bovenstaande percentages zijn bepaald op basis van alle kinderen in de doelgroep 2,5 tot 6 jaar.¹⁶ komen we uit op 16983 autochtonen, 2934 kinderen van westerse herkomst en 14052 kinderen van niet-westerse herkomst, in totaal 33969 kinderen.

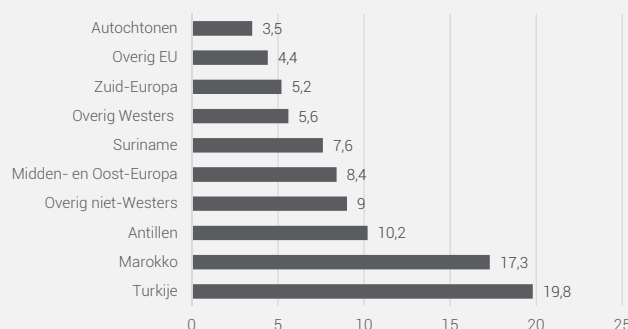
Figuur 1. Percentage kinderen dat gebruik maakt van VVE in 2014, naar herkomstgroep.



Bron: BRP & DUO – Dienst Uitvoering Onderwijs (bewerking ABF)

In figuur 2 is een verdere uitsplitsing van het gebruik van VVE naar herkomstland gemaakt. Hierin valt op dat VVE in sterke mate wordt gebruikt door kinderen van Turkse en Marokkaanse herkomst (19,8% en 17,3%, respectievelijk). In iets mindere mate wordt VVE gebruikt door kinderen van Antilliaanse en Surinaamse herkomst en door de kinderen van Midden- en Oost-Europese migranten.

Figuur 2. Percentage kinderen dat gebruik maakt van VVE in 2014, naar herkomstland.



Bron: BRP & DUO – Dienst Uitvoering Onderwijs (bewerking ABF)

11 In het onderzoek van Veen et al. (2012) worden doelgroepkinderen opgevat als kinderen van laagopgeleide ouders met maximaal VMBO-niveau.

12 Percentage basisschoolleerlingen t/m 5 jaar die voorschoolse en vroegschoolse educatie (VVE) genoten op peildatum 1-10-2013

13 Deze gegevens zouden echter een onderschatting kunnen vormen van het aantal kinderen dat VVE volgt. In het Basisregister Onderwijs (BRON) houdt DUO bij hoeveel leerlingen voorschoolse educatie hebben gevolgd. Scholen zijn echter niet verplicht om dit door te geven. BRON bevat geen informatie over het aantal kinderen dat vroegschoolse educatie volgt, maar slechts het aantal gewichtenleerlingen. Aangezien niet elke gewichtenleerling vroegschoolse educatie zal volgen en het ook mogelijk is om van deze vorm van educatie gebruik te maken wanneer een leerling geen gewicht heeft, zal er een onderschatting in deze gegevens zitten. De cijfers zullen hierdoor een indruk geven van het percentage 4- en 5-jarige gewichtenleerlingen waarvoor in BRON is aangegeven dat ze voorschoolse educatie hebben gevolgd.

14 Alleen percentages beschikbaar via <http://www.buurtintegratie.nl/>. Schattingen van aantallen bepaald via Statline.

15 Herkomstgroepering is een kenmerk dat weergeeft met welk land een persoon verbonden is op basis van het geboorteland van de ouders of van zichzelf. Een eerste generatieallochtoon heeft als herkomstgroepering het land waar hij of zij is geboren. Een tweede generatieallochtoon heeft als herkomstgroepering het geboorteland van de moeder, tenzij dat ook Nederland is. In dat geval is de herkomstgroepering bepaald door het geboorteland van de vader (bron: <http://www.buurtintegratie.nl/>).

16 Op basis van cijfers van Statline, peildatum 1-10-2013.



Figuur 3. Percentage kinderen dat gebruik maakt van VVE in 2014, naar gemeente en herkomstgroep.



In figuur 3 is weergegeven hoe het percentage kinderen dat VVE gebruikt varieert naar geografische spreiding. Dit maakt binnen de herkomstgroeperingen inzichtelijk welke gemeenten laag of juist hoog scoren op percentage kinderen dat VVE gebruikt. In delen van Oost-Groningen, Zuid-Limburg en Zeeland maken kinderen van autochtone ouders relatief vaker gebruik van VVE. Hetzelfde beeld is echter ook waarneembaar voor kinderen van ouders met een westerse en niet-westerse achtergrond; in deze regio's lijkt men meer gebruik te maken van VVE. Relatief minder VVE wordt gebruikt in de provincies Flevoland en Friesland.

Concluderend kunnen we stellen dat relatief vaker gebruik wordt gemaakt van VVE door kinderen van niet-westerse herkomst dan door kinderen van westerse afkomst of door autochtone kinderen. Dit hangt mogelijk samen met de indicatie waarin het risico op taalachterstand wordt bepaald. Binnen de groep kinderen van niet-westerse herkomst, blijken de kinderen uit de herkomstlanden Turkije en Marokko het meeste gebruik van VVE te maken.



2.2 Eerste opvangonderwijs

Het eerste opvangonderwijs is een onderwijsvorm die speciaal is gericht op nieuwkomers. Kinderen uit een andere cultuur voor wie Nederlands een vreemde taal is, kunnen binnen deze klassen Nederlands leren waarna zij het onderwijs kunnen vervolgen in de reguliere klassen. Het vormt hiermee als het ware een brug naar het Nederlandse onderwijssysteem, met als doel de kinderen voor te bereiden om een plaats in de samenleving in te gaan nemen. Het eerste opvangonderwijs richt zich op het leren van de Nederlandse taal, het introduceren van de vakgebieden, het thuis laten voelen van de leerling en op verduidelijking hoe een kind zich verder kan gaan ontwikkelen. In veel gevallen zal het eerste opvangonderwijs een jaar duren, maar dit kan soms langer duren. In het voortgezet onderwijs is gemiddeld twee jaar de standaard. Binnen het eerste opvangonderwijs is er sprake van een grote variatie in de nationaliteit en achtergrond van leerlingen. Een grote meerderheid wordt gevormd door vluchtelingkinderen, maar ook kinderen afkomstig uit andere landen uit de Europese Unie nemen deel aan dit onderwijs.

Eerste opvangonderwijs vindt plaats binnen voortgezet onderwijs (VO) en het primair onderwijs (PO). In het voortgezet onderwijs wordt eerste opvangonderwijs altijd aangeboden in aparte afdelingen van reguliere VO-scholen. Eerste opvangonderwijs in het primair onderwijs kan worden aangeboden in de vorm van asielzoekerscentrumscholen, zelfstandige scholen (alleen gericht op eerste opvangonderwijs), opvangklassen die verbonden zijn aan reguliere scholen en scholen waar de nieuwkomers in reguliere klassen zijn opgenomen.

