

Volwasseneneducatie en bestrijding laaggeletterdheid in Holland Rijnland 2015-2019

Evaluatie, knelpunten en aandachtspunten voor toekomstig beleid

Inleiding

Op 1 oktober 2015 heeft de Leidse gemeenteraad het Regionaal Educatieprogramma Holland Rijnland vastgesteld. Het programma was in overleg met de overige Holland Rijnlandgemeenten tot stand gekomen en afgestemd in het Portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda.. Leiden is de contactgemeente voor de uitvoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) in Holland Rijnland en in die rol verantwoordelijk voor een juiste besteding van de regionale middelen en een correcte verantwoording aan het Rijk.

Aanleiding om het plan te maken was de wijziging van de WEB per 1 januari 2015. De belangrijkste wijziging was dat de middelen die in het kader van de WEB aan de gemeenten ter beschikking werden gesteld niet meer verplicht besteed moesten worden bij een roc. De verplichte winkelnering werd met 25 procent per jaar stapsgewijs afgebouwd. Van 100 procent besteding bij de roc's in 2014 naar nul procent in 2018. In de memorie van toelichting op de wet werden gemeenten verplicht om een regionaal plan te maken voor de besteding van de vrijkomende middelen. In Holland Rijnland was al eerder besloten om mee te gaan in de stapsgewijze afbouw dat wil zeggen dat in principe niet meer bij de roc's werd besteed dan wettelijk verplicht was.

WEB-middelen mogen alleen besteed worden aan opleidingen taal, rekenen en/of digitale vaardigheden voor mensen die niet inburgeringsplichtig zijn. Het ultieme doel van educatie is de doelgroep in staat te stellen meer en beter te participeren in de samenleving.

Evaluatie

Landelijk is de nieuwe aanpak van volwasseneneducatie geëvalueerd. De evaluatie is naar de Tweede Kamer gestuurd. In haar begeleidende brief schrijft de toenmalige Minister van Onderwijs Bussemaker :

Uit de evaluatie blijkt dat na de wetswijziging bijna alle gemeenten in arbeidsmarktregio's zijn gaan samenwerken. Ook is er een meer divers educatieaanbod ontstaan, doordat gemeenten niet langer uitsluitend formele trajecten bij roc's inkopen, maar in toenemende mate andere vormen van educatie aanbieden. Dit kunnen trajecten-op-maat voor specifieke doelgroepen via commerciële aanbieders zijn of laagdrempelige cursussen in bibliotheken of in samenwerking met welzijnsorganisaties. Gemeenten kunnen meer mensen bereiken wanneer het educatiebeleid beter verbonden is met het sociaal domein. Bijna de helft van de gemeenten is hiermee naar eigen zeggen redelijk op weg.

Van de bevraagde gemeenteambtenaren denkt meer dan de helft dat de continuïteit van educatie in hun gemeenten in gevaar komt als het budget voor volwasseneneducatie niet langer geoormerkt is. Gemeenten blijken daarnaast nog beperkt zicht te hebben op het bereik van hun educatiebeleid en het effect hiervan. Dit geldt met name voor de niet-formele trajecten. Het algemene beeld is wel dat het bereik onder laaggeletterden groeit, mede dankzij de succesvolle aanpak van het actieprogramma Tel mee met Taal.

Het bovenstaande is ook representatief voor Holland Rijnland. Aan de hand van de beslispunten in het regionaal educatieprogramma gaan we hierna meer specifiek op de situatie in onze regio in.

Het regionaal educatieprogramma bevat de volgende beslispunten:

- a) als prioritaire doelgroepen zijn aangewezen:
 - uitkeringsgerechtigden met een te laag taalniveau om te participeren op de arbeidsmarkt
 - jongeren met of zonder uitkering met een te laag taalniveau om te participeren op de arbeidsmarkt
 - mensen met een te laag taalniveau om te participeren in de maatschappij
- b) inkoop van non-formele educatie,
- c) inkoop van een mix van vrijwillig en professioneel aanbod;
- d) het maken van afspraken met potentiële doorverwijzers naar het educatie-aanbod
- e) onderzoeken op welke wijze educatiemiddelen als subsidie kunnen worden ingezet;
- f) ontwikkeling van educatienetwerk(en) ;
- g) aansluiting bij het landelijk actieplan 'Tel mee met Taal', voor zover dat past in het beleid;

Nieuwe infrastructuur

Gelijktijdig met de afbouw van de oude infrastructuur bij de roc's is een nieuwe infrastructuur opgebouwd. Die ziet er nu, in 2018, als volgt uit:

- Er zijn na een Europese aanbesteding drie private partijen gecontracteerd die het educatieaanbod in de regio verzorgen. Zij hebben het werk onderling verdeeld per subregio: NL-educatie is actief in de Leidse regio, Sagenn in de regio Alphen en IVIO in Katwijk en de Bollenstreek. Het merendeel van de trajecten duurt een jaar. Alleen Sagenn werkt ook met kortere trajecten.
- Vier Taalhuizen bij de bibliotheken in Holland Rijnland draaien deels op subsidie uit de WEB-middelen: Bollenstreek, Katwijk, BplusC en Rijn en Venen
- Twee projecten worden door gemeenten zelf uitgevoerd: Project JA-plus voor de Leidse regio en het Taalverbetertraject in Katwijk. In dit laatste project wordt sterk gestuurd vanuit de gemeente Katwijk. De uitvoering is belegd bij IVIO, het Taalhuis Katwijk en 'Dubbeltaal', een kleine taalaanbieder in Katwijk.

De aanbesteding is uitgevoerd in 2016. De opdracht is eind 2016 gegund en de aanbieders zijn begin 2017 gestart. Daarom zijn de in 2016 vrij besteedbare WEB-middelen meer 'versnipperd' besteed aan verschillende projecten. Deze 'extra projecten' zijn inmiddels allemaal afgesloten. Het Taalverbetertraject Katwijk is wegens succes geprolonged.

In hoeverre is het regionaal educatieprogramma uitgevoerd en in welke mate is de doelstelling bereikt? Wat zijn de cijfers, waar zitten de knelpunten?

De alomvattende doelstelling van het regionaal programma was om met een ongeveer gelijk budget als voorheen meer mensen te bereiken. Dat is gelukt als je de bezoekers van de Taalhuizen meetelt. Vóór 2015 volgden rond de 1000 personen per jaar taallessen bij de roc's. Nu bereiken we met de

WEB-middelen meer mensen, maar het aanbod in een Taalhuis is minder intensief met kortlopende cursussen en meer vrijblijvendheid. De ideale combinatie ontstaat als de deelnemers van beide voorzieningen gebruik maken. In de Taalhuizen wordt de in de lessen opgedane kennis in de praktijk gebracht. Het exacte aantal deelnemers is in de Taalhuizen is moeilijk vast te stellen. Sommige taalhuizen tellen het aantal contactmomenten en niet de unieke personen. De hier genoemde aantallen betreffen personen die voor de verantwoording van de WEB-middelen zijn opgevoerd.

Aantallen deelnemers Educatie Holland Rijnland 2017 (WEB-gefinancierd)

| | |
|------------------------|-------------------------------------|
| ROC Leiden | 70 |
| ROC ID-college | 145 |
| IVIO | 122 |
| NL-Educatie | 212 |
| Sagenn | 153 |
| Dubbeltaal | 20 |
| JA+ | 211 |
| Taalhuis BplusC | 214 vaste bezoekers |
| Taalhuis Bollenstreek | 174 (én 203 inburgeringsplichtigen) |
| Taalhuis Katwijk | 125 (én 200 inburgeringsplichtigen) |
| Taalhuis Rijn en Venen | 144 |

Totaal in 2017 1.590 deelnemers (403 inburgeringsplichtigen niet meegeteld). Ter vergelijking in 2016: waren er 1401 deelnemers waarvan naar schatting 600 via een Taalhuis, in 2014, toen alle WEB-middelen nog naar de roc's gingen waren er 998 deelnemers.

Aantallen deelnemers Educatie Holland Rijnland 2018 (WEB-gefinancierd)

Voor 2018 zijn de cijfers natuurlijk nog niet definitief. Hieronder een tussenstand. Cijfers van de Taalhuizen zijn nog niet opgenomen omdat het onderscheid naar wel of niet WEB-gefinancierd nog niet gemaakt kan worden. De bezoekersaantallen van de Taalhuizen stijgen, naar verluidt, nog steeds)

| | |
|-------------|--|
| IVIO | 84 (actief begin november) 109 deelnemers hebben vanaf de start in 2017 een volledig traject afgerond |
| NL-Educatie | 156 (actief begin november) 53 deelnemers hebben vanaf de start in 2017 een volledig traject afgerond |
| Sagenn | 237 (actief begin november) 152 deelnemers hebben vanaf de start in 2017 een volledig traject afgerond |
| JA+ | 142 deelnemers (eind juli) |

Het regionaal educatieprogramma per beslispunt.

a) De prioritaire doelgroepen.

