



REGIONALE PROGRAMMA'S

LAAGGELETTERDHEID

Een vergelijkende beschrijving

COLOFON

Dit is een uitgave van ECBO

Titel Regionale programma's laaggeletterdheid

Auteur(s) Annemarie Groot, Marlies Elderenbosch, Ellen van Drie, Anneloes van Delft, Ina den Hollander en Bert-Jan Buiskool

Publicatiedatum augustus 2021

ECBO is het expertisecentrum voor onderzoek en kennisvraagstukken rondom bijvoorbeeld professionalisering van docenten, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, basisvaardigheden en in-, door- en uitstroom van studenten. ECBO doet wetenschappelijk verantwoord beleids- en praktijkgericht onderzoek in het onderwijs en op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt, en verspreidt deze kennis. Onze expertise: onderzoek met impact.



ECBO
Postbus 1585
5200 BP 's-Hertogenbosch
Tel: 073-6872500
www.ecbo.nl
info@ecbo.nl

© ECBO 2019

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
1 Achtergrond	2
Leeswijzer	3
2 Onderzoeksmethode	4
3 Rol en functie regionale programma's	6
Inleiding	6
Het opstellen van het regionale programma	6
Governance van het regionale programma	7
De toegevoegde waarde van een regionaal programma laaggeletterdheid	7
4 Context	10
Inleiding	10
Rol en functie van het programma	10
Demografie	10
Beschikbaarheid en expertise beleidsmedewerker	11
Financiering	11
5 Meer laaggeletterden bereiken	13
Inleiding	13
Interventies	13
Veronderstelde mechanismen.....	16
Conclusie	16
6 Weten wat werkt	18
Inleiding	18
Interventies	18
Veronderstelde mechanismen.....	20
Conclusie	21
7 Samen aan de slag	22
Inleiding	22
Interventies	22
Veronderstelde mechanismen.....	23
Conclusie	24
Samenvatting	25
Regionale programma's laaggeletterdheid	1

1 ACHTERGROND

De laatste jaren zijn gemeenten steeds meer verantwoordelijk gemaakt voor de aanpak van laaggeletterdheid. De gedachtegang is dat gemeenten, beter dan het Rijk, zicht hebben op de lokale en regionale problematiek en daarom vanuit hun regierol vorm kunnen geven aan de volwasseneneducatie, toegesneden op de lokale en regionale situatie en beter verbinding kunnen leggen met andere beleidsterreinen, waaronder het sociaal domein.

In 2019 kondigden de ministeries van OCW, SZW, VWS en BZK de vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 aan. De aanpak heeft drie hoofddoelstellingen:

1. Meer laaggeletterde mensen bereiken met een aanpak op maat.
2. Weten wat werkt.
3. Samen aan de slag: meer gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties actief voor kinderen en volwassenen.

Om deze ambities en doelstellingen te realiseren zijn in de kamerbrief over de vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 tien maatregelen gedefinieerd. Twee van de maatregelen zijn er expliciet op gericht om de regierol van gemeenten verder te verduurzamen en uit te bouwen zodat er uiteindelijk geen generieke, landelijke ondersteuning nodig is en gemeenten meer beleidsmatige en financiële vrijheid krijgen:

Maatregel 2: We sluiten een bestuursakkoord met gemeenten.

Maatregel 3: Gemeenten krijgen extra budget om de regionale samenwerking te bevorderen en te investeren in bijvoorbeeld werving van cursisten, monitoring van resultaten en kwaliteitsbevordering.

Onderdeel van de bestuurlijke afspraken uit het bestuursakkoord¹ tussen het Rijk en de gemeenten is het ontwikkelen van een regionaal programma laaggeletterdheid. Hoewel het bestuursakkoord is opgezegd door de VNG, is de verwachting dat alle 35 WEB-regio's² toch een regionaal programma laaggeletterdheid opstellen met eigen doelen en een keuze van maatregelen. De vraag is: hoe geven gemeenten beleidsmatig invulling aan en hoe voeren zij regie op de uitvoering van de aanpak van laaggeletterdheid?

Onderzoeksoepzet

ECBO en Ockham IPS zijn door het programmteam Tel mee met Taal gevraagd om de uitvoering van alle maatregelen uit de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 te monitoren. Gericht op maatregel 2 en 3 (de regionale component van de Vervolgaanpak) vraagt het programmteam om:

¹ Bestuurlijke afspraken Laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024 (2019). https://vng.nl/files/vng/bestuurlijke_afspraken_aanpak_laaggeletterdheid_2020-2024_rijk-vng_presentatie_9-9-2019.pdf

² De 35 WEB-regio's zijn de regio's zoals vastgesteld is in de ministeriële regeling die onder de WEB hangt. Elke regio bestaat uit een contactgemeente en meerdere regiogemeenten. Zie Bijlage 1. Vaststelling regio's, behorend bij artikel 1 van de Regeling regio's en contactgemeenten educatie. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035618/2020-01-30#Bijlage1>.

1. Een vergelijkende beschrijving van de regionale programma's.
2. Jaarlijks kwantitatief onderzoek naar de voortgang en uitvoering van de afspraken en activiteiten.
3. Een appreciatie van de regio's van de mate waarin de doelen gerealiseerd zijn of worden en de geplande activiteiten zijn uitgevoerd.

Deze vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. *Hoe worden de regionale programma's in de 35 WEB-regio's vormgegeven?*
2. *Wat zijn de belangrijkste opbrengsten van de regionale programma's?*
3. *Wat zijn de belangrijkste factoren die de opbrengsten van de regionale programma's hebben beïnvloed?*

Het onderzoek loopt van 2021 tot eind 2024 en kent drie fases:

- De eerste fase (januari tot juli 2021) is gericht op het ontwikkelen van een overzicht van de inhoud van alle regionale programma's.
- De tweede fase (2022-2023) concentreert zich op de jaarlijks uit te voeren monitor van de voortgang en uitvoering van de regionale programma's (kortom: twee rondes).
- De derde fase (2024) richt zich op de eindevaluatie.

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, reconstrueren we in fase 1 welke doelen de regio's hebben gesteld en hoe zij deze willen bereiken. Dit doen we op basis van deskresearch en telefonische interviews. Met de deskresearch brengen we in kaart voor welke interventies gemeenten hebben gekozen en welke opbrengsten zij daarmee hopen te behalen. In totaal hebben dertig regio's hun programma voor de aanpak van laaggeletterdheid doorgestuurd. Vijf regio's hebben nog geen programma aangeleverd, omdat deze nog niet zijn afgerond.

We hebben de analyse in een telefonisch interview getoetst. Ook de regio's die geen programma hebben doorgestuurd zijn geïnterviewd over de reden waarom zij nog geen programma hadden aangeleverd. Tot slot hebben we nog aanvullende informatie opgehaald tijdens een landelijke bijeenkomst van de VNG/Divosa met de contactgemeenten.

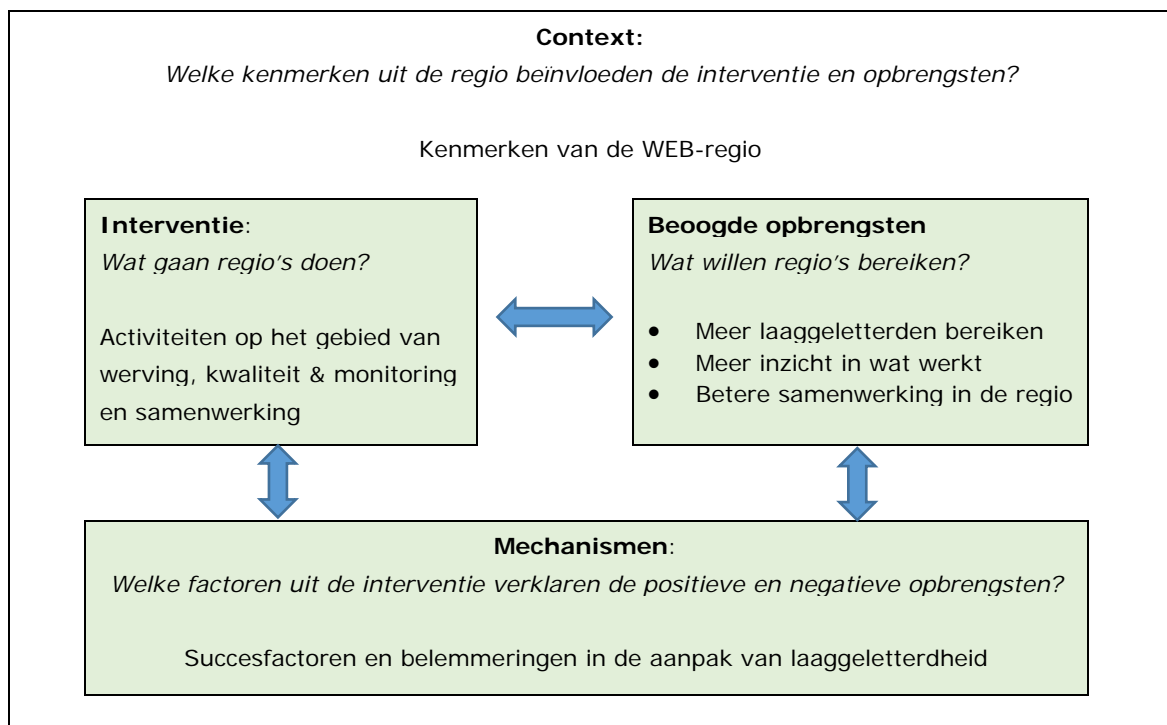
In dit rapport beschrijven we onze bevindingen van die reconstructie.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksmethode die we hebben toegepast bij de analyse van de regionale programma's. Voordat we ingaan op onze bevindingen, gaan we in hoofdstuk 3 eerst nader in op de rol en functie van de regionale programma's. In hoofdstuk 4 zoomen we in op de kenmerken van de regio die de opbrengsten van de interventies mogelijk beïnvloeden. Hoofdstuk 5 beschrijft de interventies en mechanismen die regio's voor ogen hebben gericht op werving van laaggeletterden. Hoofdstuk 6 biedt inzicht in de interventies en veronderstelde mechanismen op het gebied van kwaliteit en monitoring. Hoofdstuk 7 beschrijft tot slot interventies en mechanismen op het gebied van samenwerking.

