

Verder met taal

Onderzoek naar het instrumentarium
van de Stichting Lezen & Schrijven
en de verantwoording van educatiegelden

Conceptrapportage
Versie 9 september 2016

Ard Schilder

Think Public
Populierenlaan 11
5248 AW Rosmalen
073 - 888 4020

info@thinkpublicadvies.nl
www.thinkpublicadvies.nl

Inhoud

1. INLEIDING: TAALEDUCATIE, STICHTING L&S EN GEMEENTEN	2
1.1 DE MAATSCHAPPELIJKE WAARDE VAN TAAL	2
1.2 TOENEMEND BELANG GEMEENTEN ALS REGISSEUR VAN TAALEDUCATIE EN SOCIAAL DOMEIN	2
1.3 INSTRUMENTARIUM STICHTING L&S EN VERANTWOORDING GEMEENTEN	2
2. INSTRUMENTARIUM STICHTING L&S VOOR HET VASTSTELLEN TAALONTWIKKELING	4
2.1 TAALMETER: INDICATIE TAALACHTERSTAND OF LAAGGETTERDHEID	4
2.2 VOORTGANGSTOETSEN	4
2.3 REGISTRATIEPORTAL	5
3. VERANTWOORDING EDUCATIEGELDEN EN INSTRUMENTARIUM STICHTING L&S	6
3.1 VERANTWOORDINGSEISEN WEB	6
3.2 VERANTWOORDINGSEISEN WEB EN INSTRUMENTARIUM STICHTING L&S	6
3.3 BELANGRIJKSTE CONCLUSIES EN ADVIES	7
BIJLAGE: GEINTERVIEWDE PERSONEN EN BRONNEN	8

1. Inleiding: taaleducatie, Stichting L&S en gemeenten

1.1 De maatschappelijke waarde van taal

Taal lijkt een vanzelfsprekende vaardigheid in een hoogontwikkeld land als Nederland. Toch is het dat niet: 2,5 miljoen Nederlanders hebben grote moeite met lezen, schrijven en/of rekenen (bron: Stichting Lezen & Schrijven). Dit heeft negatieve gevolgen voor de mate waarin zij kunnen deelnemen aan het maatschappelijk verkeer:

- Het beperkt hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt, wat persoonlijke en maatschappelijke kosten met zich meebrengt door een minder loopbaanmogelijkheden, lagere arbeidsproductiviteit, lagere koopkracht, hogere afhankelijkheid van uitkeringen en uitkeringslasten en lagere belastingopbrengsten;
- Het beperkt hun mogelijkheden om zich goed te informeren over gezondheid (preventief en curatief) en in het contact met personen en instellingen uit de gezondheidszorg. Een slechtere gezondheid, met persoonlijke en maatschappelijke kosten is het gevolg;
- Het beperkt hun mogelijkheden op actieve maatschappelijke deelname aan verenigingen (sport, cultuur, ontspanning) en instellingen op het gebied van onderwijs en welzijn. Dit beperkt het sociale netwerk, met nadelige gevolgen in het geluk en de zelfredzaamheid van personen en het risico op uitsluiting, vereenzaming en criminaliteit.

De Stichting Lezen & Schrijven (hierna: Stichting L&S) heeft zich als doel gesteld om laaggeletterdheid onder de aandacht te brengen en ondersteuning te bieden bij het organiseren van scholing. Vanuit die missie en visie is (o.a.) een instrumenarium ontwikkeld om zicht te krijgen om de omvang van het vraagstuk en om vorderingen in taal te kunnen vaststellen.

1.2 Toenemend belang gemeenten als regisseur van taaleducatie en sociaal domein

Een duidelijke ontwikkeling als het gaat om taaleducatie en andere activiteiten in het sociaal domein is dat de regisserende rol van de gemeenten toeneemt:

- Door veranderingen in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) hebben gemeenten vanaf 1 januari 2015 meer bestedingsvrijheid én verantwoordelijkheid bij het samenstellen van een aanbod op het gebied van volwasseneducatie, passend bij de diversiteit van de doelgroep:
 - De verplichte inkoop bij de ROC's voor volwasseneducatie wordt stapsgewijs afgebouwd;
 - Gemeenten kunnen zowel formele als non-formele educatietrajecten bieden of organiseren;
 - Een bijzondere rol is weggelegd voor contactgemeenten, die een coördinerende rol en verantwoordelijkheid hebben in het regionale educatiebeleid hebben.
- Door een reeks van decentralisaties op het gebied van sociale zekerheid, lichte vormen van zorg en maatschappelijke ondersteuning, welzijn en jeugd, hebben gemeenten meer bestedingsvrijheid én verantwoordelijkheid in het begeleiden en ondersteunen van kwetsbare groepen in de lokale samenleving.