VOORTGEZET ONDERWIJS

Het aantal kinderen dat gebruik maakt van eerste opvangonderwijs is moeilijk in kaart te brengen. Deze gegevens worden niet geregistreerd in het Informatie Systeem Inburgering (ISI). De bekostiging van het eerste opvangonderwijs geeft een beperkte indicatie van het aantal kinderen dat deze vorm van onderwijs volgt. Naast de reguliere bekostiging kunnen VO-scholen een beroep doen op de Nieuwkomersregeling¹⁷ voor nieuwkomers die korter dan twee jaar in Nederland zijn. Scholen kunnen daarnaast ook een financiële vergoeding krijgen voor alle tussentijdse instroom. Hiervoor mogen echter alleen de nieuwkomers die korter dan één jaar in Nederland zijn, worden meegerekend. Het aantal kinderen waarvoor scholen een aanvraag doen voor aanvullende financiering geeft een indicatie van het aantal

kinderen dat eerste opvangonderwijs volgt¹⁸, maar dit zal uiteindelijk wel een onderschatting zijn. Deze aantallen bevatten namelijk niet de jongeren die eerste opvangonderwijs volgen, maar al langer dan twee jaar in Nederland zijn of de Nederlandse nationaliteit hebben.^{19,20} Op basis van bovenstaande parameters wordt geschat dat het aantal jongeren dat op 1 oktober 2014 eerste opvangonderwijs in het VO volgt rond de 8500 ligt.²¹ Door een toename van het aantal vluchtelingen in Nederland is dit recent sterk gestegen; het aantal jongeren dat op 1 oktober 2015 eerste opvangonderwijs in het VO volgt, wordt geschat op 11500.²² Dit is een toename van ongeveer 35 procent ten opzichte van 2014.

PRIMAIR ONDERWIJS

In Tabel 1 is het aantal leerlingen van niet-Nederlandse nationaliteit in het PO in 2013 en 2014 weergegeven. We spreken van nieuwkomers wanneer deze kinderen nog maar relatief kort (tot vier jaar) in Nederland verblijven. Het aantal nieuwkomers steeg tussen 2013 en 2014 van 17081 naar 18695 kinderen. Dit is een toename van 9 procent. Deze toename is ongeveer gelijk aan die van het totale aantal leerlingen van niet-Nederlandse nationaliteit in het PO in dezelfde periode (10 procent).

Tabel 1. Aantal leerlingen van niet-Nederlandse nationaliteit in het PO van wie een datum van vestiging in Nederland bekend is, in relatie tot hun verblijfsduur in Nederland.

Aantal jaar in Nederland	2013	2014
< 1 jaar	4454	5452
1 – 2 jaar	3909	4850
2 – 3 jaar	4536	3945
3 – 4 jaar	4182	4448
Totaal aantal nieuwkomers	17081	18695
> = 4 jaar	9291	10427
Totaal	26372	29122

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2015)

Ook in het PO is aanvullende financiering aan te vragen door scholen wanneer zij onderwijs geven aan nieuwkomers. Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal scholen en leerlingen bekost-

¹⁷ Onderdeel van de Regeling Leerplusarrangement VO, nieuwkomers VO en eerste opvang vreemdelingen.

¹⁸ Peildatum 1 oktober van elk jaar.

¹⁹ Het aantal aanvragen voor financiering vanuit de Nieuwkomersregeling wordt geregistreerd door de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en is niet openbaar.

²⁰ LOWAN (organisatie die scholen ondersteunt bij het eerste opvang onderwijs aan nieuwkomers) schat dat om deze reden een opslag van 25-30% moet worden gehanteerd om tot een indicatie van het aantal kinderen in het VO eerste opvangonderwijs te komen.

²¹ Persoonlijke communicatie met LOWAN.

²² Persoonlijke communicatie met LOWAN.



tigd vanuit de Regeling bekostiging personeel.^{23,24} Dit vormt een onderschatting van het aantal nieuwkomers in het PO en het aantal scholen dat eerste opvangonderwijs verzorgt voor PO-leerlingen. Niet alle scholen die aan vier of meer nieuwkomers onderwijs geven, vragen een financiële vergoeding hiervoor aan. Een andere reden voor onderschatting is dat deze bekostiging alleen aangevraagd kan worden voor leerlingen die nog geen jaar in Nederland zijn. LOWAN, de organisatie die scholen ondersteunt bij het eerste opvang onderwijs PO en VO aan nieuwkomers, maakt dan ook de inschatting dat het aantal kinderen in het PO eerste opvangonderwijs in 2014 vele malen hoger zal liggen dan de aantallen zoals weergegeven in Tabel 2. Zij schatten dat dit om minimaal 25000 kinderen zal gaan.

Tabel 2. Aantal scholen en leerlingen in PO bekostigd vanuit de Regeling bekostiging personeel.*

Eerste opvang vreemdelingen	2013 1/10	2014 1/2	2014 1/6	2014 1/10
Aantal scholen (BRIN)	164	182	172	208
Aantal bekostigde vreemdelingen	3142	3701	3657	4529

* Het betreft hier schooljaar 2013/2014 en de bekostiging voor de periode augustus/november van het schooljaar 2014/2015, zoals in de tweede week van februari 2015 is geregistreerd. Het aantal unieke scholen voor het gehele schooljaar is voor 2013/2014 240 (voor 2014/2015 tot de tweede week van februari gaat het om 208 unieke scholen).

Bron: Inspectie van het onderwijs (2015)

Zowel in het VO als in het PO lijkt er dus sprake te zijn van een toename in het aantal deelnemers aan eerste opvangonderwijs in 2014 ten opzichte van 2013. Voor beide onderwijstypen zijn de aantallen echter lastig in te schatten. Hoewel de scholen een beroep kunnen doen op een tegemoetkoming van de overheid, is de hoeveelheid aanvragen hiervoor een onderschatting van het totale aantal kinderen en jongeren dat eerste opvangonderwijs volgt. In welke mate deze aantallen onderschat worden, valt echter moeilijk te bepalen omdat geen officiële registraties beschikbaar zijn.

23 Scholen kunnen van deze regeling gebruik maken wanneer zij aan minimaal vier nieuwkomers lesgeven.

24 Er zijn meerdere regelingen voor bekostiging van toepassing voor eerste opvangonderwijs in het PO. Scholen kunnen middelen voor personeel en materiële instandhouding aanvragen wanneer er sprake is van een toename van minimaal 10 asielzoekerskinderen ten opzichte van het aantal asielzoekerskinderen op de datum waarop de laatste toekenning van bekostiging heeft plaatsgevonden. Daarnaast kon extra bekostiging worden aangevraagd voor de opvang van asielzoekerskinderen in procesopvanglocaties en gezinslocaties.

2.3 Taalcursussen voor inburgeringsplichtigen

Nieuwkomers vanaf 18 jaar zijn in Nederland vanwege de Wet Inburgering verplicht om de Nederlandse taal te leren en kennis te vergaren over de Nederlandse maatschappij. Door middel van een inburgeringsexamen wordt deze kennis getoetst. Inburgeringsplichtigen krijgen een termijn van 3 jaar om te slagen voor dit inburgeringsexamen. Dit examen voor nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn geworden bestaat sinds 1 januari 2015 uit zes examens, waarvan vier examens betrekking hebben op lezen, luisteren, schrijven en spreken van de Nederlandse taal.²⁵ Een groot deel van de inburgeringsplichtigen bereidt zich voor op het inburgeringsexamen door middel van het volgen van een inburgeringscursus, die in belangrijke mate het leren van de Nederlandse taal tot doel heeft. Een alternatieve manier om aan de inburgeringsplicht te voldoen is om succesvol deel te nemen aan het Staatsexamen Nederlands als 2^e taal (NT2), aangevuld met de examens Kennis Nederlandse Maatschappij en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt.²⁶

Het deelnemen aan de inburgeringscursus moet door de cursist zelf worden bekostigd. Bij DUO kan echter voor een selectie van cursus instellingen (namelijk die instellingen die het keurmerk van Blik op Werk hebben) een lening worden aangevraagd. Asielmigranten die binnen 3 jaar slagen voor het inburgeringsexamen hoeven deze lening niet terug te betalen.

