



Evaluatie wijziging WEB

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Marga de Weerd
Hanna Vonk
Peter Krooneman
Jeanine Klaver

Amsterdam, 28 juli 2017
Publicatienr. 15200
OND1359334

© 2017 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

0 Managementsamenvatting	II
1 Inleiding	2
1.1 Inleiding	2
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksverantwoording	3
1.4 Leeswijzer	6
2 Kerngegevens educatie van 35 regio's	8
2.1 Besteding educatiemiddelen 2015 en 2016	8
2.2 Aanbod	8
2.3 Aantal deelnemers aan educatietrajecten vanuit de WEB	10
2.4 Monitoring	13
2.5 Samenvatting	14
3 Invulling regionale educatieprogramma's	16
3.1 Hoe zijn programma's tot stand gekomen	16
3.2 Mate van uitwerking van de programma's	17
3.3 Doel(stelling)en educatiebeleid en regionale visie op educatie	18
3.4 Verbinding educatie en sociaal domein	19
3.5 Knelpunten bij het opstellen van de programma's	22
3.6 Samenvatting	22
4 Regionale samenwerking	24
4.1 Vormgeving regionale samenwerking	24
4.2 Link met andere samenwerkingsverbanden	26
4.3 Regionale samenwerking in de praktijk	27
4.4 Samenvatting	33
5 Aanbod en doelgroepen	36
5.1 Ontwikkelingen in het type trajecten	36
5.2 Non-formele educatie	36
5.3 Formele educatie	39
5.4 Knelpunten in het aanbod	42
5.5 Doelgroepen	45
5.6 De aansluiting van educatie bij het sociaal domein	48
5.7 Samenvatting	50
6 Kwaliteit en kwaliteitsborging	52
6.1 Kwaliteitsborging van formele educatie	52
6.2 Kwaliteitsborging van non-formele educatie	52
6.3 Knelpunten in kwaliteitsborging	53
6.4 Samenvatting	53
7 De toekomst van educatie	55
7.1 Opvattingen van respondenten over de toekomst van de WEB	55
7.2 Stakeholders	60
7.3 Samenvatting	60
8 Conclusies	62
Bijlage 1 - Verdiepingscasussen	64
Bijlage 2 - Kenmerken AMR's	79



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Management- samenvatting

0

0 Managementsamenvatting

Wijziging van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB)

Per 1 januari 2015 is de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) gewijzigd. Vanaf dat moment mogen gemeenten de voorheen verplichte inkoop van volwasseneneducatie¹ bij de roc's geleidelijk afbouwen en hebben zij meer vrijheid in het aanbieden van verschillende typen educatietrajecten. Op die manier kan beter worden aangesloten bij de ondersteuningsbehoeften van verschillende doelgroepen. Als gevolg van de wijziging van de WEB ontstaat het onderscheid tussen formele en non-formele educatie. Formele educatie wordt omschreven als educatieopleidingen die worden afgesloten met een erkend diploma. Non-formele educatie heeft betrekking op educatieopleidingen die geen diploma's afgeven, maar enkel onderwijs bieden. Educatieaanbieders kunnen diploma-erkenning aanvragen bij DUO. Wanneer een educatieaanbieder diploma-erkenning heeft gekregen, houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de kwaliteit van die opleiding. Sinds de wettelijke taak voor roc's om educatie aan te bieden is komen te vervallen, dienen ook roc's diploma-erkenning aan te vragen indien zij de mogelijkheid willen hebben om educatietrajecten aan te bieden die met een erkend diploma kunnen worden afgesloten. Half juni 2017 hebben inmiddels elf aanbieders, waaronder vijf roc's, die erkenning verkregen. Sinds 1 januari 2015 worden de WEB-middelen middels een specifieke uitkering toegekend aan de contactgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's (AMR's). Deze 35 contactgemeenten zijn verplicht om samen met de andere gemeenten in de AMR een regionaal educatieplan op te stellen. Voor deze vorm (specifieke uitkering) is gekozen om te voorkomen dat de middelen voor educatie zouden 'verdwijnen' in de transitie van de WMO. In de Wet is opgenomen dat de middelen in 2018 in het gemeentefonds zouden opgaan, tenzij uit de evaluatie zou blijken dat dat onverantwoord is. Het besluit daarover is voorlopig uitgesteld.