De rijksoverheid wil deze ontwikkeling voor de komende jaren doorzetten, waarbij wordt bezien of de middelen uit de WEB voor volwasseneducatie en middelen voor andere onderdelen van het sociaal domein integraal deel kunnen gaan uitmaken van de algemene uitkering van het gemeentefonds vanaf 1 januari 2018. Tot die tijd houdt de rijksoverheid de vinger nadrukkelijk aan de pols, door voor huidige middelen nog specifieke verantwoording te vragen. Dat geldt tot 2018 ook voor de middelen uit de WEB voor volwasseneducatie.

1.3 Instrumenarium stichting L&S en verantwoording gemeenten

Met de wijzigingen in de WEB voor volwasseneducatie zijn ook de verantwoordingseisen voor gemeenten met ingang van 1 januari 2015 aangepast. Door de Stichting Basisvaardigheden is voor vertegenwoordigers van gemeenten een workshop georganiseerd over dit onderwerp op 8 maart 2016. In het verlengde van hun nieuwe rol op het gebied van taaleducatie blijft voorlopig een behoefte bij gemeente bestaan om

goed zicht te hebben op de verantwoordingseisen rond volwasseneducatie. Gelet op deze behoefte van gemeenten in combinatie met de missie, visie, activiteiten en instrumenten van de Stichting L&S, is besloten onderzoek te doen naar de vraag in hoeverre het instrumentarium van de Stichting L&S kan helpen met het verantwoorden over educatiegelden door gemeenten. De Stichting L&S heeft in samenwerking met de Stichting Basisvaardigheden dit onderzoek uit laten voeren door Think Public. Think Public heeft eerder bijdragen geleverd aan een handreiking over wijzigingen t.a.v. volwasseneducatie in 2014 en workshops over het onderwerp in 2015 en 2016, zowel met gemeenten als onderwijsinstellingen.

De resultaten van het onderzoek naar het instrumentarium van de Stichting L&S en de verantwoordingseisen voor middelen voor volwasseneducatie zijn in deze rapportage vastgelegd. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het instrumentarium van de Stichting L&S, in hoofdstuk 3 komen de verantwoordingseisen voor gemeenten aan bod en de vraag in hoeverre het instrumentarium van de Stichting L&S daarbij kan helpen.

2. Instrumentarium stichting L&S voor het vaststellen taalontwikkeling

De Stichting L&S heeft een breed scala aan activiteiten en instrumenten om aandacht te krijgen voor het belang van taaleducatie en ondersteuning te bieden bij taaltrajecten. In het kader van dit onderzoek naar de meerwaarde voor de verantwoording door gemeenten, zijn het meest relevant de instrumenten die zich richten op het meten van de ontwikkeling van taalvaardigheden en de registratie van deelnemers aan educatietrajecte:

- Taalmeter
- Voortgangstoetsen
- Een registratieportal

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van deze instrumenten.

2.1 Taalmeter: indicatie taalachterstand of laaggeterdheid

De Taalmeter is een online screening instrument om mensen op het spoor te komen die mogelijk moeite hebben met lezen. Het instrument is ontwikkeld door Stichting Lezen & Schrijven in samenwerking met experts van andere organisaties (PwC, ITTA, CINOP, Ella Bohnenn en Universiteit Maastricht).

De Taalmeter bestaat uit leesopdrachten met bijbehorende vragen. Er zijn verschillende versies van de leesopdrachten. Deelnemers hebben beperkte tijd om de vragen te beantwoorden. Na het verstrijken van de tijd stopt de Taalmeter automatisch, waarna een goede indicatie ontstaat van het taalniveau van de persoon die de toets heeft gemaakt.

Bij het afnemen van de Taalmeter kan onderscheid worden gemaakt tussen personen die maximaal een mbo 2-opleiding hebben voltooid (Taalmeter 1F) en degenen die een mbo 3- of mbo 4-opleiding hebben voltooid (Taalmeter 2F). De terminologie van 1F en 2F komt overeen met de terminologie van de WEB.