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van het aantal inburgeringsplichtigen die hiervan een kennisgeving hebben ontvangen in 2013 en het slagingspercentage voor één of meerdere onderdelen van het inburgeringsexamen of staatsexamen.

25 Indien men inburgeringsplichtig is geworden voor 2015, bestaat het inburgeringsexamen uit vijf examens, waarvan vier gericht zijn op de Nederlandse taal (lezen, luisteren, schrijven en spreken).

26 Nieuwkomers die inburgeringsplichtig werden voor 2015 hoeven alleen het Staatsexamen Nederlands als 2^e taal te behalen om aan de inburgeringsplicht te voldoen.



Tabel 3. Aantal inburgeringsplichtigen met kennisgeving in 2013 en slagingspercentage (peildatum 23 oktober 2015).

	N	%
Kennisgevingen inburgeringsplicht	10641	100
Geslaagd voor het inburgeringsexamen of staatsexamen	1829	17
Alle examenonderdelen gedaan, maar nog niet voor alle onderdelen geslaagd	1375	13
Aan minimaal één examenonderdeel deelgenomen	961	9
Aan geen enkel examenonderdeel deelgenomen, maar wel merendeels bezig met inburgeren	5302	50
Ontheven of vrijgesteld	465	4
Niet meer inburgeringsplichtig	709	7

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015a)

Het totaal aantal inburgeringsplichtigen die hiervan in 2013 een kennisgeving hebben gekregen is 10641. Ongeveer 17% van deze personen is twee jaar na het ingaan van de termijn voor inburgering geslaagd voor het inburgeringsexamen of staatsexamen. Om een indicatie te krijgen van het aantal inburgeringsplichtigen dat een taal cursus volgt (of heeft gevolgd) kan gekeken worden naar het aantal afgesloten leningen bij DUO. Voor de nieuwkomers die in 2013 inburgeringsplichtig zijn geworden, gaat het om 5865 afgesloten leningen (55%).²⁷ Het gaat hierbij om leningen die zijn verstrekt voor een cursus inburgering bij een instelling met een keurmerk Blik op Werk. Dit aantal zal echter een onderschatting zijn, omdat sommige inburgeringsplichtigen de cursus zelf zullen betalen of deze volgen bij een instelling waar geen lening voor kan worden aangevraagd.

Wanneer we naar 2014 kijken, zien we dat 18725 nieuwkomers een kennisgeving inburgeringsplicht hebben ontvangen. Van deze groep heeft 52 procent een lening afgesloten bij DUO (9758 personen). Aangezien de inburgeringstermijn voor de nieuwkomers in 2014 later is gestart dan voor de nieuwkomers in 2013, ligt de deelname en het slagingspercentage nog een stuk lager in 2015.²⁸ Van de inburgeringsplichtigen die hiervan in 2014 een kennisgeving hebben gekregen, hebben 1271 (7%) personen deelgenomen aan het inburgeringsexamen en zijn 795 (4%) nieuwkomers geslaagd voor het inburgeringsexamen.²⁹ Wanneer we naar de samenstelling van deze groep kijken, is

ruim 80 procent asielmigrant, gevolgd door gezinsherenigers (14%), gezinsvormers (3%) en overige aanvragers (3%).

Het is dus mogelijk om op basis van de gegevens van DUO een inschatting te maken van het aantal inburgeringsplichtigen dat een taal cursus volgt. Hierbij moeten we echter de kanttekening maken dat een groep personen deze cursus zal volgen zonder een lening die verstrekt is door DUO. Het aantal personen (en het percentage) van alle inburgeringsplichtigen dat daadwerkelijk een taal cursus volgt, zal dus hoger liggen. Aangezien deze niet geregistreerd zijn, is het lastig in te schatten hoeveel inburgeringsplichtigen daadwerkelijk een taal cursus volgen als onderdeel van het inburgeringstraject.

²⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015b), peildatum is 1 augustus 2015.

²⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015a), peildatum 23 oktober 2015.

²⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015b), peildatum is 1 augustus 2015.



3

Nonformeel taalonderwijs

Naast de meer formele vormen van taalonderwijs, zoals hierboven beschreven, vinden er ook verschillende nonformele initiatieven op het gebied van taal plaats. Het gaat hierbij vaak om lokale initiatieven, vaak mede vormgegeven door vrijwilligers. Cursisten kunnen vaak kosteloos of tegen een symbolische vergoeding deelnemen en het onderwijs vindt vaak in een ongedwongen sfeer plaats. Nonformeel taalonderwijs (of taalcoaching) wordt bijvoorbeeld aangeboden door onafhankelijke stichtingen, moedercentra, buurthuizen, lokale Gilden, afdelingen van Humanitas, welzijnsorganisaties of bibliotheken. Van deze vorm van taalonderwijs kan voor, tijdens of na formeel onderwijs gebruikt gemaakt worden om intensiever of langduriger met de Nederlandse taal bezig te zijn. De minder vaste structuur biedt soms ook extra mogelijkheden om dit onderwijs specifiek op de behoefte van de lerende af te stemmen.

Het is slechts ten dele mogelijk om een goed beeld krijgen van de omvang van het aanbod en gebruik van nonformeel taalonderwijs/taalcoaching. Een globale schatting van het aanbod en bereik van taalonderwijs door maatschappelijke organisaties is te maken waar deze aangesloten zijn bij landelijke organisaties, maar dit zal een onderschatting zijn. Initiatieven kunnen namelijk ook door individuen worden genomen en op kleine schaal worden uitgevoerd, zonder dat deze goed zichtbaar zijn (denk aan iemand die op regelmatige basis met zijn beperkt Nederlandstalige burens oefent). Hoewel lokale taalvrijwilligersorganisaties vaak wel een (simpel) registratiesysteem hanteren, verschillen deze doorgaans van elkaar. Daarnaast roept een te uitgebreid registratiesysteem bij vrijwilligers vaak weerstand op. Om deze redenen is er minder zicht op het aantal initiatieven voor nonformeel taalonderwijs en hun bereik. In dit hoofdstuk presenteren we daarom een beperkt aantal gegevens over onderwijsvormen, bereik, en een aantal andere kenmerken van organisaties voor nonformeel taalonderwijs.

De belangrijkste koepelorganisatie voor taalcoaching aan anderstaligen is Het Begint met Taal. Deze organisatie is eind

2013 ontstaan door de fusie van SamenSprak Nederland en het Landelijk Netwerk Thuislesorganisaties. Het Begint met Taal ondersteunde in 2014 ongeveer honderd lokale taalcoachorganisaties: vrijwilligersorganisaties die anderstaligen begeleiden met de Nederlandse taal zodat zij sneller wegwijs worden in onze samenleving (Nederlands als tweede taal). Deze organisaties zijn verspreid over Nederland en kunnen lokale afdelingen van welzijnsorganisaties zijn of andersoortige initiatieven. De ondersteuning die deze organisaties krijgen bestaat voornamelijk uit deskundigheidsbevordering, productontwikkeling, communicatie, advies, lobby en (beleids)beïnvloeding. In 2014 hebben in totaal naar schatting 12514 anderstaligen deelgenomen aan nonformele taalcoaching verzorgd door organisaties die aangesloten zijn bij Het Begint met Taal. Dit is een sterke toename (32%) ten opzichte van 2013, waarin naar schatting 8488 anderstaligen werden bereikt. Redenen die organisaties hiervoor aandragen zijn minder aanbod van betaalbare opties om via formeel onderwijs de Nederlandse taal te leren en taalonderhoud (na inburgering). Er wordt geschat dat er zo'n 70 taalcoachprojecten actief zijn die niet bij Het Begint met Taal zijn aangesloten.^{30,31} Een voorzichtige schatting is dat elk van deze projecten minimaal 50 anderstaligen bereikt; dit komt neer op een totaal van minimaal 3500 over alle initiatieven die niet zijn aangesloten bij Het Begint met Taal. In het geheel zou dit in 2014 neerkomen op minimaal 16000 anderstaligen die hebben deelgenomen aan nonformeel taalonderwijs.

