

Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 – 2025

Concept richting toekomst educatiestelsel en aanpak laaggeletterdheid

Aanleiding & achtergrond

- Op 1 januari 2015 is een wijziging van de Wet Educatie Beroepsonderwijs van kracht geworden waarmee voor gemeenten veranderingen zijn opgetreden in de organisatie en financiering van opleidingen voor laaggeletterden.
 - Afschaffen verplichte besteding bij roc's
 - Invoeren verplichting tot regionale samenwerking binnen arbeidsmarktregio's
 - Invoeren specifieke uitkering met tijdelijk karakter
 - Introductie nieuwe verdeelsystematiek op basis van objectieve verdeelmaatstaven
- Bij de wetwijziging in 2015 was het uitgangspunt om de specifieke uitkering voor educatie-opleidingen een tijdelijk karakter te geven. Een evaluatie in 2017 zou moeten uitmaken of het budget per 2018 onderdeel zou worden van de vrij besteedbare uitkering aan het gemeentefonds. Daarmee zou ook de verplichting tot regionale samenwerking vervallen.
- Uit de evaluatie medio 2017 kwam naar voren dat het beëindigen van het geormerkte karakter van het educatiebudget per 2018 voor veel gemeenten nog te vroeg kwam. De regionale samenwerking en de verbinding van het volwassenenonderwijs met de brede gemeentelijke opgave in het sociaal domein zou in de meeste regio's gebaat zijn bij een langere overgangperiode vóórdat overheveling van het budget naar het gemeentefonds zou plaatsvinden.
- In februari 2018 kwamen het Rijk en mede-overheden het Interbestuurlijk Programma overeen. Onderdeel van de gemaakte afspraken was om de komende jaren gezamenlijk op te trekken om de dienstverlening in het sociaal domein te verbeteren en de (taal)vaardigheid en digitale inclusie van kwetsbare groepen te bevorderen.
- In mei 2018 adviseerde de VNG commissie voor Jeugd, Zorg & Onderwijs dat "hoewel de VNG principieel voorstander is van een algemene uitkering aan het gemeentefonds, [deze stap] gezien de huidige situatie nog te vroeg is." De VNG gaf aan verder "principieel van mening [te zijn] dat de middelen verdeeld dienen te worden over alle individuele gemeenten", maar adviseerde ook hier "om de middelen voorlopig via de 35 centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's te blijven verdelen." De VNG adviseerde in dit verband verder om de huidige specifieke uitkering te vervangen door een decentralisatie-uitkering teneinde de bestedingsvrijheid van gemeenten te vergroten.
- In juni en juli 2018 hebben de ministeries van OCW, SZW, VWS en BZK landelijke dialoogdagen georganiseerd om input op te halen voor de vervolgaanpak van laaggeletterdheid. Hieruit kwam een aantal prioriteiten naar voren, zoals (1) het vergroten van het bereik (specifiek onder de NT1 doelgroep), (2) beter zicht op het bereik, de kwaliteit en de effectiviteit van interventies, (3) meer aandacht voor preventie, (4) versterken van de aansluiting met het sociaal domein, en (5) het verder activeren van werkgevers.
- Op 6 december 2018 spreken de VNG commissies voor Onderwijs, Jeugd & Zorg en Participatie, Schuldhulpverlening & Integratie over een voorstel voor de uitgangspunten van een nieuwe, ambitieuze gezamenlijke aanpak van laaggeletterdheid.
- Op 22 januari 2019 vindt een bestuurlijk overleg over de vervolgaanpak van laaggeletterdheid plaats tussen M.OCW, S.SZW en een vertegenwoordiging vanuit de VNG commissies voor Onderwijs, Jeugd en Zorg en Schulden, Integratie en Participatie.

Terugblik verkenning toekomst laaggeletterdheid (mei – oktober 2018)

Met de wetwijziging uit 2015 is de verplichte besteding van het educatiebudget bij roc's beëindigd. Hierdoor is in bijna alle arbeidsmarktregio's een non-formeel aanbod van educatie-opleidingen tot stand gekomen, als aanvulling op formele, diplomagerichte trajecten.

Ter ondersteuning van gemeenten en de landelijke aanpak van laaggeletterdheid, is op initiatief van de ministeries van OCW, SZW en VWS in 2016 het programma "Tel mee met Taal" van start gegaan. Vanuit dit programma is geïnvesteerd in pilots, onderzoek en kennisdeling, zijn subsidies beschikbaar gesteld voor werkgevers, samenwerkingsverbanden en scholen, en zijn gemeenten door Stichting Lezen & Schrijven actief ondersteund bij (het opzetten van) hun aanpak van laaggeletterdheid.