De private aanbieders hebben de opdracht om zich in de eerste plaats te richten op uitkeringsgerechtigden. De gemeenten verwijzen echter relatief weinig uitkeringsontvangers door. En als mensen worden doorverwezen is het lang niet zeker dat zij zich ook melden bij de taalaanbieder. Dit wordt in het algemeen niet of te weinig gemonitord.

De meesten belangstellenden melden zich uit eigen beweging. In het bijzonder in Leiden worden vervolgens vrij veel (in 2018 meer dan 80) mensen die willen deelnemen niet geplaatst omdat zij geen uitkering hebben. De aanbieders hebben zelf geen probleem om deelnemers te vinden. In de aanloopperiode adverteerden zij in huis-aan-huisbladen. Dat leverde veel op. Ook mond- tot- mondreclame en aanmelden via websites loopt goed. Op deze manier werden echter niet specifiek de uitkeringsgerechtigden bereikt. Een strenge selectie op dit criterium leidt er zelfs toe dat niet de volledige capaciteit wordt benut.

Vanzelfsprekend komt dan de vraag van de aanbieders of zij toch ook niet anderen mogen plaatsen.

Niet-uitkeringsgerechtigden worden wel doorverwezen naar het Taalhuis maar zij vinden daar niet altijd de intensieve taal cursus die zij zoeken. Het aanbod van het Taalhuis is anders dan dat van de gecontracteerde taalaanbieders. De activiteiten van de Taalhuizen zijn gericht op het oefenen van de Nederlandse taal met bijv. taalmaatjes/vrijwilligers, lees- en schrijftafels en taalcafés. Het dient ter ondersteuning van en aanvulling op een formeel taaltraject.

Uitkeringsgerechtigden worden wel goed bereikt in het Project JA+ en het taalverbetertraject Katwijk. De afdelingen Werk en Inkomen melden de klanten aan en op grond van de Participatiewet kunnen mensen verplicht worden om aan het traject deel te nemen. Bij JA+ blijven deelnemers anderhalf tot twee jaar in het traject. Het doel is uitstroom naar werk en mensen die ver staan van de arbeidsmarkt hebben daar veel tijd voor nodig.

Het benoemen van jongeren en in het bijzonder jongere uitkeringsgerechtigden als doelgroep heeft bij individuele aanmeldingen geen zin. Het onderscheid wordt gemaakt naar wel of geen uitkering. De leeftijd speelt in de praktijk geen rol.

De derde prioritaire doelgroep bestaat uit iedereen met een te laag taalniveau om te participeren in de maatschappij. Uit onderzoek is bekend dat de helft van de laaggeletterden werkt. Deze groep is benoemd om te voorkomen dat er geen gesubsidieerd aanbod meer zou zijn voor laaggeletterden zonder uitkering. In deze groep zitten veel mensen voor wie Nederlands de moedertaal is. Deze groep is moeilijk te bereiken. Dat is al jaren bekend. Met de aanbieders is afgesproken dat zij NT-1-ers nooit weigeren. Zij zullen bij voldoende aanmeldingen altijd een lesgroep vormen. Het aantal NT-1 ers dat op dit moment taallessen volgt, is erg laag.

Een logisch knelpunt bij het stellen van prioriteiten is dat er behalve via het Taalhuis en specifieke projecten geen aanbod is voor bepaalde groepen voor wie dat er wel zou moeten zijn. Het gaat om de eerder genoemde werkende laaggeletterden, ook met niet Nederlandse achtergrond, MOE-landers, laagtaalvaardige ouders, vrouwen uit een traditionele cultuur die niet werken en veel thuiszitten.

b) Inkoop van non-formele educatie

Het aanbod van educatie in Holland Rijnland is volledig non-formeel. Non-formeel betekent hier dat de opleidingen niet gericht zijn op het behalen van een erkend diploma. Het eerste doel is immers participatie en niet de perfecte beheersing van de Nederlands taal. Deelnemers krijgen overigens bijna altijd bij afronding van een traject een certificaat.