Het Begint met Taal heeft in 2014 een vragenlijst uitgezet onder haar leden. Deze vragenlijst is ingevuld door ruim de helft van de aangesloten organisaties en geeft een indicatie van de verschillende vormen van nonformeel taalonderwijs en hun bereik.

³⁰ Het Begint met Taal, persoonlijke communicatie.

³¹ Exclusief de afdelingen van Vluchtelingenwerkafdelingen die taalmaatjes bieden als onderdeel van hun formele aanbod.

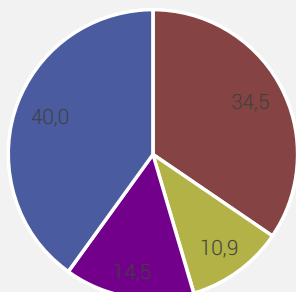


Het Begint met Taal onderscheidt vier vormen van nonformeel taalonderwijs binnen het netwerk:

- **Taalles aan huis:** taallessen voor anderstaligen voor wie taallessen buitenshuis (nog) niet mogelijk is. Voorbeelden zijn anderstaligen die jonge kinderen hebben of zorgen voor een ziek familielid, door ziekte of handicap aan huis zijn gebonden, geen reguliere lessen mogen volgen of wachten tot hun inburgeringstraject begint.
- **Samenspraak/buddy-project:** koppelen van een Nederlandstalige vrijwilliger aan een anderstalige om op regelmatige basis af te spreken om op informele wijze Nederlands te spreken. Deze vrijwilligers geven dus geen les.
- **Groepsles of conversatie:** voor anderstaligen die geen gebruik (kunnen) maken van reguliere taallessen. De taalbegeleiding wordt door één of meerdere vrijwilligers gegeven. Dit vindt meestal plaats op een openbare plek, zoals bibliotheek, buurthuizen en basisscholen.
- **Taalcafé's:** laagdrempelige bijeenkomsten waarbij anderstaligen met elkaar en vrijwilligers over actuele thema's praten. Er wordt meestal geen gebruik gemaakt van een ondersteunende methode

In figuur 4 is zichtbaar welke vormen worden gebruikt door de aangesloten organisaties. Veertig procent van de organisaties combineert verschillende vormen van taalcoaching. Ongeveer 35 procent van de taalorganisaties maakt alleen gebruik van de vorm samenspraak waarbij een Nederlandstalige vrijwilliger gematcht wordt met een anderstalige. Groepsles (14,5%) en thuisles/individuele begeleiding (10,9%) wordt in mindere mate als exclusieve vorm van taalcoaching toegepast.

Figuur 4. Verdeling van taalcoachingsorganisaties over de verschillende vormen van taalonderwijs (in procenten).

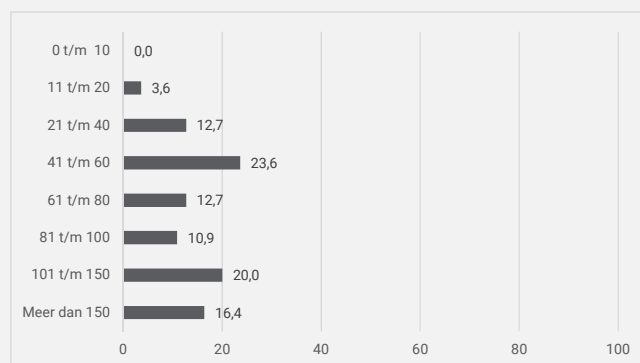


- Samenspraak
- Groepsles
- Thuisles/individuele begeleiding
- Combinatie van vormen

Bron: Het Begint met Taal, 2014

Wanneer we kijken naar het bereik van de aangesloten organisaties, dan zien we dat bijna een kwart tussen de 41 en 60 deelnemers had in 2014 (zie figuur 5). Ruim een kwart van de organisaties heeft relatief veel deelnemers (>100). Deze organisaties maken veelal gebruik van verschillende taalcoachingsvormen.

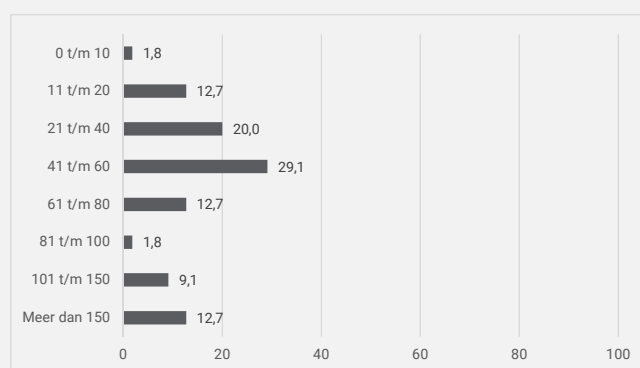
Figuur 5. Aantal deelnemers bij aangesloten organisaties van Het Begint met Taal (in procenten).



Bron: Het Begint met Taal, 2014

In figuur 6 is het aantal vrijwilligers weergegeven dat deelneemt binnen de aangesloten organisaties voor taalcoaching. Ongeveer drie op de tien organisaties is middelgroot met 41 tot 60 vrijwilligers. Wat opvalt is dat er een sterke spreiding zichtbaar is in het aantal vrijwilligers dat zich bezig houdt met nonformele taalcoaching binnen de aangesloten organisaties.

Figuur 6. Aantal vrijwilligers werkzaam bij aangesloten organisaties Het Begint met Taal (in procenten).

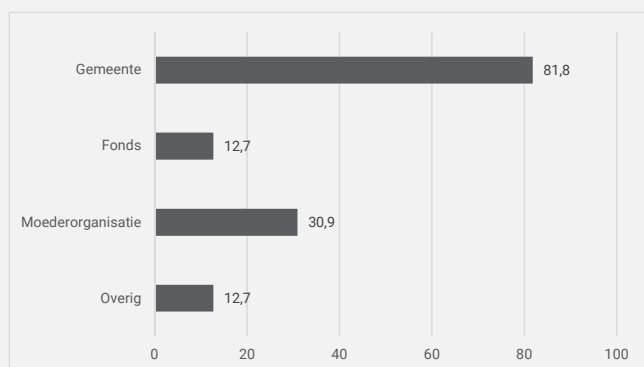


Bron: Het Begint met Taal, 2014



Figuur 7 geeft de financiering van de aangesloten organisaties weer. Ruim acht op de tien aangesloten organisaties worden (deels) gefinancierd door de gemeente. Ongeveer een derde van de organisaties wordt gefinancierd door de moederorganisatie (bv Gilde, Vluchtelingenwerk, Humanitas).

Figuur 7. Bron van financiering van aangesloten organisaties Het Begint met Taal (in procenten).



Bron: Het Begint met Taal, 2014

Uit voorgaande valt te concluderen dat grote aantallen anderstaligen gebruik maken van nonformeel taalonderwijs. Hiervan is een indicatie bekend, maar geen precieze getallen. Een beter beeld op de exacte aantallen die van deze vorm gebruik maken is echter van belang, mede omdat het vaak voor, tijdens of na formeel taalonderwijs wordt gevolgd. Deze vormen zouden dan beter in combinatie met elkaar beschouwd kunnen worden, bijvoorbeeld om de effectiviteit van formeel taalonderwijs te kunnen onderzoeken. Daarnaast zouden deze getallen ook inzicht kunnen bieden in hoeverre er een uitwisseling tussen beide onderwijstypen plaatsvindt.