Dit heeft ertoe geleid dat in meer dan 100 gemeenten, verspreid over alle regio's, netwerken tot stand zijn gekomen waarin diverse partijen samenwerken om laaggeletterden te vinden, door te verwijzen en scholingsaanbod te bieden. Daarnaast zijn in alle regio's meerdere taalhuizen en taalpunten geopend als fysieke ontmoetingsplek voor cursisten, vrijwilligers, partnerorganisaties en professionals. In een toenemend aantal gemeenten is het educatiebeleid bovendien onderdeel geworden van de brede gemeentelijke inzet voor kwetsbare groepen in het sociaal domein. Daardoor kunnen meer cursisten worden gevonden en kan het ondersteuningsaanbod beter aansluiten op de ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. Hiermee zijn de fundamenten gelegd voor een duurzame, effectieve aanpak van laaggeletterdheid.¹

In de afgelopen maanden hebben de ministeries van OCW, SZW en VWS samen met de VNG, gemeenten, bibliotheken, vrijwilligersorganisaties, cursusaanbieders en tal van partnerorganisaties een verkenning gedaan naar kansen om de komende jaren de aanpak van laaggeletterdheid verder te versterken. Ondanks het feit dat de doelstellingen van het programma "Tel mee met Taal" ruimschoots zijn overtroffen, blijft het totale bereik van de aanpak van laaggeletterdheid namelijk bescheiden. Ook is een aantal andere knelpunten en verbeterpunten geïdentificeerd.

Het Kabinet wil de aanpak van laaggeletterdheid de komende jaren daarom voortzetten en versterken. Dat kan het Kabinet echter niet alleen. In het Interbestuurlijk Programma hebben de Rijksoverheid en medeoverheden afgesproken hier samen mee aan de slag te gaan. Uit de grote betrokkenheid van maatschappelijke organisaties blijkt bovendien dat deze bestuurlijke ambitie breed in het land wordt gedragen. Dat legt een goede basis voor een ambitieuze, gezamenlijke vervolgaanpak.

De verkenning van verbeterkansen heeft invulling gekregen door middel van drie landelijke Dialoogdagen met ruim 200 partners, gesprekken met gemeenten binnen het netwerk contactgemeenten van het Steunpunt Basisvaardigheden, en drie diners pensant met kleine groepjes onafhankelijke denkers uit de wetenschap, marketing en communicatie. Zo zijn vanuit verschillende perspectieven bouwstenen opgehaald voor de vervolgaanpak.

Een verslag van de dialoogdagen is terug te vinden op de website van Tel mee met Taal.²

¹ Eind 2017 is een tussenevaluatie van de resultaten van het programma "Tel mee met Taal" aan de Tweede Kamer gezonden. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/24/kamerbrief-over-voortgang-actieprogramma-tel-mee-met-taal>

De eindevaluatie van het versijnt in het voorjaar van 2019.

² <https://www.telmeemettaal.nl/nieuws/algemeen/verslag-dialoogdagen-2018/>

Zie ook de Kamerbrief over de dialoogdagen:

<https://www.telmeemettaal.nl/nieuws/algemeen/kamerbrief-uitkomsten-dialoogdagen-vervolgaanpak-laaggeletterdheid/>

Voorstel: 4 pijlers voor een ambitieuze vervolgaanpak van laaggeletterdheid (2020 – 2025)

Op grond van de resultaten van de verkenning doen we een voorstel voor 4 pijlers die samen het kader vormen voor een gezamenlijke vervolgaanpak. Hierbij is de eerste pijler, die de rol van gemeenten beschrijft, dienend aan de andere pijlers.

1. Versterken regierol gemeenten

Mede als gevolg van de landelijke ondersteuning van de afgelopen jaren hebben steeds meer gemeenten de ambitie om hun dienstverlening aan kwetsbare groepen met lage basisvaardigheden te verbeteren, en om laaggeletterden van een passend ondersteuningsaanbod te voorzien. In vier jaar tijd steeg het aantal gemeenten waarin laaggeletterdheid expliciet als opgave in het coalitieakkoord wordt benoemd van een handjevol naar meer dan 100. Hierdoor verandert ook het doel, de omvang en invulling van de landelijke ondersteuning: van aanjagend en initiërend, naar dienstverlend en ondersteunend.

Nu het vraagstuk van laaggeletterdheid in steeds meer gemeenten op bestuurlijk en uitvoerend niveau op de agenda staat, is het tijd om een volgende stap te zetten. Deze bestaat enerzijds uit het bestendigen en verder versterken van de bestaande, soms nog prille, netwerken en infrastructuur met bijvoorbeeld taalhuizen. Anderzijds bestaat deze uit het verder verknopen van de aanpak van laaggeletterdheid met de bredere gemeentelijke inzet voor inclusie en zelfredzaamheid van kwetsbare groepen. Deze dubbele opgave vraagt om een sterkere regierol voor (samenwerkende) gemeenten en, waar gewenst, landelijke ondersteuning die hier dienstbaar aan is.