2 ONDERZOEKSMETHODE

Voor de vergelijking van de programma's maken we gebruik van de CIMO-logica (zie Figuur 1). CIMO staat voor Context-Interventie-Mechanismen-Opbrengsten. Dit model helpt om scherp te krijgen wat de knoppen zijn waaraan gedraaid kan worden, zodat een interventie zo succesvol mogelijk kan worden uitgevoerd en op welke manier een interventie in een andere regio minstens net zo succesvol zou kunnen zijn.



Figuur 1 Schematische weergave onderzoeksopzet m.b.v. CIMO-logica.

In het geval van de regionale programma's laaggeletterdheid is de *context* de specifieke WEB-regio. Alle regio's staan voor het 'probleem' dat men zoekt naar manieren om meer laaggeletterden te bereiken met een aanpak op maat, naar meer inzicht in wat werkt en naar kennis over factoren die de onderlinge samenwerking in een regio verbeteren. Deze probleemstelling is gebaseerd op de probleemstelling die in de Kamerbrief over de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 is beschreven.

Gezamenlijk moeten de '*interventies*' die regio's kiezen, de oplossing vormen voor het landelijke probleem, steeds passend bij de regionale context. In dit rapport bestaat 'de interventie' uit de diverse activiteiten die regio's organiseren op het gebied van werving, het verkrijgen van inzicht in kwaliteit en effectiviteit van de gekozen activiteiten en gericht op het verbeteren van de onderlinge samenwerking in de regio.

Uiteindelijk moet in elke regio - en tezamen op landelijk niveau - de interventies via bepaalde '*mechanismen*' leiden tot de beoogde '*opbrengsten*': er zijn meer laaggeletterden bereikt, er is meer inzicht in wat werkt in de aanpak van laaggeletterdheid en de samenwerking in de regio tussen betrokken partijen is verbeterd. Mechanismen verklaren waarom de interventies wel of niet hebben geleid tot de opbrengsten die regio's voor ogen hadden.

Door de CIMO-logica toe te passen kunnen we de mechanismen inzichtelijk maken die de uiteindelijke opbrengsten verklaren. Welke opbrengsten verwachten regio's van welke interventies? En via welke mechanismen gebeurt dit en onder invloed van welke contextfactoren?

Dit analysemodel vormt ook de basis voor het monitoren van de manieren waarop de regio's te werk gaan. Gedurende de uitvoering van de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 zal in de beleidsmonitor worden gereflecteerd op de beoogde opbrengsten en veronderstelde mechanismen (en in hoeverre die door de tijd veranderen als gevolg van nieuwe inzichten).

Onze bevindingen zijn gebaseerd op de analyse van 30 regionale programma's en 35 telefonische interviews. Vijf regio's hebben geen programma opgestuurd. Uit de telefonische interviews bleek dat deze vijf regio's nog werken aan een programma, maar de planvorming nog niet hebben afgerond. Zij geven hiervoor verschillende redenen aan, bijvoorbeeld dat zij het programma gezamenlijk met andere partijen in de regio opstellen en meer tijd nodig hebben om dit naar tevredenheid te doen. Ook wordt gewacht op de landelijke ondersteuning in de vorm van de handreiking over kwaliteit, die men wil gebruiken bij het opstellen van het programma.

3 ROL EN FUNCTIE REGIONALE PROGRAMMA'S

Inleiding

Het ontwikkelen van een regionaal programma laaggeletterdheid vormt een onderdeel van de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de gemeenten³. Het doel van het regionaal programma laaggeletterdheid is dat alle regio's beschrijven hoe zij te werk zullen gaan om de gezamenlijke landelijke doelstellingen te halen. Idealiter formuleren regio's hiervoor een aanpak met herkenbare mijlpalen en meetbare subdoelstellingen. Deze kunnen per regio verschillen. Tot nu toe hebben dertig regio's een dergelijk programma opgesteld. Wat is de rol en functie van het regionale beleidsplan binnen de regio's boven op de bestaande reguliere (lokale) beleidspraktijk?

Het opstellen van het regionale programma

Op basis van de regionale programma's⁴ constateren we dat in de meeste regio's de contactgemeente het initiatief heeft genomen om het programma op te stellen⁵. In vijftien programma's werd expliciet vermeld dat dit is gedaan aan de hand van een consultatie van betrokken gemeenten, maar ook relevante actoren zoals taalaanbieders, Taalhuizen, bibliotheken, welzijnsorganisaties en meer. Vaak zijn deze actoren geïnterviewd of bijeengebracht in informatie- of werksessies. In negen gevallen is een externe partij ingehuurd om het programma te schrijven, bijvoorbeeld een extern bureau, zzp'er of projectcoördinator. In alle gevallen hield de contactgemeente de pen vast. De meeste programma's zijn vastgesteld door de betrokken gemeenten.

Uit een nadere inventarisatie onder 21 contactgemeenten tijdens een landelijke VNG-bijeenkomst werd dit beeld nogmaals bevestigd. Terwijl 5 regio's aangaven dat het programma alleen opgesteld is door de contactgemeenten en dat wel iedereen geconsulteerd is, gaf een meerderheid van 11 regio's aan dat hun regio's de programma's met elkaar geschreven hebben.

“Voor de totstandkoming van het plan heeft de adviseur van Stichting Lezen en Schrijven gesprekken gehad met alle wethouders. Verder zijn er meerdere online-bijeenkomsten geweest: met de werkgroep beleidsambtenaren, met ervaringsdeskundigen uit de doelgroep laaggeletterden en met de ondertekenaars van het Taalakkoord. Het sociaal domein was nog niet betrokken.”

³ Bron: Bestuurlijke afspraken laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024. https://vng.nl/sites/default/files/bestuurlijke_afspraken_aanpak_laaggeletterdheid_2020-2024_rijk-vng_presentatie_9-9-2019.pdf

⁴ Onze bevindingen zijn gebaseerd op de regionale programma's en aanvullende interviews. De mate van details in de plannen loopt uiteen waardoor het mogelijk is dat bepaalde informatie niet expliciet in een plan vermeld wordt. Hierdoor kan het aantal dat wij noemen afwijken van het werkelijke aantal regio's.

⁵ Dit is ook de wettelijke taak van de contactgemeente (WEB artikel 2.3.1: Het college van burgemeester en wethouders van een contactgemeente vervult coördinerende taken met het oog op het aanbod van opleidingen educatie als bedoeld in het eerste lid. In dat verband draagt het college in overleg met de colleges van burgemeester en wethouders in de overige gemeenten in de regio zorg voor de totstandkoming van een regionaal programma van educatievoorzieningen).

Governance van het regionale programma

Bij governance gaat het om de mogelijkheid van inbreng van de verschillende partijen in het formuleren van de doelen en aanpak van het programma. In hoeverre vormt het programma een aanleiding voor de regio's om echt een gezamenlijke aanpak van laaggeletterdheid in de regio te ontwikkelen? Uit de plananalyse en interviews is naar voren gekomen dat er verschillen zijn tussen de regio's in hoe de regionale programma's tot stand zijn gekomen. In bijna alle regio's biedt het regionale programma een algemeen kader op hoofdlijnen dat nader uitgewerkt moet worden door gemeenten binnen de regio. Het verder uitwerken van het regionale programma naar lokale programma's wordt overgelaten aan de individuele gemeenten⁶. In enkele gevallen is een template opgenomen in het regionale programma met wat er in het lokaal programma moet terugkomen om zo coherentie in de regionale aanpak te garanderen. In andere gevallen laten regio's dit open. Contactgemeenten zien niet inhoudelijk toe op de lokale invulling van regiogemeenten, die verantwoordelijkheid wordt bij de lokale gemeenten gelegd. Enkele contactgemeenten gaven hiervoor als reden aan dat dit niet past bij de taak die zij als contactgemeente hebben. Er is vrijwel zonder uitzondering sprake van een ambtelijk overleg van betrokken beleidsambtenaren van alle gemeenten in de regio.

De toegevoegde waarde van een regionaal programma laaggeletterdheid

Sinds 2015 zijn de arbeidsmarktregio's verplicht om gezamenlijk tot een regionaal educatief programma te komen. Destijds ging het vooral om het verdelen van de middelen en zorgdragen voor een afgestemd educatieaanbod op de behoefte van de doelgroep in de eigen gemeenten. Daarvoor was samenwerking binnen de WEB-regio een vereiste. Contactgemeenten kregen een regierol in de taak om samen met de andere gemeenten in hun regio een regionaal programma op te stellen en afspraken te maken met aanbieders van educatie. Zij krijgen tevens het WEB-budget voor de regio en moeten daarover verantwoording afleggen naar het Rijk.

Het beoogde doel van het opstellen van een regionaal programma laaggeletterdheid voor de periode 2020-2024 is, dat het realiseren van de opbrengsten dan op doelmatiger en doeltreffender wijze plaatsvindt dan wanneer dit op lokaal niveau georganiseerd wordt. Vormde het schrijven van dit regionale programma voor de gemeenten aanleiding tot reflectie op hun huidige aanpak? Wat gaat er goed en wat kan regionaal doelmatiger en doeltreffender worden georganiseerd? Wat is er nieuw ten opzichte van de situatie voor het huidige programma? Wat wordt er verbeterd of geïntensiveerd ten opzichte van de aanpak tot nu toe?