4

Inventarisatie nonformeel taalonderwijs gemeenten

Gemeenten blijken bij veel initiatieven voor nonformeel taalonderwijs betrokken te zijn.³² Daarom lijkt het zinvol om ook via gemeenten te proberen te inventariseren welke soorten nonformeel taalonderwijs aangeboden worden en wat hun bereik is. Daarnaast is het informatief om inzicht te krijgen in de wijze van betrokkenheid van de gemeente bij het nonformeel taalonderwijs. Hiervoor hebben we 20 telefonische interviews afgenomen bij ambtenaren die op enigerlei wijze betrokken zijn dan wel zicht hebben op het nonformeel taalbeleid in hun gemeente. We hebben een selectie gemaakt naar ambtenaren uit de kleine(re) gemeenten (0-20000 inwoners), middelgrote (20000-80000 inwoners) en G32 gemeenten en de G4 gemeenten.³³ Geïnterviewd is op welke manier de gemeente betrokken is en wat er bekend is over het aantal en soort initiatieven en geregistreerde deelnemers en vrijwilligers als het gaat om nonformeel taalonderwijs. In deze paragraaf beschrijven we het beeld dat uit deze interviews naar voren is gekomen.

4.1 Hoe wordt nonformeel taalonderwijs in 2014 en 2015 in de Nederlandse gemeenten vormgegeven?

Tussen 2014 en 2015 is er veel veranderd als het gaat om nonformeel taalonderwijs in Nederland; er heeft een verandering in financiering plaatsgevonden en daarnaast is er in veel gemeenten sprake van een grote(re) toestroom van vluchtelingen. Opvallend is het dat het beleid op nonformeel taalonderwijs vanuit de gemeenten heel verschillend is georganiseerd: de respondenten werken onder Maatschappelijke Ontwikkeling,

Onderwijs, Sociale Zaken/Dienst, Educatie en Inburgering dan wel Werk & Participatie.

KLEINE(RE) GEMEENTEN

Wat in het oog springt is dat de geïnterviewde kleine gemeenten vaak geen beeld of weinig zicht hebben op het nonformeel taalonderwijs in hun gemeente: er is volgens hen bijna nooit expliciet beleid op. Slechts een enkele gemeente faciliteert een taalcoachingsproject in het wijkcentrum waar vrijwilligers dan taalles geven. Het overgrote deel van de kleine gemeenten verwijst haar burgers door naar het formele reguliere taalonderwijs zoals de ROC's aanbieden of naar een grote aangrenzende stad of stichting/instantie die vaak actief is in de gehele regio en waar vrijwilligers taalles geven. Daarbij bestaat er vaak een samenwerking tussen verschillende buurtgemeenten. Deze instanties worden door de kleinere gemeenten gesubsidieerd en vaak ook gefaciliteerd. Zij richten zich op inburgeraars, vluchtelingen en arbeidsmigranten en worden regionaal opgezet omdat veel gemeenten te beperkt in omvang zijn om dit zelf op te zetten. Stichting Vluchteling en Vluchtelingenwerk spelen daarnaast ook een grote rol in het nonformele taalaanbod: zij werken zelfstandig. De kleine gemeenten hebben daar geen directe relatie mee. Opmerkelijk is dat de gemeenten in het noorden van het land actief bezig zijn met het onderwerp. Zij merken dat daar ook behoefte aan is, in tegenstelling tot gemeenten in Brabant of Limburg. De aanwezigheid van een AZC in de omgeving lijkt een belangrijke factor om actief in te zetten op ondersteuning van nonformeel taalonderwijs. Maar niet alleen anderstaligen maken gebruik van de nonformele onderwijsactiviteiten die aangeboden worden in de gemeenten, ook (autochtone) laaggeletterden participeren in het aanbod.

³² Zie ook figuur 7.

³³ Het betreft drie G4 gemeenten, zes G32 gemeenten, vijf gemeenten met 20000-80000 inwoners en zes gemeenten met 0-20000 inwoners,



MIDDELGROTE EN G32- GEMEENTEN

In de middelgrote en G32 (maar ook G4, zie verderop) gemeenten is er sinds kort vanuit gemeentelijk beleid weer (meer) aandacht voor nonformeel taalonderwijs. Dit heeft te maken met het feit dat de regionale WEB³⁴-gelden nu niet meer volledig op hoeven te gaan aan formeel taalonderwijs, wat kansen biedt voor het investeren in nonformeel taalonderwijs. Vaak wordt in samenwerking met ROC's en bibliotheken nagedacht hoe dit in elkaar vervlochten kan worden. De meeste middelgrote gemeenten investeren de gelden in (projecten in) de bibliotheek die volgens hen dichtbij de burgers staan. De bibliotheek krijgt daardoor meer en meer een andere functie dan voorheen; deze is minder gericht op het uitlenen van boeken en meer op het versterken van kwetsbare groepen. Op regionaal niveau werken bibliotheken steeds meer samen. Uit de interviews blijkt ook dat het project Taal voor het Leven dat tussen 2012 en 2015 werd uitgevoerd door de Stichting Lezen en Schrijven heel veel invloed op de middelgrote gemeenten en G4 heeft gehad. Het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven helpt gemeenten en organisaties met het organiseren van taalscholing voor mensen die laaggeletterd zijn en beter willen leren lezen, schrijven, spreken, rekenen of omgaan met een computer.³⁵ Vanaf 2016 wordt dit programma voortgezet in heel Nederland. Het merendeel van de middelgrote gemeenten vertelt dat Taal voor het Leven bijvoorbeeld heeft geleid tot het opzetten van een Taalpunt, Taalnetwerk of een Bondgenootschap Geletterdheid: een soort nonformele 'taalondersteuningsparaplu' waar verschillende organisaties binnen de gemeente in participeren. Zij sluiten vaak een convenant af om laaggeletterdheid aan te pakken. Hierdoor zijn er bijvoorbeeld al veel Taalhuizen van de grond gekomen. Dit is een fysiek punt waar alle vragen van burgers rondom taal beantwoord kunnen worden. In sommige gemeenten is het ook een plek waar je je kunt melden als je als taalvrijwilliger aan de slag wilt.

De rol van de gemeenten verschilt sterk. De ene gemeente heeft een grotere financierende en/of regierol dan de andere gemeente. Wat overal opvalt is dat veel projecten en initiatieven niet (meer) direct door de gemeente gefinancierd worden zoals voor 2014 het geval was (bv uit de PAVEM³⁶-gelden), maar wel indirect.³⁷ Bij

34 WEB staat voor Wet Educatie Beroepsonderwijs. Deze wet richt zich vooral op lezen en schrijven voor volwassenen met Nederlands als eerste taal (NT1) en voor onderwijs voor allochtone volwassenen zonder inburgeringsplicht (NT2). Sinds 1 januari 2015 hoeven deze gelden niet meer verplicht te worden besteed bij ROC's.

35 Bron: www.taalvoorhetleven.nl.

36 PAVEM staat voor Participatie van Vrouwen uit Etnische Minderheidsgroepen. Het gaat om gelden die ingezet kunnen worden voor de inburgering van vrouwen.