Uit verschillende onderzoeken en gesprekken met betrokken ambtenaren en wethouders blijkt dat het bestaande wettelijke kader van een specifieke uitkering voor opleidingen voor laaggeletterden, in combinatie met een breed, sturend landelijk ondersteuningsprogramma, deze regierol in de weg kan staan. Hoewel gemeenten over het algemeen hechten aan het geormerkte karakter van het educatiebudget, bestaat daarom een breed gedeelde wens voor ruimere bestedingsmogelijkheden van de beschikbare middelen.

Binnen de vervolgaanpak zal de regierol van gemeenten daarom worden versterkt. Het uitgangspunt hierbij is dat meer ruimte ontstaat voor uitgaven in het kader van bijvoorbeeld coördinatie, innovatie, monitoring, werving en kwaliteitszorg. Dit heeft twee hoofddoelen:

- (1) méér mensen bereiken, specifiek groepen met een grotere afstand tot scholingsaanbod.
- (2) de aanpak van laaggeletterdheid steviger verbinden, inhoudelijk, organisatorisch en financieel, met andere programma's en interventies in het sociaal domein.

Er blijft landelijke ondersteuning beschikbaar, maar deze wordt nadrukkelijker vraaggestuurd vormgegeven en gericht op het bevorderen van kwaliteit en effectiviteit door middel van bijvoorbeeld kennisdeling, professionalisering, deskundigheidsbevordering en onderzoek.

2. Aanpak op maat en groter bereik onder de verschillende doelgroepen

De potentiële doelgroep voor cursussen basisvaardigheden is heel groot. Bijna 2.500.000 volwassenen beheersen de Nederlandse taal en/of rekenvaardigheden onder niveau 2F.

Hoewel precieze cijfers ontbreken, is de schatting dat jaarlijks slechts tussen de 35.000 en 100.000 mensen worden bereikt. De deelnemers aan cursussen vormen bovendien geen goede afspiegeling van de samenstelling van de doelgroep. 80 tot 90 % van de cursisten is anderstalig, terwijl zij slechts 35 % van de doelgroep uitmaken. De laaggeletterden met Nederlands als eerste taal (NT1) worden beperkt bereikt.

Binnen de groep laaggeletterden bestaan bovendien grote verschillen in leerbaarheid, motivatie en vindbaarheid. Een deel van de laaggeletterden, waaronder mensen met een lichtverstandelijke

beperking, heeft onvoldoende leervermogen om geletterd te worden tot het niveau waarop volledig zelfstandige deelname aan de (digitale) samenleving mogelijk is. Een ander deel van de laaggeletterden is juist zeer gemotiveerd om (snel) vaardiger te worden in het Nederlands zodat zij hun arbeidsmarktpositie kunnen verbeteren of kunnen deelnemen aan (beroeps)onderwijs. Tussen deze twee uitersten bevinden zich honderdduizenden mensen die in meer of mindere mate een steuntje in de rug nodig hebben. Zij worden vooral aangesproken worden door een aanbod dat aansluit op een concreet ervaren hulpvraag of ondersteuningsbehoefte.

Hoewel het aanbod voor laaggeletterden in de afgelopen jaren meer divers is geworden, is dit nog niet gedifferentieerd genoeg om deze heel verschillende groepen allemaal even goed te bereiken.

Een belangrijke opgave voor de komende jaren is daarom om, naast de groep laaggeletterden met Nederlands als tweede taal en de laaggeletterden met een grote persoonlijke motivatie en relatief hoge leerbaarheid, de laaggeletterden te bereiken die minder goed in beeld zijn en minder worden bereikt. Deze groep is specifiek kwetsbaar op de arbeidsmarkt, heeft een groter risico op armoede en problematische schulden, heeft meer moeite met (het begrijpen van informatie over) een gezonde levensstijl en heeft grote moeite met (digitale) communicatie. Ook de dienstverlening in het sociaal domein is voor deze groep vaak minder effectief.

De inzet van gemeenten zou zich daarom nadrukkelijker ook op deze kwetsbare groep moeten richten. De landelijke ondersteuning zal hier dienstbaar aan zijn, bijvoorbeeld door zelf het goede voorbeeld te geven met toegankelijke dienstverlening en begrijpelijke communicatie.

3. Meer zicht op bereik, kwaliteit en effectiviteit

In de WEB is geregeld dat de Onderwijsinspectie toezicht houdt op het formele volwassenenonderwijs. Voor het niet-formele aanbod bestaat geen landelijk toezicht. Er bestaan weliswaar landelijke eindtermen die beschrijven waaraan het (niet-formele) onderwijs moet voldoen, maar er is niet geregeld hoe hierop wordt gecontroleerd. Gemeenten zijn hier zelf verantwoordelijk voor. Uit (steekproef)onderzoek van Stichting Lezen & Schrijven blijkt dat de impact van deze non-formele trajecten wisselend is. De impact op lange termijn is onduidelijk.