In de programma's wordt vaak niet expliciet beschreven hoe regio's hier zelf tegenaan kijken. In de aanvullende interviews is hierop nader ingegaan (zie het kader voor een voorbeeld).

⁶ Deze nadere uitwerkingen zijn niet meegenomen in de analyse van de plannen.

“Wat is de toegevoegde waarde van het programma boven op de bestaande situatie? Wat is de synergie en het vernieuwend element die jullie willen bewerkstellingen met het regionale programma?”

“Wat het gaat doen moet nog blijken. Intentie is wel dat we als regio ook meer kunnen bereiken. Dat we van elkaar kunnen leren. Bepaalde gemeenten trekken er harder aan dan andere gemeenten. Dat heeft allerlei redenen. Daar willen we duidelijk ook van leren. We willen 1 à 2 x per jaar een soort inspiratiedag houden. Wellicht kunnen we ook de taalpunten in de regio ondersteunen in gemeenten die wat minder middelen hebben.”

De toegevoegde waarde van het regionale programma zit voor 13 regio's in een verbeterde samenwerking. 11 contactgemeenten benadrukken expliciet dat de toegevoegde waarde van het regionale programma voornamelijk ligt in synergie: activiteiten kunnen gezamenlijk opgepakt worden en gezamenlijk kunnen ze meer bereiken. Door gezamenlijk een programma op te stellen, spreken regio's ook over de mogelijkheid dat bijvoorbeeld Taalpunten in de regio kunnen worden ondersteund die minder middelen hebben of dat hiermee capaciteit beter kan worden verdeeld.

Andere contactgemeenten (6) geven aan dat de toegevoegde waarde zit in het lerende effect. Dit geldt zeker in de regio's waar de verscheidenheid in de aanpak laaggeletterdheid groot is, mede omdat de aard van de problematiek verschilt tussen gemeenten. Die regio's zien de toegevoegde waarde dan ook vooral in het faciliteren van kennisuitwisseling tussen gemeenten binnen de regio en het opzetten van een infrastructuur hiervoor (zoals regionale taalnetwerken en organiseren van bijeenkomsten en inspiratiedagen).

“Wat is de toegevoegde waarde van het regionale programma ten opzichte van de lokale aanpak?”

“We hebben gezocht naar pluspunten boven op de lokale aanpak. Iedere gemeente weet immers het beste wat ze kan doen (vindplaatsen; wat is er nodig enz.). [...] De filosofie is dat iedere gemeente het zelf moet doen omdat zij de doelgroepen het beste kennen. De kracht van het regionale plan is van elkaar te leren door kennis en ervaringen uit te wisselen, maar de aanpak is in de kern decentraal.”

Zeven respondenten geven aan dat voorheen tussen gemeenten voornamelijk over financiën en lopende zaken werd gecommuniceerd en dat nu de kennisuitwisseling veel meer op de inhoud zit, mede naar aanleiding van het regionale programma. Tevens geven contactgemeenten (4) aan dat het opstellen van een regionaal programma ook de gelegenheid gaf om het netwerk van betrokken partijen in de regio te mobiliseren en te verstevigen. De meeste regio's geven echter wel aan dat iedere regiogemeente zelf de vertaalslag zal moeten maken van het regionale programma naar de lokale situatie, omdat zij de doelgroepen het beste kennen. De kracht van het regionale programma is dat deze juist zaken oppakt die decentraal onvoldoende van de grond (kunnen) komen, bijvoorbeeld monitoring of samenwerking met formele aanbieders. In enkele gevallen (3) noemen respondenten dat het regionale programma is opgesteld, omdat dat nou eenmaal de afspraak was in het vorige bestuurlijk akkoord. Ook zonder verplichting om een regionaal programma op te stellen, was de aanpak van laaggeletterdheid in de regio hetzelfde geweest. 5 Regio's benoemden dat het opstellen van het regionale programma tot weinig verandering heeft geleid in de aanpak van laaggeletterdheid in hun regio.

Respondenten geven aan dat de toegevoegde waarde van het regionale programma laaggeletterdheid sterk afhankelijk is van de verdere uitwerking daarvan in een concreet actieplan en lokale programma's. Ook tijdens de landelijke VNG-bijeenkomst is dit besproken. Uit een inventarisatie onder de regio's blijkt dat de meesten van hen door regelmatig overleg de voortgang van het regionale programma in de gaten houden, enkelen (2) vragen regelmatig een schriftelijke update of hebben een gezamenlijke planning gemaakt (2). In zeven regio's is de beleidsmedewerker van de centrumgemeente betrokken bij de lokale uitwerkingen. Komend jaar verwachten de meeste regio's dat vervolgacties en lokale programma's verder zijn geoperationaliseerd. Door de omstandigheden (coronapandemie) is dit in veel gevallen minder snel gegaan dan oorspronkelijk verwacht was.

4 CONTEXT

Inleiding

In hoeverre de activiteiten van gemeenten uiteindelijk leiden tot de beoogde opbrengsten is niet alleen afhankelijk van de keuze van de activiteiten, maar zeker ook van de context waar ze uitgevoerd worden. De 35 WEB-regio's⁷ verschillen op tal van variabelen van elkaar. Bijvoorbeeld op demografische kenmerken, op sociaaleconomische context en historie in de aanpak van volwasseneneducatie en laaggeletterdheid. In de programma's beschrijven de regio's hoe zij, gezien hun context, de aanpak van laaggeletterdheid vormgeven. Op basis van de programma's en interviews komen vier contextfactoren naar voren die mogelijk bepalend zullen zijn voor het uitvoeren van de interventies en het behalen van de opbrengsten: rol en functie van het programma, demografie, beschikbaarheid ambtenaar en financiering⁸. In dit hoofdstuk gaan we daar dieper op in.

Rol en functie van het programma

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 wisselt het per regio hoe het regionale programma tot stand is gekomen, de mate van governance en de (ervaren) toegevoegde waarde van het programma. Hoe de rol en functie van het programma ervaren wordt, zal medebepalend zijn voor de manier waarop de inhoud van het programma wordt uitgevoerd en geïmplementeerd. Het gaat hier dan ook om de manier waarop de sturing en besluitvorming is geregeld. Dit alles kan van invloed zijn op de opbrengsten van de regionale aanpak.

Demografie

De WEB-regio's verschillen in demografische kenmerken. Bijvoorbeeld in het aantal gemeenten in een regio, dat uiteenloopt van drie (regio Gorinchem) tot achttien (regio Friesland). Niet alleen het aantal gemeenten maar ook de geografische afstand tussen de gemeenten binnen een regio verschilt. Sommige regio's beslaan een hele provincie terwijl andere regio's geografisch gezien veel kleiner zijn en de gemeenten veel dicht bij elkaar liggen. Tot slot verschillen regio's in de mate van homogeniteit: kent een regio bijvoorbeeld met name plattelandsgemeenten of juist vooral grote steden of een combinatie van stedelijke plattelandsgemeenten? En is de samenstelling van de doelgroep vergelijkbaar tussen de gemeenten of zijn er grote verschillen bijvoorbeeld in het aantal jongeren of ouderen, werkenden of niet-werkenden, NT1'ers of NT2'ers. Uit de programma's en interviews komt naar voren dat deze kenmerken het komen tot een gemeenschappelijke aanpak bespoedigen (in geval een regio kleiner is en gemeenten dichtbij elkaar liggen) of juist belemmeren (grote verschillen tussen stad en platteland of grotere afstand tussen gemeenten).

⁷ Zie Bijlage 1. Vaststelling regio's, behorend bij artikel 1 van de Regeling regio's en contactgemeenten educatie. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0035618/2020-01-30#Bijlage1>

⁸ In de tussentijdse- en eindevaluatie zullen deze aspecten specifiek meegenomen worden om te achterhalen of ze daadwerkelijk de opbrengsten in de regio beïnvloed hebben en/of er aanvullende kenmerken (en zo ja, welke) uit de regio invloed hebben gehad.

“Op welke manier hebben data over de doelgroepen jullie keuzes beïnvloed?”

“We hebben de doelgroepen een beetje losgelaten. De doelgroepen zijn te verschillend per gemeente, bijvoorbeeld of er mensen met een migratieachtergrond wonen of niet etc. De bevolkingssamenstelling per gemeente is in onze regio heel verschillend.”

Beschikbaarheid en expertise beleidsmedewerker

Een ander kenmerk waarop regio's kunnen verschillen is de beschikbaarheid van expertise en capaciteit van de beleidsmedewerker. In grote steden kunnen ambtenaren meer tijd besteden aan het dossier laaggeletterdheid dan in kleine steden, omdat in de kleinere steden beleidsmedewerkers vaak meerdere dossiers beheren waarvan laaggeletterdheid er één is. In de interviews wordt aangegeven dat in dat geval de tijd beperkt is om je te verdiepen in het thema, om de juiste keuzes te maken en vanuit een goede basis te komen tot een gemeenschappelijke aanpak.

Ook loopt de expertise en ervaring van beleidsmedewerkers uiteen. Sommige ambtenaren werken al tientallen jaren op het dossier laaggeletterdheid of hebben eerder zelf ervaring opgedaan in de praktijk van de volwasseneneducatie. Voor anderen is het dossier nieuw; zij moeten de inhoud, betrokken organisaties en historie van het dossier nog leren kennen. De expertise van de beleidsmedewerkers kan van invloed zijn op de interventies die gekozen worden en de uitvoering ervan.

“Op welke manier hebben jullie samengewerkt met de regiogemeenten?”