37 Taalcoachorganisaties worden vaak nog wel rechtstreeks door de gemeente gefinancierd.

de indirecte financiering gaat het bijvoorbeeld om projecten die nu door de bibliotheek (taaldigipunten/taalinformatiepunten/Digisterkte³⁸ en de Voorleesexpress³⁹) en welzijnsinstellingen (buddyprojecten/taalmaatjes) worden uitgevoerd: nonformeel taalonderwijs zit dan in hun takenpakket. Een voorbeeld is het project Huis ter Taal dat in een middelgrote gemeente in 2005 startte met subsidie van het Oranjefonds. De gemeente nam de financiering in 2009 over en valt nu onder de paraplu van de bibliotheek. Vaak kan er bij de gemeenten wel subsidie worden aangevraagd voor nonformele taalprojecten bijvoorbeeld voor projecten als Taal op Eigen Kracht/Taal in de Buurt. Dit zijn projecten waarbij maatschappelijke organisaties nonformeel taalonderwijs voor hun eigen achterban verzorgen. Onder voorwaarden (bv. dat docent bevoegd moet zijn) kan voor dergelijke projecten financiering worden aangevraagd. In veel gemeenten zijn er daarnaast taalcafés en taalsalons in de wijken. De gemeenten financieren deze doorgaans niet maar hebben vaak wel een faciliterende rol. In een geïnterviewde gemeente worden de taalcafés gesubsidieerd door een voormalige sociale werkplaats die veel laaggeletterden in dienst had.

Vluchtelingenwerk en Humanitas spelen een grote rol in het aanbod aan nonformeel taalonderwijs in de middelgrote gemeenten. Soms financiert de gemeente projecten die Vluchtelingenwerk uitvoert bv de Taalmaatjes⁴⁰, maar doorgaans is er geen directe relatie tussen Vluchtelingenwerk en de gemeente als het gaat om nonformeel taalonderwijs. Ook doen religieuze instellingen, gepensioneerden en vrijwilligers met een onderwijsachtergrond veel: initiatieven vanuit burgers zelf schieten als paddenstoelen uit de grond. De gemeente heeft hier geen bemoeienis mee. Daarnaast zijn ook veel anderzortige onafhankelijke organisaties actief in middelgrote en G32-gemeenten.⁴¹ In enkele gemeenten is er een samenwerking met de kerken en helpt de gemeente met de facilitering. Vernieuwende initiatieven zijn er ook bijvoorbeeld daar waar de sociale dienst werklozen met een onderwijsachtergrond koppelt

38 Bij een taaldigipunt/taalinformatiepunt dan wel Digisterkte kunnen fysiek en/of digitaal vragen worden gesteld en worden deelnemers getriggerd om cursussen te volgen.

39 Twintig weken lang komt een vrijwillige voorlezer thuis bij een gezin met kinderen van 2 tot en met 8 jaar. Het gaat hierbij om kinderen die moeite hebben met de Nederlandse taal en opgroeien in een taalarme thuisomgeving. De vrijwilliger introduceert het voorleesritueel bij het gezin. De ouders krijgen handvatten om het voorlezen zelf over te nemen en boeken een blijvende plek te geven in het dagelijks leven (bron: www.voorleesexpress.nl).

40 Taalmaatjes richten zich op één of meer specifieke leervragen en voeren in de regel éénmaal per week gedurende 2 à 3 uur hun werkzaamheden uit. Het accent kan zowel op lezen, spreken, schrijven als luisteren worden gelegd. Naast het vergroten van taalvaardigheid, heeft ontmoeting en wegwijs/contact binnen de lokale samenleving aandacht (bron: www.vluchtelingenwerk.nl).

41 Een voorbeeld hiervan is SamenSprak met 60 lokale afdelingen.



aan mensen die behoefte hebben aan nonformeel taalonderwijs. Op die manier is er in een gemeente bijvoorbeeld een groep Somalische vrouwen ontstaan die nu taalles krijgt van een vrijwilliger.

G4-GEMEENTEN

In de drie geïnterviewde G4-gemeenten zijn er beduidend meer projecten en initiatieven als het gaat om nonformeel taalonderwijs dan in de kleine en middelgrote gemeenten. Dit heeft uiteraard te maken met de populatie van deze gemeenten. Veel grote gemeenten maken voor financiering van het nonformele taalonderwijs gebruik van een deel van de vrijgekomen regionale WEB-gelden. Deze gemeenten hebben doorgaans een regionale functie. Utrecht is bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de borging van de kwaliteit van het aanbod aan nonformeel onderwijs in de regio. Rotterdam heeft de coördinatie over de regio Rijnmond. Opvallend is verder dat er verschillen zijn in beleid tussen de geïnterviewde grote gemeenten. Zo heeft Amsterdam in de afgelopen jaren niet bezuinigd op nonformeel taalonderwijs terwijl in Rotterdam, met de overgang van de financiering van de voormalige deelgemeenten naar de stad, alle directe subsidie in 2014 juist is afgebouwd: de verantwoordelijkheid wordt meer dan voorheen bij de partijen in het veld gelegd dan bij de gemeente. In Rotterdam wil men ook in het nonformeel onderwijs meer aandacht voor doorstroom naar het formeel onderwijs. In Utrecht is een van de pijlers om nonformeel en formeel nu meer dan voorheen met elkaar te verbinden; zo werken er bijvoorbeeld nu steeds meer vrijwilligers van vrijwilligersorganisatie het Gilde bij de ROC's.

In de G4-gemeenten zijn door Taal voor het Leven ook veel werkgevers aan de slag gegaan om laaggeletterdheid te bestrijden. Zij kunnen hier soms subsidie voor aanvragen bij de gemeente. Organisaties als Humanitas en Vluchtelingenwerk spelen net als in de middelgrote gemeenten, ook in de G4-gemeenten een grote rol in het nonformeel taalaanbod. Door Taal voor het Leven heeft de investering in vrijwilligers in vooral Amsterdam en Utrecht schwing gekregen en ligt het accent van het informeel taalonderwijs in deze gemeenten op dit moment vooral op het investeren in die vrijwilligers. In Utrecht bijvoorbeeld kunnen vrijwilligers met subsidie van de gemeente cursussen volgen bij Taal doet Mee en kunnen de vrijwilligers gebruik maken van het Taalondersteuningspunt (TOP)⁴² en het online

TOP.⁴³ In Amsterdam kunnen vrijwilligers die de basistraining van Taal voor het Leven deden, een beroep tot ondersteuning doen op Taaladviseurs van Taal voor het Leven. In Utrecht zit de financiering door de gemeente daarnaast in het opzetten van Taalinformatiepunten in de bibliotheek (vanaf 2016 WMO-geld) en Taalcoaches in de Bieb: dit zijn vrijwilligers die ondersteund worden door deskundige beroepskrachten. Taalcoaches en (groepjes) cursisten ontmoeten elkaar wekelijks. In Rotterdam is de subsidie voor nonformeel taalonderwijs helemaal afgebouwd: bewonersinitiatieven (taalcoaches), bibliotheken en vrijwilligersorganisaties houden zich echter nog steeds met taal bezig. Met sommigen van hen heeft de gemeenten een subsidierelatie en zijn er afspraken gemaakt over het aantal deelnemers aan nonformele taalonderwijsactiviteiten. Welzijnsinstellingen doen daarnaast ook veel zelf, dus los van deze afspraken met de gemeente. Tot 2014 kende de gemeente Rotterdam ook Taalles aan Huis dat uitgevoerd werd door Stichting het LOV⁴⁴ en gefinancierd werd door de deelgemeenten. Vanaf 2015 heeft LOV de eigen regie gekregen. Stichting Lezen en Schrijven voert de taalcafés uit.

