

Bestuurlijke afspraken Laaggeletterdheid

Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024

Partijen

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap mw mr drs Ingrid van Engelshoven

De staatssecretaris van Sociale en Werkgelegenheid mw drs Tamara van Ark

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dhr drs Raymond Knops

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Cultuur dhr Hugo de Jonge

en

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

vertegenwoordigd door dhr drs Eric van Oosterhout secretaris VNG-bestuur

Overwegingen

Mensen hebben te maken met de basisvaardigheden taal, rekenen en digitalisering in tal van dagelijkse activiteiten. Maar niet iedereen gaat dit even gemakkelijk af. Een grote groep heeft moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Een groot deel van hen heeft bovendien beperkte digitale vaardigheden.¹

De eisen die worden gesteld aan de vaardigheden van mensen worden hoger en technologische/digitale ontwikkelingen maken het dagelijks leven complexer. Een groeiend aantal mensen verliest de aansluiting met deze veranderingen.

Laaggeletterden hebben niet alleen moeite met basisvaardigheden, maar hebben ook vaak te maken met andere problemen die verband houden met werk(loosheid), gezondheid, participatie, inburgering en integratie. Ook hebben zij vaker schulden en behoefte aan maatschappelijke ondersteuning.

De groep laaggeletterden vertoont een grote diversiteit in leervraag, behoefte en leerstijl. Een groot deel van hen wordt onvoldoende bereikt met het huidige aanbod educatie-activiteiten. Dit betreft in het bijzonder de groep met Nederlands als moedertaal (de NT-1 groep). Zij vormen ruim twee-derde van de doelgroep, maar minder dan 20 % van het aantal deelnemers aan lesaanbod.

¹ Uit het PIAAC onderzoek (2013) van de OESO blijkt dat het gaat om 1,3 miljoen mensen tussen de 16 en 65 jaar die moeite hebben met taal en/of rekenen. Volgens de Algemene Rekenkamer (2016) gaat het om minstens 2,5 miljoen mensen wanneer in aanvulling op de groep die de OESO in kaart heeft gebracht, ook mensen van 65 jaar en ouder worden meegeteld en mensen die alleen lage rekenvaardigheden hebben (en dus geen lage taalvaardigheid).

In het Interbestuurlijk Programma (dd. 12 februari 2018) hebben de Rijksoverheid, gemeenten en andere decentrale overheden afgesproken om de komende jaren gezamenlijk op te trekken bij het verbeteren van de (taal)vaardigheid van volwassenen.

In het Regeerakkoord “Vertrouwen in de Toekomst” heeft het Kabinet aangegeven het budget voor de aanpak van laaggeletterdheid structureel met € 5 miljoen per jaar te verhogen. In de beleidsbrief “Samen aan de slag voor een vaardig Nederland” (dd. 18 maart 2019) hebben de bewindslieden van OCW, SZW, BZK en VWS bovendien aangekondigd om samen met gemeenten in de periode 2020-2024 een merkbare verbetering te realiseren in het bereiken van de diverse groepen laaggeletterden met een kwalitatief aanbod op maat.

Naast deze noodzaak tot vermindering van laaggeletterdheid is het van belang dat overheidsmaatregelen op het gebied van onderwijs en inburgering blijven bijdragen aan de preventie ervan. Daarnaast zet het kabinet in op bevordering van digitale inclusie, onder meer via hulpstructuren, zoals beschreven in de beleidsbrief van de staatssecretaris van BZK d.d. 12 december 2018 “Iedereen moet kunnen meedoen.”