- c) Inkoop van een mix van vrijwillig en professioneel aanbod
Zowel de private aanbieders als de projecten werken met professionele docenten. In de Taalhuizen werken veelal vrijwilligers (o.a. taalmaatjes), die opgeleid zijn door trainers van de Stichting Lezen en Schrijven. In de Taalhuizen werken ook professionals die de vrijwilligers ondersteunen en de activiteiten coördineren en aansturen.
- d) Het maken van afspraken met potentiële doorverwijzers naar het educatie-aanbod
Een belangrijke verwijzer naar het educatieaanbod is de gemeente zelf, in het bijzonder de afdeling Werk en Inkomen. Ondanks alle afspraken en inspanningen om aanmelding langs die weg te vergroten loopt dat, zoals gezegd nog steeds niet goed. Het besef dat mensen niet taalvaardig kunnen zijn als zij wel aan de criteria van de Wet taaleis voldoen, is onvoldoende aanwezig. Ook van andere instanties komen te weinig doorverwijzingen. Waarschijnlijk helpen hier alleen strikte protocollen. Wij moeten de doorverwijzing in ieder geval beter monitoren. De Participatiewet biedt de mogelijkheid om het volgen van taallessen al verplichting op te leggen. Stichting Lezen en Schrijven biedt de trainingen 'Herkennen en Doorverwijzen'.
- e) Onderzoeken op welke wijze educatiemiddelen als subsidie kunnen worden ingezet.
Met uitzondering van enkele kleine subsidies in 2015 en 2016 is alleen de bijdrage aan de Taalhuizen als subsidie verstrekt. De financieringsvorm 'subsidie' werkt goed. Er is geen verplichting om de WEB-middelen volledig aan te besteden. Omdat de WEB expliciet spreekt van opleidingen educatie en het geld niet besteed mag worden aan inburgeraars heeft aanvankelijk wel de vraag gespeeld of de subsidie aan de Taalhuizen altijd rechtmatig was. In de Taalhuizen worden tal van activiteiten georganiseerd die soms wel en soms niet als 'opleiding' zouden kunnen worden aangemerkt terwijl er daarnaast ook veel inburgeringsplichtigen komen. De verantwoording van de uitgaven aan het Rijk is tot nu toe mede dankzij de zorgvuldige verantwoording van de Taalhuizen zelf volledig geaccepteerd. (NB: niet rechtmatig bestede WEB-middelen moeten worden terugbetaald aan het Rijk).
- f) Ontwikkeling van educatienetwerk(en)
In alle drie de subregio's zijn educatienetwerken gerealiseerd, waarin de Taalhuizen de centrale rol spelen. Naast de WEB-gefinancierde activiteiten zijn er nog andere al dan niet gesubsidieerde instanties met taal en laaggeletterdheid bezig. Zij maken onderdeel uit van het netwerk en in het algemeen kennen zij elkaar en weet men van elkaar wat de ander doet. Zo'n netwerk moet wel onderhouden worden.
Hiermee overlapt deels het Bondgenootschap Geletterdheid in Holland Rijnland 2017-2020 waarin gemeenten, onderwijsinstellingen en andere partijen zich hebben verbonden om de laaggeletterdheid in Holland Rijnland in vier jaar met 20 procent te verminderen. Hiervoor is ook een uitvoeringsplan gemaakt. Particuliere werkgevers worden in de beide netwerken gemist. Zij maken daar te weinig deel van uit.
- g) Aansluiten bij het landelijk actieplan 'Tel mee met Taal', voor zover dat past in het beleid.

Het Actieplan Tel mee met Taal en het daarop gebaseerde uitvoeringsplan Taal voor het Leven liepen oorspronkelijk tot en met 2018. De plannen zijn met één jaar verlengd tot en met 2019. In Tel mee met Taal werken de ministeries OCW, SZW en VWS samen. Tel mee met Taal en . Taal voor het Leven worden uitgevoerd door de stichting Lezen en Schrijven. In het bijzonder in de Taalhuizen komen WEB-middelen en Taal voor het Leven bij elkaar. De projectmedewerkers van de Stichting Lezen en Schrijven geven ondersteuning in de taalhuizen. Lezen en Schrijven ontwikkelt vrijwilligerstrainingen, lesmethodes en leermiddelen.

Op grond van het bovenstaande kunnen we concluderen dat we het Regionaal Educatieprogramma 2015 volledig hebben uitgevoerd. Er is een overzichtelijk uitvoeringsstructuur ontstaan. Er gaat heel veel goed. Professionele taalinstututen bieden intensieve cursussen aan mensen die het echt nodig hebben. Uitkeringsgerechtigden maken daarvan minder gebruik dan verwacht. Ook het aantal NT1-ers blijft achter bij de verwachting. De Taalhuizen bloeien mede dankzij de subsidies uit de WEB-middelen. Dankzij de Taalhuizen worden meer mensen bereikt dan voorheen.