In Rotterdam is de financiering en de regie vanuit de gemeente dus vooral indirect, in Utrecht is er vooral veel aandacht voor subsidiering van investering in vrijwilligers. In Amsterdam heeft de gemeente een veel grotere financierende en regierol in de samenwerking met de Vrijwilligers Centrale Amsterdam en Vluchtelingenwerk. Er wordt veel geïnvesteerd in de vrijwilligers. Amsterdam financiert het Taalcoachingsproject: dit startte in 2009 met subsidie van het Rijk en is daarna met financiering van de gemeente verder gegaan. Vrijwilligersorganisaties krijgen subsidie om koppels te maken om zo met anderstaligen aan taalbeheersing te werken. Daarnaast financiert de gemeente de Stichting Amsterdams Buurvrouwencontact: deze organisatie organiseert lessen aan huis aan geïsoleerde vrouwen die niet uit zichzelf naar bijvoorbeeld een taalcoachingstraject zouden gaan. Ook subsidieert de gemeente Amsterdam de Migrantenomroep en is ze nauw betrokken bij de taalsprekuren van de Openbare Bibliotheek Amsterdam (OBA).

⁴² Het Taalondersteuningspunt (TOP) bestaat uit een website, het online TOP, en uit een wekelijks spreekuur in de Centrale Bibliotheek. Op beide plekken kunnen taalvrijwilligers terecht met vragen over lesmaterialen, didactiek, trainingen etc. Op deze website kun je ook informatie en ervaringen uit wisselen met taalvrijwilligers uit Utrecht, online lesmaterialen zoeken en je vragen stellen aan diverse experts (bron: www.toputrecht.nl).

⁴³ Utrechtse taalvrijwilligers kunnen digitaal ervaringen uitwisselen, vragen stellen en lesmateriaal vinden (bron: www.toputrecht.nl).

⁴⁴ Het LOV is een vrijwilligersorganisatie die zich richt op het vergroten van taal, sociale contacten en zelfredzaamheid van de moeilijkst bereikbare doelgroepen (www.stichtinglov.nl).



4.2 Registratie en monitoring: wat is er bekend over aantallen?

In de kleine gemeenten is er geen beleid op nonformeel taalonderwijs, laat staan dat er een en ander geregistreerd en gemonitord wordt. De G4-gemeenten zeggen dat het moeilijk is om het aantal deelnemers aan nonformeel onderwijs te registreren omdat er een enorm verloop onder de deelnemers is. Vaak lukt het nog wel de initiatieven en het aantal vrijwilligers dat ermee gemoeid is in kaart te brengen, maar niet het aantal deelnemers. Er is wel behoefte aan registratie. De enige van de drie geïnterviewde G4-gemeenten die wel inzicht heeft in registratie is de gemeente Utrecht waar in 2014 monitoring plaatsvond (Taalnetwerk Utrecht, 2014). In Utrecht zijn 25 organisaties bij Taal voor het Leven aangesloten: het betreft 2750 deelnemers en 800 taalvrijwilligers. In de komende jaren is het streven dit aantal op te schroeven naar respectievelijk 3000 en 1000. In de afgelopen jaren maakten 450 vrijwilligers gebruik van het Taalondersteuningspunt. De monitoring geeft inzicht in de achtergrond van de taalvrijwilligers in de stad en van de cursisten. Wat daaruit bijvoorbeeld blijkt is dat het merendeel van de cursisten (62%) migrant is van de eerste generatie, vaak uit Afrika of Azië. Het onderwijsniveau in het land van herkomst varieert van geen opleiding tot een hoge opleiding. Doorgaans hebben mannen een hogere opleiding dan vrouwen. Circa 17% van de bereikte doelgroep in Utrecht is inburgeringsplichtig. Meer dan de helft van de taalvrijwilligers geeft alleen individueel les, vaak is dit aan één persoon. Drie op de tien vrijwilligers geeft alleen les aan groepen, vijftien procent doet beiden. Als het gaat om registratiegegevens van de andere twee geïnterviewde G4-gemeenten, dan weten we dat in Rotterdam Stichting Lezen en Schrijven meer dan 1000 vrijwilligers heeft opgeleid die lesgeven in moskeeën en kerken. Buurtwerk Alexander werkt met 100 taalvrijwilligers. In Amsterdam heeft Taal voor het Leven 40 vrijwilligersorganisaties bereikt: 600 vrijwilligers zijn getraind die 1550 deelnemers in drie jaar tijd hebben bereikt. Van de middelgrote gemeenten is bekend dat de gemeente Delft het afgelopen jaar 60 taalvrijwilligers heeft getraind.

Wat we specifiek over deelnemersaantallen te weten kwamen door de interviews, zetten we uiteen naar de indeling in soorten en vormen van nonformeel taalonderwijs, zoals ook gehanteerd door Het Begint met Taal: Taalles aan huis, Samenspraak/buddy-project, Groepsles of conversatie en Taalcafé's. Als het gaat om Taalles aan huis, dan is bekend dat in Amsterdam de Stichting Amsterdams Buurvrouwencontact jaarlijks 200 geïsoleerde vrouwen bereikt. Zij zouden niet uit zichzelf naar een taal cursus gaan. Het meeste nonformele taalonderwijs dat genoemd werd tijdens de interviews richt zich in de gemeenten op buddyprojecten en groeps- of conversatieles. Als het gaat om

buddyprojecten weten we dat in de gemeente Houten ongeveer 50 mensen deelnamen in 2014, en in 2015 waren dat er 90. De verwachting is dat er in 2016 200 vluchtelingen meedoen. In Ede gaat het bij de Taalmaatjes van Vluchtelingenwerk om 60 vluchtelingen per jaar. In Deventer zijn er jaarlijks 80 vrijwilligerskoppels die buddyprojecten uitvoeren. Als het gaat om groepslessen of conversatielessen weten we dat de gemeente Delft met Taal op Eigen Kracht vanaf 2012 al 1220 mensen heeft bediend, in Ede bereiken cursussen door zelforganisaties 60 mensen per jaar. Over de taalcafés en taalsalons in wijken horen wij vanuit de interviews dat daar gemiddeld zo'n 40 mensen op afkomen.



5

Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Bij alle vormen van formeel taalonderwijs die in deze verkenning besproken zijn, blijkt het lastig om absolute aantallen deelnemers te achterhalen. Hoewel de precieze aantallen niet beschikbaar zijn, lijkt het aannemelijk dat de inschatting bij VVE een redelijke benadering vormt. Met name in het eerste opvangonderwijs lijkt het echter moeilijk om zicht te krijgen op het aantal kinderen. Het aantal deelnemers hieraan wordt hoger geschat dan op basis van de bestaande registratie te achterhalen valt. Dit valt mogelijk op te lossen door het eerste opvang onderwijs een aparte elementcode te geven. De onderwijsinspectie zou toezicht kunnen houden op de registratie hiervan. Daarnaast zou het toekennen van een individueel onderwijsnummer aan leerlingen behulpzaam kunnen zijn. Op deze wijze kan in kaart worden gebracht welke onderwijstrajecten de jongeren in het eerste opvangonderwijs doorlopen. Dit kan ook inzicht geven in de effectiviteit van het eerste opvangonderwijs. Ook zou andere relevante informatie met betrekking tot het eerste opvang onderwijs geregistreerd moeten worden. Hierbij valt te denken aan de nationaliteit van de kinderen, hun ingangsniveau en of zij als analfabeet instromen of niet. Deze gegevens zouden bij voorkeur per maand beschikbaar moeten komen om beleid af te kunnen stemmen op de soms snelle veranderingen van instroom van nieuwkomers in Nederland, zoals bijvoorbeeld de recente instroom van vluchtelingen naar aanleiding van de oorlog in Syrië. Ook bij de taalcursussen voor inburgeringsplichtigen verdwijnt een deel uit beeld. Het is daardoor onduidelijk of mensen bijvoorbeeld zelf hun onderwijs betalen of helemaal geen onderwijs volgen. Een betere registratie van deelnemers aan het taalonderwijs zou hierbij kunnen helpen. Hoe dit ingevuld zou kunnen worden is echter lastig te bepalen, omdat er veel mogelijke aanbieders zijn en het moeilijk is een eenduidig criterium te formuleren.