De taalmeter wordt door de Stichting Lezen & Schrijven breed aangeboden, met als voorbeelden:

- Een gemeente kan de Taalmeter gebruiken als onderdeel van een brede intake voor de Wet werk en bijstand.
- Afdelingen P&O- en HRM van bedrijven en zorginstellingen kunnen de Taalmeter gebruiken om personeel te screenen op hun taalvaardigheden.
- Uitzendbureaus kunnen de Taalmeter gebruiken om een indicatie te krijgen van het taalniveau van de werkzoekende.

De Taalmeter is in een proeffase getest bij deelnemers van taalcursussen, de gemeente Den Haag en de gemeente Rotterdam. Taalmeters worden op dit moment gebruikt door gemeenten, UVW Werkbedrijven, zorg- en welzijnsinstellingen, roc's en uitzendbureaus. Inmiddels gaat het om meer dan 150 organisaties die in totaal bijna 35.000 keer taalmeters hebben ingezet.

2.2 Voortgangstoetsen

Naast de taalmeters, heeft de Stichting Lezen & Schrijven –in samenwerking met experts van de Universiteit Maastricht, het ministerie van OCW en CINOP - voortgangstoetsen ontwikkeld. De toetsen meten op aspecten van:

- Lezen
- Schrijven
- Rekenen
- Digitale vaardigheden

De resultaten geven inzicht in de ontwikkeling van basisvaardigheden op deze onderdelen en sociale inclusie. Cursisten maken een toets twee keer: aan het begin en aan het eind van een traject.

De voortgangstoetsen worden gebruikt door met name vrijwilligersorganisaties en ROC's, bij elkaar ongeveer 40-50 organisaties. Op dit moment is de toets nog alleen in een schriftelijke variant beschikbaar, maar er wordt gewerkt aan digitale versies met meer items waarop de voortgang kan worden gemeten.

Nu beschikbare metingen laten zien dat 70% van de cursisten binnen zes maanden taal beter gaat toepassen en 50-65% sociaal actiever is.

2.3 Registratieportal

De registratieportal die is ontwikkeld door de Stichting Lezen & Schrijven heeft als doel een aantal basisgegevens over deelnemers aan een taaltraject te verzamelen. Dat kunnen taaltrajecten zijn van de stichting, maar ook andere trajecten. De basisgegevens die worden verzameld zijn:

- Naam, adres, woonplaats
- Leeftijd
- Land van herkomst

Burgerservicenummers (BSN) worden niet standaard uitgevraagd, maar op maat kunnen aanvullende notities over de deelnemers worden toegevoegd. Zo wordt in de gemeente Den Haag informatie over de inburgeringsplicht toegevoegd. Wanneer er vanuit een traject van de Stichting L&S sprake is van een doorverwijzing naar een ROC, wordt er gevraagd om BSN. Daarmee controleert het ROC of een traject door de gemeente wordt betaald.

Per kwartaal wordt op basis van de gegevens van de registratieportal bijgehouden hoeveel deelnemers er zijn aan educatietrajecten die door de Stichting Lezen & Schrijven worden aangeboden. Bij trajecten van de stichting is het verplicht gebruik te maken van het registratieportal. In principe kan de registratieportal ook worden gebruikt voor de registratie van deelnemers aan andere trajecten.

Voor de monitoring van de aantallen deelnemers aan taaltrajecten is een dashboard in ontwikkeling, waarmee niet alleen per kwartaal maar meer continue kan worden gevolgd hoeveel deelnemers dat zijn.

De registratieportal wordt op dit moment vooral gebruikt door de coördinatoren van taalhuizen. Vrijwilligers kunnen met het instrument ook de taaltrajecten registreren die door de Stichting Lezen & Schrijven worden aangeboden.