Doelen

Partijen hebben de volgende gezamenlijke doelen:

1. Uiterlijk eind 2024 is in alle gemeenten, onder regie van de centrumgemeente/WEB-contactgemeente van de arbeidsmarktregio, een effectieve aanpak van laaggeletterdheid gerealiseerd die:
 - a. de doelgroep centraal stelt en daarom inhoudelijk, financieel en organisatorisch is verbonden met het gemeentelijke beleid voor het sociaal domein, de lokale educatieve agenda's waaronder het onderwijsachterstandenbeleid, het bibliotheekbeleid en de rmc-functie voor voortijdig schoolverlaters;
 - b. gestoeld is op een duurzame lokale en regionale infra- en netwerkstructuur voor signalering, werving, toeleiding, scholing en terugkomactiviteiten ten behoeve van deelnemers;
 - c. gebaseerd is op onderlinge kennisuitwisseling en systematische monitoring van de aanpak van laaggeletterdheid en van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het educatie-aanbod.
 - d. bijdraagt aan de gezamenlijke ambitie om een significante groei te realiseren van de deelname aan les- en leeraanbod onder de doelgroep, specifiek de groep met Nederlands als eerste taal.²

² Partijen erkennen dat op dit moment nog geen landelijk beeld bestaat van de deelname aan opleidingen basisvaardigheden/WEB bekostigd educatie-aanbod. Daardoor is het op dit moment nog niet mogelijk om een absolute doelstelling te formuleren. Hierover vindt in 2021 vervolgoverleg plaats, mede op basis van de doelgroepenanalyse die in 2019 landelijk wordt uitgevoerd, de door de WEB-contactgemeenten te leveren 0-meting/bereikcijfers van het educatie-aanbod in de arbeidsmarktregio's in 2020 en een haalbaarheidsonderzoek in 2020, uitgevoerd door een onafhankelijk bureau, naar verschillende ambitieniveaus

2. In elke arbeidsmarktregio is een kwalitatief goed WEB-bekostigd educatie-aanbod beschikbaar van formele en non-formele les- en leeractiviteiten taal, rekenen en digitale vaardigheden, die zijn afgestemd op de leervraag, behoefte, leerstijl en -vermogen van de diverse doelgroepen.³

Beleidsinstrumenten en activiteiten

Om de beoogde doelen te kunnen bereiken wordt een aantal nieuwe beleidsinstrumenten ontwikkeld en ingezet:

1. Regionaal programma laaggeletterdheid

In elke arbeidsmarktregio is uiterlijk medio 2020 in een regionaal programma laaggeletterdheid beschreven hoe bovenstaande gezamenlijke doelstellingen worden behaald. Hierbij is een aanpak geformuleerd met herkenbare mijlpalen en meetbare subdoelstellingen (op gemeentelijk en/of regionaal niveau) op basis waarvan monitoring in de periode 2021-2024 mogelijk is. Het programma is een actualisering of uitwerking van, of aanvulling op, bestaande regionale en gemeentelijke afspraken in het kader van volwasseneneducatie (regionaal programma educatievoorzieningen), het sociaal domein (maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg/gezinsaanpak, werk & inkomen) en bijvoorbeeld inburgering, kansengelijkheid, het bibliotheekbeleid en lokale onderwijs(achterstanden) beleid inclusief voortijdig schoolverlaten.

Het regionaal programma laaggeletterdheid komt tot stand onder regie van de contactgemeente, binnen een netwerk van gemeenten en andere betrokken partijen, en kan accenten, aanvullingen en nadere uitwerking krijgen op sub-regionaal of lokaal niveau.

Het programma wordt actief openbaar gemaakt met het oog op kennisdeling en het faciliteren van een landelijke monitor. Wanneer het programma in de periode 2021-2024 wordt gewijzigd, aangevuld of vernieuwd, wordt dit eveneens actief openbaar gemaakt, bijvoorbeeld door publicatie op de website van de (contact)gemeente.