“Het is altijd zoeken, beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten uit de regio hebben een heel vol takenpakket, sommigen van hen hebben twee uur per week, terwijl de contactgemeente 20 uur per week heeft. Wij kunnen daardoor niet van ze vragen dat ze net zoveel doen als wij. Input uit de regio is afhankelijk van hoeveel de gemeenten inbrengen. Het is goed om ze de kans te geven om input te leveren, maar als ze dat niet hoeven en ik zie het wel dan is dat ook oké.”

Financiering

Tot slot verschillen gemeenten in de financiële middelen die zij kunnen benutten voor hun activiteiten op het terrein van laaggeletterdheid. De meeste regio's maken gebruik van de WEB-middelen, aangevuld met de beschikbaar gestelde extra landelijke middelen. Enkele regio's kunnen beschikken over aanvullende financiering uit bijvoorbeeld eigen middelen van de gemeente of vanuit het sociaal domein of aanvullende middelen vanuit de provincie. Dit is afhankelijk van lokale of provinciale speerpunten. De hoeveelheid beschikbare financiering heeft invloed op de hoeveelheid activiteiten die uitgevoerd kunnen worden en kan daarmee een belangrijke factor zijn voor het bereiken van meer opbrengsten.

Informatie uit een financiële paragraaf van een regionaal programma

"De specifieke uitkering is niet toereikend om alle laaggeletterde inwoners van onze regio een passend traject te bieden. We moeten daarom ook kijken naar aanvullende financieringsmogelijkheden. Het gaat om de volgende landelijke financieringsmogelijkheden:

1 Actielijn VVE Basisonderwijs en Bibliotheekwezen. Voor deze actielijn kunnen partners een beroep doen op lokale regelingen in het kader van het Onderwijsachterstandenbeleid, het Gelijke Kansenbeleid/de landelijke regeling Versoepeling Doorstroomprogramma's Primair Onderwijs en/of de Tel mee met Taal-regeling (voor ouders of voor experimenten).

2 Actielijn Arbeidsmarkt. Voor de financiering van Actielijn arbeidsmarkt kunnen partners een beroep doen op verschillende landelijke subsidies voor personeel of een combinatie van deze subsidies: het ESF-Plusprogramma [...], de SLIM-subsidieregeling [...], de Tel mee met Taal-regeling (voor werkgevers) [...], het MKB-idee [...].

3 Actielijn Vervolgonderwijs. De financiering van de kosten van initiatieven gericht op de aanpak van laaggeletterdheid in het vervolgonderwijs komen voor rekening van het VO en MBO onderwijs. Landelijke middelen waarop scholen ook een beroep op kunnen doen zijn: de Tel mee met Taal-regeling [...], de regeling Versoepeling Doorstroomprogramma's [...], het ESF-Plusprogramma [...].

4 Actielijn Sociaal Domein. Het ESF Plus programma zal ook [...] ingezet worden voor trajecten om werkzoekenden te helpen aan scholing of werk. Binnen deze trajecten kan voor zover nodig aandacht besteed worden aan basisvaardigheden. "

5 MEER LAAGGELETTERDEN BEREIKEN

Inleiding

De eerste landelijke doelstelling van de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 is: meer laaggeletterde mensen bereiken met een aanpak op maat. In dit hoofdstuk staan de interventies centraal om te werken aan deze doelstelling. Welke activiteiten organiseren de gemeenten en wat zijn veronderstelde mechanismen die de opbrengsten van die interventies mogelijk kunnen gaan beïnvloeden?

Interventies

In het kader vatten we kort samen welke interventies gericht op werving van laaggeletterden zoal door de regio's zoal worden genoemd.

Meer laaggeletterden bereiken met een aanpak op maat:

- 35 regio's zetten in op werving door de doelgroep beter in beeld te brengen. Ze doen dit op verschillende manieren:
 - Gebruik van data:
 - 22 regio's geven informatie over de doelgroep uit hun regio op basis van www.geletterdheidinzicht.nl. 17 regio's geven percentages op regionaal niveau van de beoogde doelgroep. 10 regio's splitsen de percentages van de doelgroep uit op lokaal niveau.
 - 4 regio's geven informatie over de doelgroep op basis van andere bronnen
 - 3 regio's noemen alleen de landelijke percentages van de omvang van de doelgroep
 - Inzet van wervingsmethodieken
 - 6 regio's maken gebruik van wervingsmethodieken zoals KLASSE! en de persona's van Lost Lemon.
 - Inzet van communicatiecampagnes
 - 11 regio's zetten in op communicatiecampagnes ofwel gericht op de doelgroep ofwel gericht op eenvoudige communicatie.
 - Inzet van meetinstrumenten
 - 5 regio's zetten meetinstrumenten in om laaggeletterden te vinden, zoals de Taalmeter.

- In 35 regio's wordt voor een effectievere werving van laaggeletterden ingezet op het verbinden van de aanpak van laaggeletterdheid met andere beleidsdomeinen:
 - In 8 regio's worden cursussen herkennen en doorverwijzen georganiseerd voor bijv. ambtenaren binnen het sociaal domein.

Doelgroep in beeld

Gebruik van data

In de regionale programma's zien we dat 22 regio's in hun programma's de doelgroep in beeld brengen waar hun beleid zich op richt. Ze baseren zich hierbij op beschikbare databronnen als www.geletterdheidinzicht.nl en waarstaatjegemeente.nl. Opvallend is dat van de regio's die gebruik maken van Geletterdheidinzicht.nl (22), hierbij veelal algemene cijfers gebruiken en weinig inzoomen op verschillen tussen gemeenten en de uitsplitsing naar doelgroepen (dit geldt voor 17 regio's). Uit de interviews komt naar voren dat veel regio's aangeven geen goed beeld te hebben van de omvang en samenstelling van de doelgroep.

Een inventarisatie onder regio's bevestigt dit: op de vraag op welke manier data over de doelgroep van invloed zijn geweest op de gekozen activiteiten, antwoorden 10 regio's dat er wel naar de data gekeken is maar dat zij er hun keuzes niet van hebben laten afhangen. Voor 3 regio's geldt dat zij hun keuzes wel op data hebben gebaseerd. In het algemeen lijken beschikbare data een beperkte rol te spelen bij het definiëren van de doelgroepen waar het beleid van een regio zich op richt.

“Op welke manier hebben data over de doelgroepen jullie keuzes beïnvloed?”

“We hebben de doelgroep eigenlijk niet goed in beeld. We moeten echt iets met monitoring. Sub regio's bewaken dit proces zelf. Maar niemand heeft mij kunnen vertellen wat de aantallen zijn en over wie we het daadwerkelijk hebben. Als contactgemeente heb ik wel aangedrongen om concrete doelstellingen te formuleren. We weten niet hoe groot de doelgroep is, is dan het antwoord.”

Inzet van wervingsmethodieken

De andere manier van het in beeld brengen van de doelgroep is door aan de slag te gaan met wervingsstrategieën. Zes regio's geven expliciet aan gebruik te (gaan) maken van bijvoorbeeld KLASSE! of Lost Lemon. Bewustwording is dan niet meer het doel, maar het beter zicht krijgen op de doelgroep laaggeletterde volwassenen. Zo hebben enkele regio's bijvoorbeeld in het plan opgenomen dat betrokken partners (ambtenaren, gezondheidsorganisaties, onderwijs, werkgevers) deel dienen te nemen aan een training KLASSE!.

De concrete uitwerking van hoe een wervingscampagne eruitziet en of er met bestaande methodieken gewerkt wordt, wordt veelal overgelaten aan de regiogemeenten binnen de arbeidsmarktregio's. Een voorbeeld is het werven via voorportaalbedrijven, zoals een sociale werkvoorziening of leerwerkbedrijf. De concretere uitwerking in uitvoeringsnotities wordt veelal aan de regiogemeenten overgelaten.

Communicatiecampagnes

De regio's richten zich ook op de doelgroep zelf, door communicatiecampagnes op te zetten waarmee aanbod wordt gepromoot, dit gebeurt soms op regionaal en soms op lokaal niveau. In

deze campagnes wordt zowel het formeel als non-formeel aanbod onder de aandacht gebracht en taalambassadeurs krijgen daar in sommige gevallen ook een rol in. Het idee achter de inzet van taalambassadeurs is dat zij andere laaggeletterden over de streef kunnen trekken om de stap naar educatie te zetten.

“Op welke manier worden de resultaten geëvalueerd?”

“We willen met name weten of we de doelgroep hebben bereikt, hoe we dat hebben gedaan en wat de impact is. We laten bijvoorbeeld ook mensen hun verhaal vertellen. Een mooi voorbeeld hiervan is de vlog ‘taalmeiden’. Twee laaggeletterde vrouwen (NT1) vertellen in hun vlog over hun ervaring ”

Kenmerkend voor het aanbod waarmee geworven wordt is dat dit laagdrempelig van karakter moet zijn. Hierbij worden ook camouflagecursussen genoemd: een term die gebruikt wordt voor educatieaanbod waarbij de leervraag van de deelnemer centraal staat en basisvaardigheden in het programma verweven zijn. Het gaat bijvoorbeeld om VCA-trajecten⁹, leren budgetteren of gezondheidsvaardigheden. Na afloop van een camouflagecursus kunnen deelnemers (laagdrempelig) doorverwezen worden naar een traject specifiek gericht op het verbeteren van basisvaardigheden. Hoe dit georganiseerd wordt, blijft veelal onbeschreven of beperkt zich tot *doorverwijzing* terwijl er veel verschillende manieren zijn om hiermee om te gaan. Gekoppeld aan het organiseren van aanbod wordt de oprichting van een Taalhuis ook genoemd.