Op dit moment maken 128 organisaties op het gebied van taaleducatie voor volwassenen gebruik van de registratieportal MVHL. Verdeeld over de rayons die de Stichting L&S onderscheid is het aantal gebruikers als volgt:

Rayon Noord: 16 gebruikers

Rayon Oost: 33 gebruikers

Rayon Noordwest: 5 gebruikers

Rayon Midden: 16 gebruikers

Rayon Zuidwest: 55 gebruikers

Rayon Brabant: 2 gebruikers

Rayon Limburg: 1 gebruikers

3. Verantwoording educatiegelden en instrumentarium Stichting L&S

3.1 Verantwoordingseisen WEB

Met de wijzigingen in de WEB rond volwasseneducatie zijn de verantwoordingseisen ook aangepast. Wat overeind blijft is dat de middelen van volwasseneducatie afzonderlijk moeten worden verantwoord. Wat ook overeind blijft is dat de verantwoording gaat over het rechtmatig, doelmatig en effectief besteden van de educatiemiddelen. Maar voor de rest is het er niet eenvoudiger op geworden: waar eerst centraal stond dat al deze middelen verplicht besteed moesten worden bij een ROC en vervolgens de ROC's moest kunnen aantonen dat deze middelen aan volwasseneducatie werden besteed, moet gemeenten nu zelf meer verantwoordingsinformatie verzamelen en hebben ze met meerdere partijen te maken waaraan het geld wordt of kan worden besteed. Daarnaast ontvangen nu de contactgemeenten de middelen, die ze vervolgens met de omliggende regiogemeenten moeten verdelen en waar over de besteding afstemming moet plaatsvinden.

In het kader van dit onderzoek en omwille van overzicht, is het belangrijk om in de complexer geworden sturingsrelaties de aandacht te richten op de inhoudelijk eisen van de WEB voor volwasseneducatie¹. Die komen neer op het volgende:

1. Activiteiten waaraan middelen voor volwasseneducatie mogen worden besteed:
 - a. Opleidingen Nederlandse taal- en rekenvaardigheden volgens de vastgestelde eindtermen
 - b. Opleiding Nederlands als tweede taal
2. Doelgroep waaraan deze middelen mogen worden besteed:
 - a. Personen 18 jaar en ouder
 - b. Ingezetene van een gemeente in de betreffende regio
 - c. Laaggeletterden en niet inburgeringsplichtige personen (conform Wet inburgering)
3. Te vergoeden kosten
 - a. Voor opleidingstrajecten
 - b. Niet uitvoeringskosten, maar in WEB is niet gedetailleerd vastgelegd wat daaronder valt

3.2 Verantwoordingseisen WEB en instrumentarium Stichting L&S

In onderstaande tabel is weergegeven hoe de in paragraaf 3.1 samengevatte verantwoordingseisen zich verhouden tot het instrumentarium van de Stichting L&S.

Tabel 1 Overzicht verantwoordingseisen en instrumentarium Stichting L&S

Verantwoordingseis WEB	Mogelijke betekenis instrumentarium Stichting L&S
1. Activiteiten	De <u>voortgangstoetsen</u> laten de ontwikkeling in (o.a.) taalvaardigheid zien van cursisten, waarin de eindtermen van het rijk zijn verwerkt. De voortgangstoetsen zijn daarmee een goed instrument om te kunnen voldoen aan de verantwoordingseisen van de de WEB ten aanzien van de te bekostigen activiteiten. Gezegd kan worden dat de voortgangstoetsen niet alleen voldoen aan de letter van de wet (WEB), maar ook de achterliggende bedoeling: daadwerkelijke voortuitgang realiseren in taalvaardigheden.
2. Doelgroep	De <u>taalmeter</u> is een zowel theoretisch als in de praktijk getoetst instrument om vast te stellen welke personen laaggeletterd zijn. Wat de taalmeter echter (op dit moment) niet standaard doet is een onderscheid maken tussen wel en

¹ Gemeenten moeten ook verantwoord over het deel dat naar ROC's is gegaan in het kader van de afbouwregeling en welk deel van de middelen voor volwasseneducatie ze reserveren voor een volgend jaar (reserveringsregeling). Voor het onderhavige onderzoek zij ze echter niet relevant; de instrumenten van de stichting Lezen & Schrijven hebben vooral een relatie met de inhoudelijke verantwoordingseisen.

	niet inburgeringsplichtige personen. Volgens de de WEB is dat wel nodig.
	De <u>registratieportal</u> registreert gegevens waarmee kan worden vastgesteld of iemand 18 jaar of ouder is (verantwoordingseis WEB) en ingezetene van een gemeente. Doordat ook gevraagd wordt naar het land van herkomst, is in principe daarmee ook vast te stellen of iemand inburgeringsplichtig is. Voor de gemeente Den Haag is de registratieportal op maat gemaakt voor dit onderdeel, zodat expliciet en direct wordt geregistreerd of iemand inburgeringsplichtig is.
3. Te vergoeden kosten	Voor dit onderdeel van de verantwoordingseisen van de WEB heeft de Stichting L&S geen instrument voorhanden om deze makkelijk te verantwoorden.