2. Monitoringgegevens

Elke WEB-contactgemeente levert gegevens en informatie over haar regio ten behoeve van de landelijke monitor. Uitgangspunt hierbij is een zo beperkt mogelijke administratieve belasting voor gemeenten en aanbieders, en het maximaal benutten van bestaande data(bronnen), onderzoeksmethoden en instrumenten. De eerste datacollectie vindt plaats over kalenderjaar 2020. Deze meting geldt als 0-meting voor de aanpak in de jaren 2021-2024. Vanaf 2020 vindt de gegevenslevering elk jaar plaats. Gegevens worden uiterlijk 15 juni van het jaar volgend op het jaar waarover wordt gerapporteerd beschikbaar gesteld, tegelijk met de financiële verantwoording door

³ De WEB maakt onderscheid in twee typen educatie-aanbod: formeel (diplomagericht) en non-formeel (niet-diplomagericht). Beide typen zijn gericht op (het behalen van delen van) eindtermen.

Binnen het non-formele aanbod bestaat in de gemeentelijke praktijk een verder onderscheid tussen:

- Type 1 non-formeel: klassikaal aanbod onder leiding van een professionele docent (al dan niet ondersteund door vrijwilligers) en;
- Type 2 non-formeel: aanbod verzorgd door vrijwilligers (al dan niet getraind of ondersteund door een professional)

de WEB-contactgemeenten aan het Rijk over de uitgaven in het kader van de specifieke uitkering volwasseneneducatie (SiSa verantwoording).

De monitor bestaat uit de volgende componenten:

- a) Kwalitatieve monitor naar de inhoud en uitvoering van de regionale programma's laaggeletterdheid, uitgevoerd door een onafhankelijk landelijk bureau;
- b) Kwantitatieve gegevens over het aantal deelnemers (inclusief een beperkte set deelnemersgegevens, waaronder in elk geval geslacht en leeftijdscategorie) en type activiteiten van tenminste het aanbod dat valt onder de definitie van educatie-opleidingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarnaast worden van de formele en non-formele trajecten tenminste het aantal afgeronde trajecten en het aantal behaalde diploma's geteld. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een landelijk format. Dit wordt in het najaar van 2019 door Rijk en gemeenten ontwikkeld met ondersteuning van de European Structural Reform Support Service.
- c) Op basis van een representatieve steekproef per regio, inzicht in de opbrengst van tenminste het formele en non-formele (type 1) educatie-aanbod in termen van niveauverhoging of vergroting van sociale inclusie en arbeidsmarktparticipatie bij de deelnemers.⁴

3. Kwaliteitsimpuls

De Onderwijsinspectie houdt toezicht op het diplomagerichte aanbod. Gemeenten, de VNG en het Rijk zetten zich in om de kwaliteit van het niet-diplomagerichte aanbod inzichtelijk te maken en beter te waarborgen. Als onderdeel van het regionaal programma laaggeletterdheid wordt beschreven hoe binnen de betreffende regio de kwaliteit van het non-formele aanbod wordt gewaarborgd en wie welke instrumenten hiervoor inzet. Voor het bevorderen van de kwaliteit van het non-formele aanbod komt een landelijke handreiking beschikbaar. Hierbij wordt de relatie gelegd met de kwaliteitsborging in het nieuwe inburgeringsstelsel, waarvoor gemeenten ook verantwoordelijk worden.

4. Landelijke expertise en ondersteuning

De Rijksoverheid investeert in de randvoorwaarden voor een kwalitatief goed educatie-aanbod en faciliteert de regievoering van gemeenten bij de aanpak van laaggeletterdheid met kennisdeling, expertise-opbouw, het initiëren van experimenten en monitoring. De samenhangende aanpak van laaggeletterdheid op lokaal en regionaal niveau wordt gespiegeld in een breed, interdepartementaal programma, interne kennisopbouw en beleidsmatige verbindingen op nationaal niveau.

⁴ Gemeenten zijn vrij om ten aanzien van de opbrengst bij de deelnemers een onderzoeker en/of onderzoeksmethode te kiezen, in aansluiting op de doelen van het lokale en regionale aanbod. Om gemeenten hierbij te helpen wordt in het najaar van 2019 met ondersteuning van de European Structural Reform Support Service een inventarisatie gedaan naar geschikte methodieken/indicatoren en wordt een handreiking met aanbevelingen ter beschikking gesteld.