Inzet van meetinstrumenten

Een andere manier waarmee invulling wordt gegeven aan werving, is door de inzet van screeningsinstrumenten, zoals een taal- of rekenmeter (dit wordt door vijf regio's genoemd). De manier waarop deze ingezet worden, verschilt. Zo zien we bijvoorbeeld dat regio's een screeningsinstrument willen inzetten bij mensen die zich aanmelden voor een uitkering of bij de schuldhulpverlening. We zien ook voorbeelden van structurele screening, door bijvoorbeeld bij alle cliënten van een sociale werkvoorziening een taalmeter af te nemen.

Verbinding andere beleidsterreinen

In het merendeel van de regionale beleidsplannen zien we dat de koppeling met het sociaal domein en andere beleidsterreinen wordt genoemd als manier om meer laaggeletterden te bereiken. Veelal gaat het om een ambitie die wordt uitgesproken, maar de concretisering van de verbinding staat in de meeste gevallen nog in de kinderschoenen en zal de komende jaren meer handen en voeten moeten gaan krijgen. Het primaire doel van de koppeling met het sociaal domein is zorgdragen voor effectievere doorverwijzing en te komen tot een integrale(re) aanpak van laaggeletterdheid. Andere beleidsterreinen waar de samenwerking mee wordt gezocht zijn inburgering, participatie, werk & inkomen en onderwijs.

Naast de ambitie voor koppeling met andere domeinen, zien we hier ook al verdere concretisering van. Eén daarvan is een cursus herkennen en doorverwijzen voor bijv. ambtenaren binnen het sociaal domein die klantcontacten hebben of zorgprofessionals van bijvoorbeeld de GGD. Het beoogde doel hiervan is tweeledig; enerzijds bewustwording creëren door middel van voorlichting bij diverse organisaties en andere beleidsterreinen. Anderzijds heeft dit als beoogd doel dat laaggeletterdheid tijdig(er) gesignaleerd wordt en de betrokken professional

⁹ Trajecten waarin het behalen van het VCA-certificaat centraal staat. VCA staat voor Veiligheid, Gezondheid en Milieu Checklist Aannemers.

in zijn/haar werk vervolgens doorverwijst naar een passend aanbod of begeleiding. Dit laatste aspect zou echter wel gemonitord moeten worden, om te kunnen bepalen of dit daadwerkelijk het gewenste effect oplevert. In de beleidsplannen wordt hier niet over gesproken.

Naast bewustwording en effectief doorverwijzen, zien we regio's die werken met een thematische aanpak per jaar. Zo is er een regio die het regionale programma verder uitwerkt in een jaarplan binnen een thema uit het sociaal domein, bijvoorbeeld financiële geletterdheid ("geld"). Dat gaat bijvoorbeeld over goed helder taalgebruik maar ook over stress door armoede.

Veronderstelde mechanismen

De verschillende regio's hopen meer laaggeletterden te bereiken doordat de doelgroep beter in beeld is bij alle betrokken partners, door communicatiecampagnes te organiseren met het beschikbare aanbod gericht op de laaggeletterden zelf, het inzetten van screeningsinstrumenten en door de verbinding te leggen met het sociaal domein en evt. andere beleidsterreinen. Gemeenten verwachten dat deze wervingsactiviteiten ertoe zullen leiden dat meer laaggeletterden deelnemen aan een cursus. De onderliggende gedachten of veronderstelde mechanismen die moeten leiden tot een hoger bereik van laaggeletterden met een aanpak op maat zijn, dat:

- Alle betrokken partners bewuster zijn van laaggeletterdheid waardoor laaggeletterdheid tijdig(er) gesignaleerd wordt;
- Alle betrokken partners weten waar zij naar kunnen doorverwijzen;
- De campagnes beter dan voorheen aansluiten bij de doelgroep;
- Er door middel van screeningsinstrumenten op verschillende plekken, laaggeletterdheid eerder aan het licht komt;
- Er sprake is van een effectievere doorverwijzing door de integrale aanpak van laaggeletterdheid.

In hoeverre deze mechanismen daadwerkelijk op gang worden gebracht, moet de komende jaren blijken.

Conclusie

Op basis van de regionale programma's en interviews noemen regio's als belangrijkste wervingsactiviteiten dat zij de doelgroep beter in beeld (gaan) brengen. Uit de verdere concretisering van de programma's en op basis van de interviews concluderen wij dat regio's voornamelijk beperkt zicht hebben op de omvang en samenstelling van de doelgroep in hun regio. De cijfers die gebruikt worden zijn de aantallen van bijvoorbeeld www.geletterdheidinzicht.nl, maar een eigen nulmeting wordt in de meeste gevallen niet genoemd. Hierdoor is het moeilijk om over een aantal jaren vast te stellen of de uitgevoerde interventies uiteindelijk hebben gewerkt. Wervingsactiviteiten worden weinig onderbouwd op basis van beschikbare data, expertise of bronnen. De gekozen interventies gericht op werving zijn dan ook niet tot stand gekomen op basis van gefundeerde argumenten en/of inzichten. Tot slot hebben veel regio's geen concrete doelen gesteld in het bereiken van laaggeletterden.

Een cruciale factor voor succesvolle wervingsinterventies is de beschikbaarheid van passend aanbod. De wervingsactiviteiten kunnen nog zo goed georganiseerd zijn, als er geen educatieaanbod is dat aansluit op de leerwensen van laaggeletterden dan zullen zij de stap niet zetten naar een cursus gericht op het bevorderen van taal, rekenen of digitale vaardigheden. Het gaat hierbij om zowel formeel als non-formeel educatieaanbod dat niet alleen qua inhoud maar ook qua vorm (tijdstip, locatie, groepsgrootte, randvoorwaarden etc.) moet aansluiten bij de behoeften van deelnemers. Dit komt ook naar voren uit de interviews met gemeenten. Een belangrijk aandachtspunt is dat er soms sprake is van wachtlijsten voor NT1'ers, waardoor deelnemers niet direct in kunnen stromen. Het risico daarvan is dat zij weer buiten beeld kunnen raken waardoor de wervingsactiviteiten uiteindelijk toch niet leiden tot de gewenste opbrengst. Een andere factor is de beschikbaarheid van voldoende vrijwilligers om cursisten te begeleiden.

6 WETEN WAT WERKT

Inleiding

De tweede landelijke doelstelling van de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 is: 'Weten wat werkt. Meer inzicht in kwaliteit en effectiviteit'. In dit hoofdstuk staan de interventies centraal gericht op kwaliteit. Een gemeente of regio kan sturen op kwaliteit door vooraf eisen te stellen bij de procedure van inkopen, aanbesteden of subsidie verstrekken. Een gemeente kan ook sturen op kwaliteit door eisen te stellen aan de monitoring van kwaliteit van de trajecten (bijvoorbeeld over wat gemonitord wordt en op welke momenten). Welke activiteiten organiseren de gemeenten om meer inzicht te krijgen in wat er werkt? En van welke mechanismen kan verondersteld worden dat ze de opbrengsten mogelijk kunnen beïnvloeden?

Interventies

In alle beleidsplannen van de arbeidsmarktregio's is een paragraaf opgenomen over monitoring en kwaliteit van het formele en non-formele aanbod. Wat doen gemeenten om meer inzicht te krijgen in wat werkt van het aanbod (monitoring) en te sturen op kwaliteit van het aanbod? In het kader vatten we kort samen welke interventies gericht op monitoring en kwaliteit worden genoemd in de regionale programma's. Hieronder lichten we de bevindingen nader toe.

Inzicht krijgen in kwaliteit en effectiviteit¹⁰

- 35 regio's geven regionaal invulling aan het aspect 'monitoring en kwaliteit':
 - 16 regio's faciliteren regionale uitwisseling over wat werkt.
 - 9 regio's kiezen daarbij voor een regionale coördinator.
- 24 regio's maken gebruik van één of meerdere monitoringsinstrumenten:
 - 16 via de Nederlandse monitor Volwasseneneducatie (van QWASP/Maurice de Greef).
 - 8 regio's via een eigen instrument.
 - 14 regio's geven aan de landelijke kaders af te wachten.

14 regio's sturen op kwaliteit van non-formele educatie (via aanbestedingen):

- 9 regio's benoemen de scholing van vrijwilligers.
- 9 noemen de beschikbaarheid van een geschoolde docent.
- 6 regio's via certificering van Taalhuizen.
- 3 regio's noemen de afname van een intakegesprek expliciet.

¹⁰ De genoemde aantallen tellen niet op: in de regionale programma's worden soms concrete voorbeelden gegeven en soms niet. Daar waar mogelijk hebben we de voorbeelden samengenomen.

Regionaal samenwerken aan kwaliteit

Waar regiogemeenten, voor wat betreft de interventies gericht op werving, grotendeels lokaal invulling (laten) geven aan het regionale beleidsplan, zien we dat er op het gebied van monitoring en kwaliteit meer regionaal wordt samengewerkt. Dit uit zich bijvoorbeeld in het gebruiken van eenzelfde monitorinstrument, een coördinator die de aanpak in de regio coördineert en momenten voor uitwisseling binnen de regio. Zo zien we dat in negen regio's een coördinator is aangesteld die de aanpak in de regio aanjaagt en onafhankelijk kan optreden. In regio's waar er meerdere gemeenten zijn en samenwerking nodig is, is de gedachte dat deze persoon alle belangen van de afzonderlijke gemeenten meeneemt en deze even zwaar weegt.