3.3 Belangrijkste conclusies en advies

De belangrijkste conclusies over het instrumentarium van de Stichting L&S en de verantwoording over educatiegelden zijn:

- Door het toepassen van voortgangstoetsen ontstaat een goed beeld van de ontwikkeling van de taalvaardigheden van deelnemers aan taalcursussen en daarmee van de kwaliteit van de aangeboden trajecten. Waar de voortgangstoetsen worden ingezet geldt dat de trajecten die daar bij horen voldoen aan de verantwoordingseisen van de WEB. De uitkomsten van de voortgangstoetsen stellen ook in staan die verantwoording inhoudelijk te onderbouwen. Belangrijkste advies hierbij is te zorgen voor meer bekendheid bij gemeenten over de voortgangstoetsen, omdat het instrument vooral wordt ingezet door vrijwilligersorganisaties en ROC's, wat niet automatisch betekent dat gemeenten dit weten en benutten voor hun verantwoording. Meest praktisch is om dit via de zogenaamde contactgemeenten te gaan doen, die voor de regio's van gemeenten een centrale rol vervullen in het organiseren van volwasseneducatie en afleggen van verantwoording over de van de rijksoverheid ontvangen middelen.
- In de registratieportal worden gegevens opgenomen, die direct kunnen worden gebruikt voor de verantwoordingseisen van de WEB ten aanzien van de doelgroep. Het enige dat niet direct kan worden beoordeeld is of iemand inburgeringsplichtig is. Wel wordt het land van herkomst geregistreerd, waarmee inburgeringsplicht in principe vast te stellen is. Dan is het wel weer handig om een lijst te hebben op grond waarvan snel kan worden beoordeeld of iemand inburgeringsplichtig is of niet. Een alternatief is om het maatwerk dat voor de gemeente Den Haag is ontwikkeld, breder als standaard voor gemeenten te gaan introduceren. Naast dit inhoudelijk advies geldt ook hier dat meer bekendheid bij gemeenten belangrijk is. Het helpt als zij weten dat bepaalde gegevens al worden geregistreerd in een bestaand systeem van de Stichting L&S, zodat dubbele registraties en registratiesystemen worden voorkomen. Een aantal gemeenten (bijvoorbeeld Amsterdam, Utrecht en Gouda) hebben eigen registratiesystemen, waarin deel overlap zit met de gegevens die in de registratieportal worden opgenomen.
- De instrumenten van de stichting L&S richten zich niet op de kosten van trajecten. Daar ligt eenvoudig ook niet de focus van de stichting, die ligt op het zorgen dat zoveel mogelijk laaggeletterden scholing ontvangen waarmee hun taalvaardigheid groter wordt. Het vaststellen van laaggeletterdheid en meten van de voortgang heeft daarbij prioriteit. Het advies is om dit deel ook over te laten aan gemeenten zelf, die een overzicht hebben van steeds meer partijen die educatietrajecten (laten) uitvoeren in samenwerkingscombinaties van onderwijsinstellingen, bibliotheken, welzijnsinstellingen en vrijwilligersorganisaties.

Bijlage: geïnterviewde personen en bronnen

Geïnterviewde personen:

Thomas van Arendonk	Medewerker Kennis & Innovatie stichting Lezen & Schrijven
Willem Berghoef	Medewerker Kennis & Innovatie stichting Lezen & Schrijven
Sanne Elbrink	Medewerker Kennis & Innovatie stichting Lezen & Schrijven
Yin-Kwan Tang	Rayonmedewerker Rayon Zuid-West

Schrifteiljke en digitale bronnen en achtergrondinformatie

- Data en achtergronddocumenten van de geïnterviewde personen
- Relevante wet-en regelgeving:
 - Wijzigingswet Wet educatie Beroepsonderwijs (WEB)
 - Reserveringsregeling (uitvoeringsbesluit WEB)
 - Single information single audit (Sisa)
 - Besluit accountantscontrole decentrale overheden (Bado)
 - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (Bbv)
- Websites:
 - www.overheid.nl
 - www.lezenenschrijven.nl
 - www.steunpuntbasisvaardigheden.nl