Ter ondersteuning van gemeenten en hun partners, worden tot en met 2024 de volgende specifieke instrumenten ontwikkeld en ingezet:

4a. Doelgroepenanalyse

In 2019 wordt nader kwantitatief en kwalitatief onderzoek gedaan naar de verschillende (doel)groepen laaggeletterden, de relatieve omvang hiervan en het type aanbod dat past bij hun leervraag, behoefte en leervermogen. Gemeenten kunnen deze gegevens vervolgens benutten bij hun regionale programmavorming en hun eventuele doelgroepkeuze daarbinnen.

4b. Monitor: kaders/format, tool & dashboard

Uiterlijk medio 2020 wordt een (digitale) tool opgeleverd, gebaseerd op de kaders/het format voor de kwantitatieve monitoring die eind 2019 gereed zijn gekomen. Gemeentelijke gegevens die via de tool worden verstrekt, worden openbaar en onderling vergelijkbaar gemaakt. Hiervoor komt een landelijk dashboard/module met monitorgegevens beschikbaar. Ook de resultaten van de gemeentelijke onderzoeken naar de opbrengsten van het WEB-educatieaanbod worden landelijk ontsloten.

4c. Handreiking en e-learning module inkoop & subsidie voor gemeenten

In 2019 wordt een handreiking en e-learning module ontwikkeld ter ondersteuning van gemeenten/gemeenteambtenaren bij het waarborgen van kwaliteit en effectiviteit met betrekking tot het inkopen/aanbesteden en subsidiëren van educatie-aanbod c.q. les- en leeractiviteiten.

4d. Kwaliteitszorg non-formeel aanbod

Uiterlijk eind 2019 wordt een handreiking opgeleverd voor gemeenten ten behoeve van de kwaliteitszorg van het non-formele lesaanbod. Voor de aanbieders die niet onder toezicht van de Onderwijsinspectie staan, komt een model voor (zelf)evaluatie en visitatie beschikbaar, gebruik makend van reeds bestaande initiatieven en instrumenten. Voor de taalhuizen en taalpunten wordt een vorm van certificering ontwikkeld, aansluitend bij de kwaliteitsmodellen van de Stichting Certificering Bibliotheekwerk, Cultuur en Taal.

4e. Onafhankelijk expertisecentrum

Het Rijk faciliteert en financiert per 2020 een expertisecentrum basisvaardigheden met als taken (landelijke) onderzoeksagenda, expertise over inkoop en subsidiëring, juridische vraagbaak, kennisdeling tussen landelijke partners, subsidiëren en verspreiden van de resultaten en methodieken van experimenten, ter beschikking stellen van monitorgegevens en van praktijkinformatie over de kwaliteit. In 2019 vindt een inventarisatie plaats onder in elk geval gemeenten, Rijk, sociale partners, de bibliotheek- en onderwijssector en vertegenwoordigers uit het sociaal domein, vrijwilligersorganisaties en de doelgroep zelf, over hun behoeften, verwachtingen en gewenste betrokkenheid bij het expertisecentrum.

4f. Vraaggerichte ondersteuning

Op verzoek kunnen gemeenten (zowel centrumgemeenten als andere gemeenten) tevens gebruik maken van landelijke ondersteuning bij de uitvoering van hun decentrale aanpak van laaggeletterdheid. Het kan gaan om inhoudelijke en procesmatige advisering en begeleiding bij de beleidsontwikkeling- en implementatie, netwerkvorming tussen gemeenten en met andere partners, voorlichting- en wervingscampagnes, inkoop/subsidiëring van lesaanbod en monitoring.