Een andere activiteit waar 16 regio's en regiogemeenten op inzetten is het faciliteren van uitwisseling van goede voorbeelden. Het doel van de uitwisseling is dat niet in elke regio of gemeente het wiel opnieuw moet worden uitgevonden. Je werkt immers ook aan kwaliteit door successen van elkaar over te nemen en te bekijken of succesvolle aanpakken en/of trajecten gekopieerd kunnen worden (en met welke aanpassingen, zodat het past binnen de lokale context). Een voorbeeld is een regio waar verschillende experimenten worden uitgevoerd binnen lokale gemeenten. Als blijkt dat een experiment goed werkt, dan wordt de aanpak en/of activiteit ook in andere gemeentes toegepast. Wat de criteria zijn voor een goed werkend experiment, wordt in de programma's niet verder gedefinieerd.

Inzet monitorinstrument

In veel regionale programma's staat beschreven dat vanuit de extra verstrekte financiële middelen monitoring wordt bekostigd. In veel gevallen is dat de monitor volwasseneneducatie van QWASP/Maurice de Greef. Daarmee wordt de impact van educatietrajecten op deelnemers gemonitord, iets wat gemeenten graag willen weten. We zien ook dat een enkele regio zelf een monitorinstrument ontwikkelt in samenwerking met betrokken organisaties zoals de bibliotheek en vrijwilligersorganisaties. Monitoring vindt voornamelijk plaats op *output*, met andere woorden: is aan alle afspraken voldaan, hoeveel deelnemers zijn er bereikt, wie zijn deze deelnemers, wat is het niveau van de deelnemer en zijn de gestelde doelen behaald? Door de inzet van o.a. de monitor van QWASP/Maurice de Greef wordt er ook gemonitord op kwalitatieve opbrengsten (sociale inclusie); wat is de impact van educatietrajecten op de deelnemer?

Een enkele regio werkt met een eigen of bestaand kwaliteitsinstrument (KETKIT voor taaltrajecten) waarin aandachtsgebieden voor kwaliteit worden beschreven (didactiek, begeleiding, faciliteiten, management en borging van kwaliteit).

Tussentijdse monitoring

Via nauwe contacten met aanbieders wordt toegezien op naleving van de gemaakte afspraken met aanbieders. Op die manier verwachten gemeenten tijdig te kunnen ingrijpen bij mogelijke misstanden en kunnen zij erop toezien dat de beloofde kwaliteit ook geleverd wordt. Dat vindt op verschillende manieren plaats, via kwartaalrapportages op zowel output als outcome, gesprekken tussen aanbieders en de gemeente of door de inzet van taalcontroleurs die meekijken met de ondersteuning en in de lessen.

Sturen op kwaliteit

Voor de non-formele educatie wordt via regionale aanbestedingen voor aanbieders van educatie gestuurd op kwaliteit. Sommige regio's zijn zoekende hoe zij dit kunnen doen, maar de meeste regio's hebben een visie op kwaliteit. Zij vinden het vooral belangrijk om te sturen op het belang van maatwerk door aan te sluiten bij de behoefte van de leerder.

“Wat is jullie visie op kwaliteit? Wat vinden jullie vooral belangrijk?”

Antwoord van een contactgemeente:

"Dat het onderwijs goed kwaliteit levert. Bij formeel doen we het met een aanbesteding. En we willen dus een kwaliteitsadviseur in dienst nemen. En in de toekomst willen we kijken of we door een effectmeting op kwaliteit kunnen sturen."

Antwoord van een andere contactgemeente:

"Geen idee. Wel weet ik dat we het informele aanbod evalueren per subsidieaanvraag. Als blijkt dat een traject onvoldoende heeft gefunctioneerd dan kunnen we het terugvorderen en niet opnieuw toekennen. Nieuwe aanbesteding geeft ook richtlijnen voor kwaliteit."

Bij het sturen op kwaliteit gaat het onder meer over het scholen van vrijwilligers: 19 regio's noemen dat vrijwilligers die ingezet worden een training moeten volgen. Dit kan een basistraining zijn van Stichting Lezen en Schrijven of een training die is opgezet door de geschoolde professional van het roc. Negen regio's noemen dat ze aansturen op de beschikbaarheid van een relevant geschoolde professional (NT1- of NT2-docent). In zes regio's wordt expliciet gestuurd op de certificering van Taalhuizen. Taalhuizen worden gezien als een belangrijke schakel in een gemeente waar aanbod samenkomt. De veronderstelling van certificering van de Taalhuizen is dat de dienstverlening daardoor van hoge(re) kwaliteit is en daarmee ook het aanbod voor de volwassen leerder. Een laatste, vaak genoemd aspect dat met betrekking tot sturen op kwaliteit is het bieden van maatwerk, bijvoorbeeld door het voeren van een intakegesprek met deelnemers. In zowel de interviews als in de regionale programma's komt maatwerk veelvuldig naar voren. In drie programma's wordt expliciet genoemd dat hiervoor intakegesprekken worden ingezet. In de gevoerde gesprekken wordt dit ook genoemd en geven de geïnterviewden aan dat er vraaggestuurd gewerkt moet worden, om op die manier kwaliteit te kunnen bieden.

Veronderstelde mechanismen

Gemeenten beschrijven activiteiten waarmee zij de komende jaren gericht(er) gaan sturen op kwaliteit, zowel voorafgaand aan trajecten als tussentijds en na afloop. Het gaat om het monitoren van de kwaliteit van trajecten (zowel na afloop als tussentijds); het stellen van kwaliteitseisen in aanbestedingen of bij subsidiëring het faciliteren van uitwisseling van goede voorbeelden over wat werkt.

Wat zijn de onderliggende mechanismen waarom deze activiteiten uiteindelijk leiden tot een goede of betere kwaliteit van trajecten? Verondersteld wordt dat door deze activiteiten:

1. De dienstverlening van aanbieders van hoge(re) kwaliteit is;
2. Gemeenten tussentijds beter op de hoogte zijn van de uitvoering van trajecten (en indien nodig kunnen ingrijpen);
3. Gemeenten meer informatie hebben over de kwaliteit van trajecten (bijvoorbeeld over de output en outcome);
4. Gemeenten vaker en beter ervaringen uitwisselen met andere gemeenten en regio's over wat werkt.

Conclusie

Hoewel het onderwerp kwaliteit leeft bij de regio's en zij monitoring en sturing op kwaliteit belangrijk zeggen te vinden, blijkt uit de programma's en interviews dat zij kwaliteit een lastig onderwerp vinden. Dit lijkt deels te komen omdat er gewerkt wordt met organisaties die (onder meer) draaien op vrijwilligers. Het stellen van te strenge kwaliteitseisen past niet bij dit type organisaties en schrikt hen af. Uit de programma's blijkt dat men het belang van kwaliteit onderschrijft. Echter, uit de gesprekken blijkt vaak dat regio's onvoldoende zicht hebben op aspecten van kwaliteit, het onderscheid tussen monitoring en sturen op kwaliteit. Zo wordt soms verondersteld dat door gebruik te maken van een monitoringsinstrument gericht op output of impact, ook andere aspecten gedekt zijn zoals het toezien op de kwaliteit van gebruikte materialen, professionaliteit van docenten en vrijwilligers en passende didactiek. Dat hiervoor andere (aanvullende) instrumenten nodig zijn, lijkt een blinde vlek te zijn. Niet altijd is bekend welke instrumenten dit kunnen zijn of op welke manier nog meer/beter gestuurd kan worden.

Dat regio's het een lastig onderwerp vinden, blijkt ook uit het feit dat er drie regio's zijn die het stellen van kwaliteitseisen voor de non-formele educatie zien als iets dat van bovenaf (het Rijk) is opgelegd en niet vanuit henzelf komt. Het stellen van kwaliteitseisen wordt door hen als een gegeven gezien, een onderdeel dat erbij hoort. Om tot een concretere invulling te kunnen komen van kwaliteit en monitoring van het aanbod, wordt er reikhalzend uitgekeken naar de *Handreiking Breed Kwaliteitsbeleid Laaggeletterdheid*, die wordt ontwikkeld in opdracht van het ministerie van OCW

7 SAMEN AAN DE SLAG

Inleiding

De derde landelijke doelstelling van de Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 is: 'Samen aan de slag: méér gemeenten, werkgevers en maatschappelijke organisaties actief: voor kinderen én volwassenen'. In dit hoofdstuk beschrijven we de interventies die te maken hebben met de regionale samenwerking. Welke activiteiten organiseren de gemeenten om de samenwerking te stimuleren? En welke mechanismen beïnvloeden de opbrengsten waar die regionale samenwerking toe moet leiden?

Interventies

Wat doen gemeenten om de samenwerking binnen de regio te stimuleren en/of te versterken? In het kader vatten we kort samen welke interventies gericht op "samenwerking" door regio's worden ingezet.

- 19 regio's hebben regelmatig overleg op verschillende niveaus en benoemen dit expliciet in hun regionale programma:
 - 16 regio's hebben een ambtelijk overleg;
 - 3 regio's hebben (ook) een bestuurlijk overleg.
- Alle regio's versterken de samenwerking met andere beleidsterreinen.

Regelmatig overleg op verschillende niveaus

Programma's refereren aan het belang van regelmatig overleg. Concreter betekent regelmatig overleg dat er eens in de zoveel tijd contact is tussen de regiogemeenten, veelal tussen de beleidsmedewerkers en in enkele gevallen met de wethouders die het dossier volwasseneneducatie en/of laaggeletterdheid in hun portefeuille hebben. Zo zien we dat er in diverse regio's ambtelijke overleggen zijn, bijv. eens in de zes weken. Men houdt elkaar op de hoogte en stemt af wat er in de eigen gemeente speelt en waar men mee bezig is binnen de kaders van het regionaal beleidsplan. In sommige regio's hebben de wethouders en/of beleidsmedewerkers een eigen taak/verantwoordelijkheid. Bij enkele regio's moet dat vorm krijgen door werkgroepen in te richten per thema of actielijn met diverse partijen.