Gemeenten kunnen sturen op kwaliteit van het niet-formele aanbod via hun inkoop- en subsidievoorwaarden, professionalisering van docenten en ondersteuning van vrijwilligers, maar hebben soms niet voldoende kennis en instrumenten om de kwaliteit van het opleidingsaanbod goed te waarborgen. Voor een groot deel van het volwassenenonderwijsaanbod vindt momenteel dus geen of beperkte sturing op kwaliteit plaatsvindt. Van het grootste deel van het budget (namelijk het WEB budget) weten we bovendien niet hoeveel mensen er mee worden bereikt en wat de effecten zijn.

Een lerende aanpak van laaggeletterdheid is gebaat bij een beter beeld van zowel de input (aantal cursisten) als de output en outcome van de interventies. Beter zicht op het bereik, de kwaliteit en de effectiviteit van de interventies helpt om het ondersteuningsaanbod voor de doelgroep steeds verder te verbeteren. Ook beantwoordt meer informatie over bereik, kwaliteit en effectiviteit aan een brede maatschappelijke en politieke roep om het nut en de noodzaak van investeringen in laaggeletterdheid met feitenmateriaal te staven.

Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren is daarom om, met name voor het non-formele aanbod, meer te sturen, en beter zicht te krijgen, op de input (aantallen deelnemers), output (afgeronde trajecten of afgegeven diploma's) en outcome (maatschappelijke uitkomst) van het laaggeletterdheidsbeleid. Hiervoor zijn zowel kwalitatieve als kwantitatieve doelstellingen nodig die rekening houden met de grote diversiteit binnen de groep laaggeletterden. Het Rijk zou hierover (in het kader van het IBP) graag concrete afspraken maken met gemeenten en de voortgang (laten) monitoren zodat hiervan een landelijk beeld ontstaat.

4. Voortzetten en versterken integrale aanpak en regionale samenwerking

Met het programma "Tel mee met Taal" en de ondersteuning van gemeenten door Stichting Lezen & Schrijven is fors ingezet op lokale en regionale netwerkvorming en het verbinden van de aanpak van laaggeletterdheid aan de brede gemeentelijke opgaven in het sociaal domein. Ook is veel aandacht geweest voor het tegengaan van laaggeletterdheid die van generatie op generatie wordt overgedragen door inzet op (voor)lezen, leesplezier en ondersteuning van laagtaalvaardige gezinnen. Deze integrale aanpak is succesvol gebleken en verdient het om verder te worden versterkt.

In de komende jaren kan een stevigere verbinding van volwasseneneducatie met inburgering en beroepsonderwijs bijvoorbeeld bijdragen aan doorlopende leer- en ontwikkellijnen voor de groep laaggeletterden die voldoende leerbaar en gemotiveerd is om vervolgstappen in het formele onderwijs te zetten. Door meer aandacht voor digitale vaardigheden en digitale inclusie kunnen nieuwe doelgroepen worden bereikt en worden mensen ondersteund in heel praktische alledaagse digitale communicatie. Daarom wordt de interdepartementale samenwerking binnen de Rijksoverheid verbreed naar het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Ook op gemeentelijk niveau biedt een integrale aanpak, binnen sterke regionale netwerken van partnerorganisaties, kansen om taal en basisvaardigheden als middel te benutten voor bredere maatschappelijke participatie, inclusie en zelfredzaamheid. Het voortzetten en versterken van een samenhangende aanpak, op landelijk én regionaal niveau, is daarom de vierde pijler die we voorstellen binnen de gezamenlijke vervolgaanpak.

Vragen aan commissieleden

- Herkennen jullie je in de 4 pijlers?
- Welke aandachtspunten zouden jullie willen meegeven om de regierol van gemeenten succesvol te versterken?
- Wat hebben gemeenten aan landelijke ondersteuning nodig om het bereik onder laaggeletterden met Nederlands als moedertaal en andere kwetsbare groepen te vergroten?
- Wat hebben gemeenten aan landelijke ondersteuning nodig om de kwaliteit van het non-formele aanbod beter inzichtelijk te maken en te waarborgen?
- Welke partijen of organisaties zouden verder betrokken kunnen worden om de aanpak van laaggeletterdheid effectiever in te bedden in het bredere sociaal domein?
- Met welke andere (landelijke) ondersteuningsprogramma's of initiatieven zou nadere samenwerking kunnen worden gezocht?
- Willen jullie zelf nog aandachtspunten en onderwerpen meegeven?