Bij nonformeel taalonderwijs kan een redelijke inschatting gemaakt worden van het aantal deelnemers op basis van informatie van de overkoepelende organisatie Het Begint met Taal. Voor de initiatieven die hier niet bij aangesloten zijn, is dit echter

lastig te bepalen. Omdat nonformeel taalonderwijs vaak voorafgaand aan, gedurende, of na afloop van formeel taalonderwijs gevolgd wordt, is het van belang om tot een betere registratie van nonformeel taalonderwijs te komen. Zodoende kan een beeld gevormd worden van het geheel van nonformeel en formeel taalonderwijs (naast ook informeel taalonderwijs). Een dergelijke registratie zou kunnen verlopen via de gemeenten, aangezien meer dan driekwart van de organisaties hierdoor (mede-)gefinancierd wordt. De organisaties zouden als tegenprestatie verantwoording af kunnen leggen over hun activiteiten. De gemeente zou ook aan organisaties die geen subsidie ontvangen informatie kunnen vragen om tot een volledig beeld te komen. Idealiter heeft een dergelijk registratiesysteem een landelijk vergelijkbaar format, om te voorkomen dat dit voor gemeenten verschillend is. Hierbinnen moeten dan ook eenduidige definities van deelname en bereik worden opgenomen. Een belangrijk aandachtspunt is wel dat de belasting voor de vrijwilligers beperkt moet blijven. Als hiervoor draagvlak bestaat dan zou deze registratie ook uitgebreid kunnen worden met een voor- en nameting bij de lerenden om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het nonformele taalonderwijs. Enkele organisaties, waaronder Het Begint met Taal, geven hier intern al vorm aan. Daarnaast is het van belang dat een voor de toekomst duurzame registratie ontstaat, waardoor er sprake is van een constante informatievoorziening.

Tussen 2014 en 2015 is er veel veranderd als het gaat om nonformeel taalonderwijs in Nederland; er heeft een verandering in financiering plaatsgevonden en daarnaast is er in veel gemeenten sprake van een grote(re) toestroom van vluchtelingen. Wat verder opvalt is dat nonformeel taalonderwijs niet per definitie onder een bepaalde beleidsafdeling van gemeenten valt. In de kleinere gemeenten is er bijna nooit expliciet beleid op. Het overgrote deel van de kleine gemeenten verwijst haar burgers door naar het formele reguliere taalonderwijs zoals het aanbod van de ROC's of naar een grote aangrenzende stad of stichting/instantie die vaak actief is in de gehele regio en waar



vrijwilligers taalles geven. Met de grotere toestroom van vluchtelingen zien we in het noorden (veel AZC's) veel meer aandacht voor dit onderwerp. In de middelgrote/G32-gemeenten en G4-gemeenten is er sinds kort vanuit gemeentelijk beleid veel aandacht voor nonformeel taalonderwijs: dit heeft te maken met het feit dat de regionale WEB-gelden nu niet meer volledig op hoeven te gaan aan formeel taalonderwijs, dat kansen biedt voor het investeren in nonformeel taalonderwijs. Gekeken wordt hoe dit in elkaar vervlochten kan worden. Er is veel samenwerking tussen onder meer gemeenten, ROC's en bibliotheken. Taal voor het Leven heeft veel invloed in de gemeenten gehad. Hierdoor komen er steeds meer Taalpunten die weer resulteren in bijvoorbeeld Taalhuizen.

De financiering van nonformeel taalonderwijs is anno 2015 in de gemeenten vaak niet meer direct zoals voorheen, maar meer indirect via de subsidiëring van welzijnsinstellingen en bibliotheken die nonformele taalonderwijsactiviteiten aanbieden. Het hangt van de subsidierelatie van de gemeente met deze instellingen af of er voorwaarden zijn afgesproken over de aantallen deelnemers aan deze activiteiten. Ook kunnen organisaties nog wel vaak subsidie bij de gemeente aanvragen voor nonformeel taalonderwijs. Gemeenten werken verder soms samen met Vluchtelingenwerk en kerken, maar vaak opereren deze partijen zelfstandig. Initiatieven vanuit burgers zelf schieten, met de komst van steeds meer vluchtelingen, als paddenstoelen uit de grond.

In de drie geïnterviewde G4-gemeenten vallen de verschillen in beleid en bemoeienis met nonformeel taalonderwijs op en ook de verschillen in financiering. Er is in de drie G4-gemeenten meer zicht op aantallen deelnemers dan in de kleine en middelgrote gemeenten, maar het blijft minimaal. Er is wel behoefte aan inzicht in aantallen vrijwilligers en deelnemers. Het verdient dan ook aanbeveling de ontwikkelingen op dit gebied nauwgezet te volgen, bijvoorbeeld door de landelijke tool die nu ontwikkeld wordt in de gaten te houden.



6

Literatuur

Inspectie van het Onderwijs (2015). *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2013/2014. Evaluatie van de kwaliteit van azc-scholen, relatief zelfstandige en grotere nieuwkomersvoorzieningen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Het Begint met Taal (2014). *Jaarverslag 2014*. Utrecht: Het Begint met Taal.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015a). *Kamervragen van de leden Karabulut en Voortman*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015b). *Diverse onderwerpen Inburgering n.a.v. AO 22-1-2015*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Veen, A., Veen, van der I. & Driessen, G. (2012). *Het bereik van allochtone kinderen met Voor- En Vroegschoolse Educatie*. Rapport 874. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.



Colofon

Financier: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Drs. C. Aussems

Drs. J. Mak

M.m.v. A. Wróblewska, Msc

M. Day, Msc

Ontwerp: Design Effects

Uitgave: Kennisplatform Integratie & Samenleving

P/a Kromme Nieuwegracht 6

3512 HG Utrecht

T (030) 230 3260

De publicatie kan gedownload worden via de website van het Kennisplatform Integratie & Samenleving: <http://www.kis.nl>.

ISBN 978-90-5830-720-0

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2016.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

KENNISPLATFORM INTEGRATIE & SAMENLEVING

Kennisplatform Integratie & Samenleving doet onderzoek, adviseert en biedt praktische tips en instrumenten over vraagstukken rond integratie, migratie en diversiteit. Daarnaast staat het platform open voor vragen, signalen en meningen en formuleert daar naar beste vermogen een antwoord op.

Deze kennisuitwisseling is bedoeld om een fundamentele bijdrage te leveren aan een pluriforme en stabiele samenleving. Blijf op de hoogte van alle projecten, vragen en antwoorden en andere kennisuitwisseling via www.kis.nl, de [nieuwsbrief](#), [Twitter](#) en [LinkedIn](#).

Kennisplatform Integratie & Samenleving is een programma van het Verwey-Jonker Instituut en Movisie

T 030 230 32 60 E info@kis.nl I www.kis.nl