"Het programma is een concreet plan, met actielijnen. Daar is bewust voor gekozen. Het regionale programma wordt niet verder uitgewerkt per gemeente, maar per thema. Elke gemeente is trekker van dat thema voor de hele regio."

Regelmatig contact lijkt voor veel regio's de sleutel te zijn in de totstandkoming van samenwerking en een manier om deze te intensiveren. Er is een verscheidenheid op te merken in hoe de samenwerking tussen en binnen regiogemeenten eruitziet. Zo zien we dat gemeenten binnen de regio gezamenlijk brainstormsessies organiseren over bijvoorbeeld werving van laaggeletterden of

om te komen tot gezamenlijk aanbod. Dit laatste gebeurt met name in dunbevolkte regiogemeenten, in het kader van efficiëntie (zie kader).

“Regionale samenwerking biedt mogelijkheden als een gemeente te weinig volume heeft om formeel en non-formeel taalaanbod regionaal te organiseren. In dat geval kan overwogen worden om aan te haken bij een gemeente die het betreffende product wel aan kan bieden. Hiervoor moet ook het non-formele aanbod van de Taalhuizen in de regio bij iedereen bekend zijn. Het nadeel hiervan is dat deelnemers daarvoor mobiel moeten zijn en dat de grotere afstand mogelijk drempelverhogend werkt. In het inkoopproces willen we verkennen welke mogelijkheden de aanbieders hiervoor kunnen bieden.”

Een voorbeeld van een regio die gezamenlijk brainstormsessies organiseert is een regio die experimenteert met *social design thinking*. Zij proberen via deze manier van kijken tot nieuwe ideeën te komen voor samenwerking op het vraagstuk laaggeletterdheid. We zien dat dergelijke brainstormsessies op verschillende manieren tot stand komen: op initiatief van de contactgemeenten, vanuit een gezamenlijke behoefte van regiogemeenten of vanuit een coördinator die binnen de regio is aangesteld om de samenwerking te stimuleren of om activiteiten aan te jagen.

Leren van en met elkaar

Naast bijeenkomsten die vooral gericht zijn op hoe de samenwerking tot stand kan komen, zien we ook andersoortige bijeenkomsten waarbij stakeholders en gemeenten in verschillende settings bijeenkomen. Doel van deze bijeenkomsten is vooral kennisdeling en het delen van goede praktijken. Dat kan zijn in de vorm van kennisateliers of werkbezoeken waar regiogemeenten en stakeholders zoals vrijwilligersorganisaties, welzijn en bibliotheken, bij elkaar een kijkje in de keuken mogen nemen om met eigen ogen te zien hoe bijvoorbeeld wervingsactiviteiten of laagdrempelig aanbod (non-formeel én informeel) worden georganiseerd. Samenwerken wordt dan meer gezien als een manier om van en met elkaar te leren en niet als een samenwerking waarbij rollen, taken en verantwoordelijkheden worden verdeeld tussen regiogemeenten en de belangrijke stakeholders.

Integrale aanpak

Een activiteit die al werd genoemd bij interventies van regio's gericht op werving van laaggeletterden, zien we ook terugkomen bij de doelstelling om samenwerking te versterken/intensiveren, namelijk het versterken van de verbinding met andere domeinen in de vorm van een integrale aanpak. In de programma's wordt veel gesproken over een integrale aanpak waarbij o.a. werkgevers, vve/po, welzijn en schuldhelpverlening betrokken is. In de programma's gaat het voornamelijk over overleg tussen deze stakeholders van diverse domeinen. Verdere concretisering over afspraken, rol- en taakverdeling wordt niet of nauwelijks beschreven.

Veronderstelde mechanismen

Regio's verwachten de samenwerking in de regio te verbeteren door vaker en intensiever contact te hebben tussen de regiogemeenten op verschillende niveaus, door bijeenkomsten te organiseren om te leren van en met elkaar en door met andere beleidsdomeinen gezamenlijk op te trekken in

een integrale aanpak. Deze activiteiten moeten er uiteindelijk toe leiden dat er meer partijen actief betrokken zijn in de aanpak van laaggeletterdheid in de regio.

De veronderstelling is dat door al deze activiteiten:

1. méér partijen kennis hebben over laaggeletterdheid.
2. méér partijen zich bewust zijn van hun (mogelijke) rol bij de aanpak van laaggeletterdheid.
3. méér partijen betrokken zijn bij de aanpak van laaggeletterdheid in de regio.

Conclusie

Op basis van de regionale programma's en interviews kunnen we concluderen dat regio's het belang erkennen van samenwerking in de aanpak van laaggeletterdheid om betere en meer resultaten te kunnen boeken. Vooralsnog zien we dat gemeenten binnen een regio veelal individueel opereren wat betreft de uitvoering van de regionale beleidskaders en dat samenwerking door regio's vooral gestimuleerd en gefaciliteerd wordt door overleggen en bijeenkomsten te organiseren. Regio's lijken zoekende welke vorm van samenwerking bijdraagt aan het vergroten van het bereik van laaggeletterden en kwaliteit en monitoring van aanbod (op welk vlak samengewerkt wordt en op welk vlak niet) en hoe zij die samenwerking het beste kunnen faciliteren zonder onnodig veel overleggen te organiseren. Lokale gemeenten zijn zich wel bewust van hun rol en de lokale uitvoeringsplannen op basis van het regionale plan lijken een uiting te zijn van hoe gemeenten hun regierol oppakken.

In hoeverre er echte sprake is van samenwerking is onder meer afhankelijk van de manier waarop de governance van het programma is georganiseerd. Hebben alle gemeenten en partijen de mogelijkheid gehad en genomen om inbreng te leveren op het programma? De onderliggende gedachte is dat een programma dat volledig in samenwerking met diverse partijen is opgesteld, tot een grotere mate van betrokkenheid van partijen leidt bij de uitvoering van het programma, dan een programma waarop weinig inbreng mogelijk was. Dat heeft uiteindelijk ook een effect op de beoogde opbrengsten.

Een goede samenwerking is er ook van afhankelijk in hoeverre gedeeld eigenaarschap ervaren wordt. Bij gedeeld eigenaarschap gaat het om een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid om het programma te doen slagen. Door de verschillende manieren waarop de regionale programma's tot stand zijn gekomen (zie hoofdstuk 3.6), zal de mate van gedeeld eigenaarschap uiteenlopen en daarmee de mate waarin partijen hier gezamenlijk in optrekken en zich hard maken en actief inzetten voor het bereiken van de gemeenschappelijke doelen.

SAMENVATTING

Aanleiding

In het kader van de beleidsmonitor Vervolgaanpak Laaggeletterdheid Tel mee met Taal 2020-2024 wordt in dit rapport de eerste stand van zaken in kaart gebracht wat betreft de implementatie en effecten van maatregelen 2 en 3 van het Tel mee met Taal-programma. Deze maatregelen hebben betrekking op de lokale en regionale aanpak. De vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024 is er onder meer op gericht om de regierol op de aanpak van laaggeletterdheid van gemeenten verder te verduurzamen en uit te bouwen zodat er uiteindelijk geen generieke, landelijke ondersteuning meer nodig is. De landelijke aanpak heeft drie hoofddoelstellingen, namelijk:

- Meer laaggeletterden bereiken met een aanpak op maat
- Samen aan de slag: versterken van de samenwerking binnen de regio
- Weten wat werkt: inzicht in kwaliteit en effectiviteit

Om meer zicht te krijgen op de implementatie en effecten van de lokale en regionale aanpak staat in dit rapport onderstaande onderzoeksvraag centraal:

Hoe worden de regionale programma's in de 35 WEB-regio's vormgegeven?

Werkwijze

Om een antwoord te vinden op deze onderzoeksvraag zijn 30 regionale beleidsplannen geanalyseerd en is met 35 arbeidsmarktregio's een telefonisch interview afgenomen. In een landelijke bijeenkomst van de VNG met 21 contactgemeenten zijn beelden getoetst en aangevuld. In Figuur 1 wordt schematisch weergegeven hoe de aanpak van laaggeletterdheid door de 35 arbeidsmarktregio's wordt vormgegeven. In deze figuur is beschreven welke activiteiten de regio's organiseren (de interventies) om de landelijke doelstellingen te bereiken (betere werving, meer kwaliteit en een betere samenwerking in de regio). Op basis van de bestudeerde programma's en interviews kunnen we veronderstelde verklaringen (mechanismen) destilleren, voor het behalen van de gewenste opbrengsten.

Rol en functie van het programma

De contactgemeente neemt veelal het initiatief voor de totstandkoming en in de meeste gevallen wordt het regioprogramma breed gedragen door de regiogemeenten en volgt nog een nadere lokale uitwerking. Het programma lijkt echter veelal geen middel te zijn waarmee in de regio gestuurd wordt op bepaalde interventies van regiogemeenten; een eigenaar van het systeem dat daarop toeziet ontbreekt. Elke gemeente binnen een regio gaat zelf aan de gang met de lokale invulling. Dat is meteen ook een belangrijk aspect: doordat in de regio's lokaal invulling wordt gegeven aan de beleidskaders van het regionale programma, kan het best zijn dat vanuit die vertaling meer of andere informatie naar voren komt dan we nu hebben gekregen. De lokale uitvoeringsplannen zijn immers niet meegenomen in deze monitor.

De totstandkoming van het programma zorgt ervoor dat er uitwisseling en een mate van samenwerking is tussen regiogemeenten.