Toekomst 2019 en verder

De nieuwe Minister van Onderwijs Van Engelshoven werkt inmiddels aan een vervolgaanpak laaggeletterdheid en bouwt daarmee voort op het succes van Tel mee met Taal. In haar brief van 28 maart 2018 aan de Tweede Kamer schrijft zij in dit verband over de WEB het volgende: *Ook betrek ik bij deze gesprekken de toekomst van het stelsel voor volwasseneneducatie. Op 28 juli jl. bent u geïnformeerd over de uitkomsten van de evaluatie van het gemeentelijke beleid voor volwasseneneducatie. Uit de evaluatie blijkt onder meer dat een grotere mate van bestedingsvrijheid voor gemeenten wenselijk is. Zo ontstaan nieuwe mogelijkheden voor trajecten waarin het vinden en opleidingen van laaggeletterden onderdeel is van de brede gemeentelijke inzet op (re-)integratie, participatie en maatschappelijke ondersteuning. Hiervoor zou de Wet Educatie Beroepsonderwijs per 2020 kunnen worden gewijzigd. Dat zou een logisch moment zijn om te bezien welke vorm van landelijke ondersteuning wenselijk is.*

Per 2020 wordt de WEB dus opnieuw gewijzigd. De contouren van het nieuwe beleid (het Meerjarenplan Alfabetisering) worden waarschijnlijk in het voorjaar van 2019 bekend. Uit de woorden van de Minister blijkt dat het in ieder geval integraal beleid zal zijn.

Wat betreft de financiering vanuit het Rijk zijn er drie mogelijkheden:

- het WEB- budget wordt opgenomen in de algemene uitkering. In dat geval is Leiden zeker geen contactgemeente meer.
- het WEB-budget wordt een doeluitkering. Het geld is geormerkt maar de besteding hoeft niet te worden verantwoord.
- het WEB-budget blijft een specifieke uitkering met de (SISA)-verantwoording, zoals nu ook het geval is.

In alle drie situaties is het mogelijk om de regionale samenwerking voort te zetten, ook als dat (zoals nu het geval is) niet van bovenaf is opgelegd. Het is goed om nu al na te denken over het al dan niet voortzetten van de samenwerking. Daarbij is ook een variant waarbij per subregio wordt samengewerkt mogelijk.

In 2019 verandert in de wetgeving nog niets. Het actieprogramma Tel mee met Taal is ook met een jaar (2019) verlengd. Het contract met de huidige aanbieders kan worden verlengd tot en met 2020. In dit licht is het opportuun om nu al een nieuw Regionaal Educatieprogramma te ontwikkelen.

Het is wel goed om op een aantal punten alvast bij te sturen:

- verbeteren signaalfunctie van afdelingen werk en inkomen, sociale wijkteams en andere instanties waar uitkeringsgerechtigden komen, meer begeleiding bij doorverwijzing, betere monitoring, gemeenten kunnen verplichtingen opleggen op grond van de Participatiewet
- verruiming van de prioritaire doelgroepen. Private aanbieders mogen ook deelnemers uit andere kwetsbare doelgroepen plaatsen. We kunnen hiervoor ook bepaalde quota reserveren. Denk daarbij vooral ook aan de NT-1ers (bij twijfel overleg met gemeente)

Financiën Begroting 2019

Inkomsten: Toegekende Specifieke Uitkering Educatie 2019 : €1.406.066,00

| | |
|---------------------|---------|
| Alphen aan den Rijn | 300.291 |
| Hillegom | 49.031 |
| Kaag en Braassem | 54.196 |
| Katwijk | 162.979 |
| Leiden | 440.598 |
| Leiderdorp | 71.826 |
| Lisse | 48.969 |
| Nieuwkoop | 61.756 |
| Noordwijk | 54.407 |
| Noordwijkerhout | 31.960 |
| Oegstgeest | 44.920 |
| Teylingen | 67.313 |
| Zoeterwoude | 17.818 |

Uitgaven 2019

| | |
|-----------------------------|---------|
| Taalhuis BplusC | 60.000 |
| Taalhuis Bollenstreek | 50.000 |
| Taalhuis Katwijk | 30.000 |
| Taalhuis Rijn en Venen | 60.000 |
| Ja-plus | 230.000 |
| Taalverbetertraject Katwijk | 50.000 |
| IVIO (Bollenstreek/Katwijk) | 300.000 |
| NL Educatie (Leidse regio) | 300.000 |
| Sagenn (Regio Alphen) | 300.000 |
| Onvoorzien | 20.000 |