Daarnaast is er een algemeen ondersteuningsaanbod beschikbaar op het gebied van kennisontwikkeling en –deling in de vorm van praktijkvoorbeelden, bijeenkomsten, deskundigheidsbevordering van professionals (docenten en klantmanagers) en vrijwilligers, het betrekken van stakeholders zoals werkgevers en zorgverleners, voorlichting over, en waar nodig ontwikkeling van, materialen.

Op basis van de regionale programma's laaggeletterdheid wordt gekeken welke behoefte er is aan ondersteuning bij gemeenten en andere lokale/regionale organisaties en wordt de beschikbare landelijke ondersteuningscapaciteit in overleg met de WEB-contactgemeenten verdeeld.

Zie ook bijlage 1 voor de verdeling van de taken en rollen tussen contactgemeenten, vraaggerichte ondersteuning en landelijk expertisecentrum.

De bedoeling is dat de vraag naar ondersteuning in de periode 2020-2024 geleidelijk afneemt naar mate de regierol van gemeenten verder verstevigt.

Middelen

Ter uitwerking van de doelen, en financiering van de instrumenten, zijn de onderstaande middelen beschikbaar:

1. Voortzetting specifieke uitkering Volwasseneneducatie

Het Rijk verstrekt aan 35 contactgemeenten in de arbeidsmarktregio's een structureel bedrag van € 60,3 miljoen als specifieke uitkering voor de regionale aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs/WEB. De tot op heden gehanteerde verdeelsleutel wordt daarbij gecontinueerd.

2. Decentralisatie-uitkering Gemeentelijke regierol per 2020

Daarnaast stelt het Rijk aan de 35 contactgemeenten per 2020 een decentralisatie-uitkering in het Gemeentefonds beschikbaar voor het versterken van hun regierol op beleidsniveau. Het beschikbare bedrag loopt op van € 5 miljoen in 2020 tot € 7,3 miljoen in 2024 (2021 € 5,5; 2022 € 6,05; 2023 € 6,65 miljoen). Contactgemeenten besteden het budget, in overleg met de andere gemeenten in hun regio, op een manier die aansluit bij de regionale en gemeentelijke opgaven en doelen. Zo ontstaat bijvoorbeeld ruimte voor coördinatie, signalering, werving, toeleiding, innovatie, kwaliteitsimpuls, monitoring en/of terugkomactiviteiten. Voor de verdeling van de middelen wordt een verdeelsleutel gehanteerd waarbij elke arbeidsmarktregio een jaarlijks basisbedrag van € 100.000 ontvangt, aangevuld met een variabel bedrag dat wordt berekend op basis van dezelfde verdeelsleutel als de WEB-middelen.

3. Aanvullende decentrale middelen

Gemeenten wenden desgewenst eigen middelen aan ter versterking van de aanpak. Ook kunnen zij gelet op hun eigen regionaal programma laaggeletterdheid andere Rijksmiddelen sterker in verband brengen met de aanpak van laaggeletterdheid.

4. Overige landelijke middelen/faciliteiten

Het Rijk stelt overige landelijke middelen/faciliteiten ter beschikking in de vorm van onder andere onderzoek, kennisdeling, experimenten, subsidie-instrumenten voor werkgevers en scholen plus het programma Kunst van Lezen gericht op leesbevordering en leesplezier.

Tot slot

Vanaf eind 2022 worden de (tussentijdse) resultaten van de nieuwe aanpak geëvalueerd. De evaluatie wordt door een onafhankelijk bureau verzorgd op basis van door gemeenten en het Rijk verzamelde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Voornemen is om bij aantoonbaar positieve resultaten (een aantoonbaar positieve trend) op het bereiken van de doelen het volledige rijksbudget voor gemeenten bestaande uit een specifieke uitkering voor de volwasseneneducatie en de decentralisatie-uitkering voor de regierol vervolgens uiterlijk per januari 2024 vrij besteedbaar te maken.

Ondertekenaars

Amsterdam, 9-9-2019

VNG

Rijk

Secretaris VNG-bestuur

Minister van OCW

Eric van Oosterhout

Ingrid van Engelshoven