Interventies

Uit de analyse van de programma's en de aanvullende interviews komt het beeld naar voren dat regio's een veelvoud aan interventies inzetten om laaggeletterdheid in hun regio te verminderen. Al deze interventies zijn gekozen om te kunnen bijdragen aan de landelijke doelstellingen. Regionale en/of lokale doelstellingen sluiten hierop aan. Het is uit de programma's niet op te maken in hoeverre de genoemde interventies vernieuwend of anders zijn. Regio's hebben ofwel niet op die manier gereflecteerd op het huidige en beoogde beleid ofwel hebben dit niet beschreven in het programma voor de komende periode. Bovendien is onduidelijk in hoeverre regio's uitputtend zijn in hun beschrijving aan activiteiten. Het lijkt erop dat niet altijd dezelfde activiteiten expliciet opgenomen worden. Wel zien we een duidelijke focus in de gekozen interventies wat betreft doelstellingen; de meeste activiteiten richten zich op het bereiken van meer laaggeletterden, met daarin de specifieke focus op de NT1'er. Uit de analyse komt tevens het beeld naar voren dat er een omslag gaande lijkt te zijn van een aanbodgerichte benadering naar een meer vraaggerichte benadering van de doelgroep laaggeletterden. De gekozen interventies gericht op werving zijn meestal niet tot stand gekomen op basis van gefundeerde argumenten en/of inzichten. Ook hebben regio's veelal geen concrete doelen gesteld in het bereiken van laaggeletterden.

Wanneer we inzoomen op interventies gericht op kwaliteit en monitoring, zien we verschillen tussen regio's in de mate van volwassenheid. Dat varieert van de inkoop van een instrument van een externe partij (bijv. QWASP/Maurice de Greef), naar een eigen instrument dat wordt ontwikkeld tot het afwachten op de handreiking over kwaliteit van het non-formele aanbod. Regiogemeenten zoeken wat dit aspect betreft wel de samenwerking op, maar zijn daar ook nog zoekende in. Soms wordt verondersteld dat door gebruik te maken van een monitoringsinstrument gericht op output of impact, ook andere aspecten gedekt zijn zoals het toezien op de kwaliteit van gebruikte materialen, professionaliteit van docenten en vrijwilligers en passende didactiek. Dat hiervoor andere (aanvullende) instrumenten nodig zijn, lijkt een blinde vlek te zijn

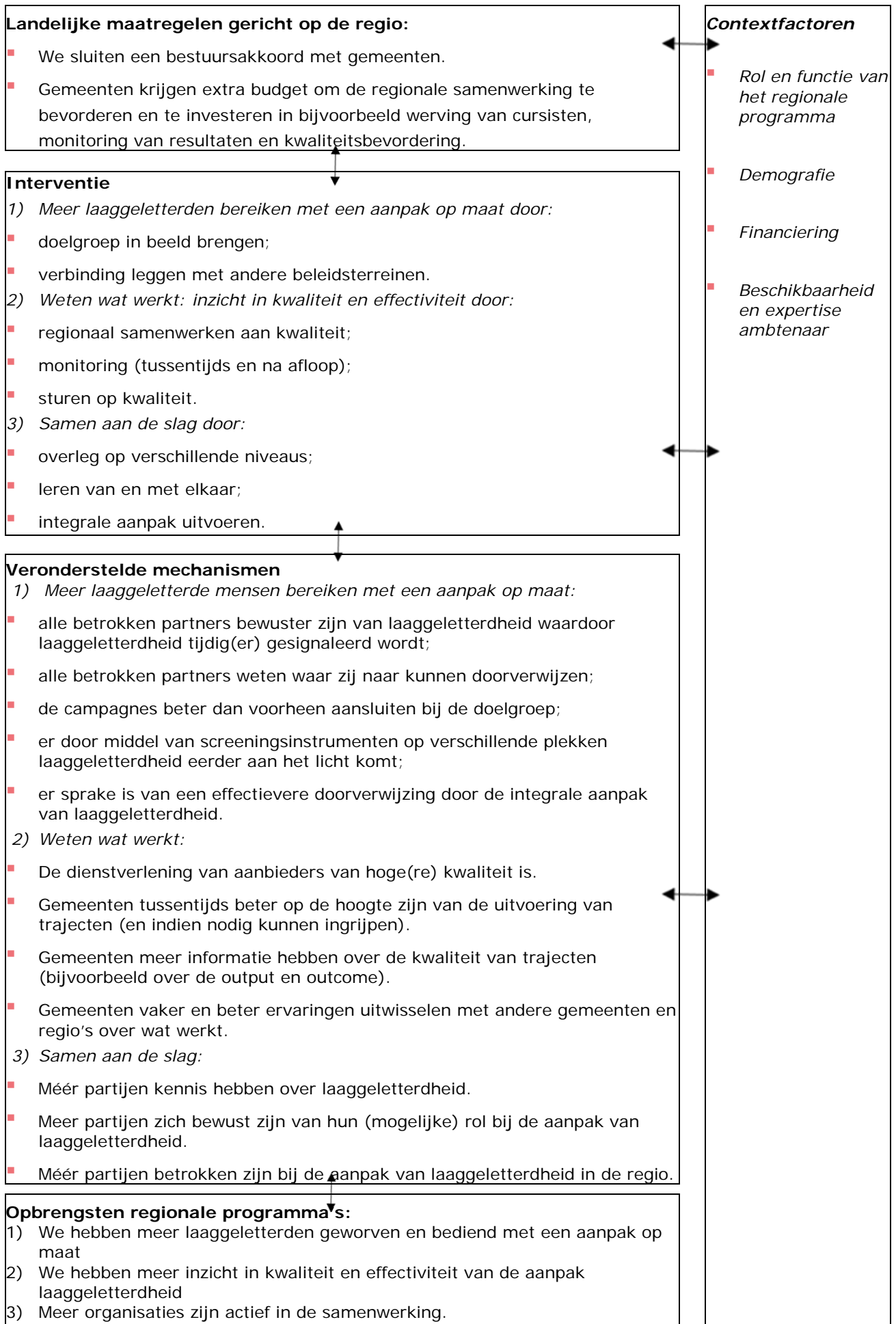
Werken aan samenwerking tussen en binnen regiegemeenten lijkt veelal een middel om het doel van meer laaggeletterden bereiken met een aanpak op maat en het verbeteren van kwaliteit te kunnen bewerkstelligen; samenwerking is geen doel op zichzelf. Het regionale programma is dan ook een uiting van samenwerking; het is de aanleiding geweest voor regiegemeenten om samen te komen en input te leveren voor het regionale programma. In de regionale programma's zijn afspraken gemaakt om regelmatig ambtelijk overleg te hebben tussen alle regiegemeenten en uitwisselingsbijeenkomsten te faciliteren om zo van en met elkaar te kunnen leren. Regio's lijken zoekende welke vorm van samenwerking bijdraagt aan het vergroten van het bereik van laaggeletterden en kwaliteit en monitoring van aanbod (op welk vlak samengewerkt wordt en op welk vlak niet) en hoe zij die samenwerking het beste kunnen faciliteren zonder onnodig veel overleggen te organiseren

Samenwerking in de zin van het verdelen van rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen regio's zien we voornamelijk op het gebied van agendering of een thema toe-eigenen. Inhoudelijke samenwerking vindt voornamelijk plaats binnen de regiegemeenten zelf met de lokale uitvoeringsorganisaties.

Verklarende factoren

Er zijn diverse factoren die van invloed zijn op de werking van de gekozen interventie. Daarnaast zijn er factoren vanuit de context die al dan niet bijdragen aan de werkzaamheid van de gekozen interventie. Dit zijn echter knoppen waar je maar deels aan kunt draaien, te weten *demografie*, *financiering* en *de beschikbaarheid en expertise van de betreffende ambtenaar*. Ook *de rol en*

functie van het programma in die regio (de mate van governance en eigenaarschap) is van invloed. In hoeverre alle veronderstelde mechanismen daadwerkelijk op gang gebracht worden, zal in het vervolg van de monitor (tussentijds en bij de eindevaluatie) moeten blijken. Aan de ervaren urgentie van het vraagstuk zal het niet liggen: uit de interviews kwam sterk het beeld naar voren dat betrokkenen overtuigd zijn van het belang van een goedwerkend systeem waarbij volwassenen ondersteund worden bij hun leervraag, zij zelfredzaam kunnen zijn in de maatschappij en laaggeletterdheid zowel curatief als preventief wordt aangepakt



Figuur 1 Samenvatting regionale programma's laaggeletterdheid.

Over ECBO en Ockham IPS

ECBO is het expertisecentrum voor onderzoek en kennisvraagstukken rondom bijvoorbeeld professionalisering van docenten, aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt, basisvaardigheden en in-, door- en uitstroom van studenten. ECBO doet wetenschappelijk verantwoord beleids- en praktijkgericht onderzoek in het onderwijs en op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt, en verspreidt deze kennis. We brengen onderwijsontwikkelingen in kaart en initiëren en versterken sectorbrede innovatie- en ontwikkeltrajecten. We voeren verkenningen uit, monitoren, evalueren en publiceren.

Onze expertise: onderzoek met impact:

onderzoek dat leidt tot individuele ontwikkeling en schoolontwikkeling;
onderzoek dat feedback en dialoog in de praktijk ondersteunt;
onderzoek naar het effect van beleid van overheid of sectororganisaties.

Door kennis uit onderzoek toepasbaar te maken en te delen, dragen wij bij aan het verbeteren en vernieuwen van onderwijs en een leven lang leren.

Meer weten? www.ecbo.nl

Ockham IPS (Institute for Policy Support) ondersteunt klanten in de publieke sector met de kennis die nodig is om gefundeerde beslissingen te nemen in elke fase van de beleidscyclus. Ockham IPS voert studies, evaluaties en advieswerkzaamheden uit over een breed scala van onderwerpen zoals onderwijs, arbeidsmarkt, sociale inclusie, voor een grote verscheidenheid aan klanten.

Meer weten? www.ockham-ips.nl