Het onderzoek

Voor dit onderzoek zijn gedurende anderhalf jaar gegevens verzameld in twee rondes. In een eerste ronde zijn in het voorjaar van 2016 de eerste ontwikkelingen als gevolg van de wijziging van de WEB geïnventariseerd door middel van de analyse van regionale educatieplannen en telefonische interviews bij de contactgemeenten van de AMR's. Daarnaast is bij een selectie van zes AMR's een verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Daarin werden verschillende betrokkenen bij de uitvoering van de WEB zoals regio-gemeenten, aanbieders van educatie en stakeholders geïnterviewd. Met een korte schriftelijke vragenlijst zijn gegevens over aantallen deelnemers aan educatietrajecten verzameld. Op basis van de verantwoording die de contactgemeenten afleggen over de besteding van de WEB-middelen in SISA (Single Information Single audit) is de besteding van de WEB-middelen in 2015 geanalyseerd. In het voorjaar van 2017 ging de tweede ronde van start. In deze ronde lag de focus op de toekomst van de WEB. Er vond opnieuw een verdiepende ronde in zes AMR's plaats. Daarnaast zijn gegevens verzameld door middel van een enquête onder beleidsmedewerkers Educatie van alle gemeenten en hebben twee miniconferenties plaatsgevonden: een met stakeholders en een met beleidsmedewerkers van gemeenten.

Invulling programma's en regionale samenwerking

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verplicht om op het gebied van de WEB regionaal samen te werken. Deze samenwerking komt pas in de loop van 2015 op gang. Het eerste jaar na de wetswijziging is wat dat betreft echt een overgangsjaar, wat ook zichtbaar is in de besteding van de WEB-middelen in 2015. Bij 31 van de 35 AMR's is sprake van onderuitputting van het budget voor 2015. Deze middelen zijn doorgeschoven naar 2016. In 2016 heeft de regionale samenwerking met betrekking tot educatie meer vorm gekregen.

In de meeste regio's is een regionaal educatieprogramma opgesteld waarin onder andere de visie op educatie en de wijze van regionale samenwerking is uitgewerkt. In vijf van de 35 regio's was er in april 2016 nog geen regionaal programma. In de meeste regio's zijn alle gemeenten betrokken bij het opstellen van het educatieprogramma, in de overige regio's is een deel van de gemeenten (of een regionale sociale dienst) betrokken. Veelal is sprake van een lichte vorm van regionale samenwerking. Dit komt voornamelijk tot uiting in het opstellen van het programma, in de verdeling van middelen, in de afspree-

¹ In het vervolg van dit rapport ook vaak kortweg 'educatie' genoemd.

ken die de regio heeft met regionale taalaanbieders (zoals het roc) en in de verantwoording van middelen.

Doorgaans zijn de beleidsmedewerkers van zowel de contactgemeenten als van de regiogemeenten en de aanbieders van educatie tevreden over de regionale samenwerking. Het levert hen bepaalde voordelen op, zoals kennisuitwisseling en het hebben van een meer divers educatieaanbod. In een enkele regio staan respondenten kritischer tegenover de verplichte regionale samenwerking en worden ook knelpunten benoemd. Een van de knelpunten is dat het in regio's die uit veel gemeenten bestaan soms lastig is om samen te werken, aangezien gemeenten verschillende visies op educatie hebben. Een ander knelpunt is dat in sommige regio's de verplichte regionale samenwerking de al bestaande samenwerking heeft doorkruist.

Tussen de regio's bestaan grote verschillen in de mate van uitwerking van de regionale educatieprogramma's. Onderwerpen die daarin aan bod komen, zijn: de regionale visie op educatie, doelstellingen van het educatiebeleid, regionale samenwerking, doelgroepen van de WEB, het aanbod, borging kwaliteit en monitoring, en financiën.

Wat betreft de visie op educatie wordt educatie in de meeste regio's niet als doel, maar als middel gezien, bijvoorbeeld voor arbeidsparticipatie. In de meerderheid van de educatieprogramma's wordt de link met het sociaal domein gelegd; de verbinding die het meest wordt gelegd is die tussen educatie en re-integratie/arbeidsparticipatie. Binnen de regio's kan de uitwerking hiervan wel sterk verschillen.

Aanbod en doelgroepen

De wijziging van de WEB en de ruimte die de gemeenten daarmee kregen om andere aanbieders dan alleen roc's te bekostigen uit WEB-middelen heeft tot gevolg gehad dat er een divers educatieaanbod is ontstaan. Er is meer variatie gekomen in het type trajecten dat wordt aangeboden en in het type aanbieders van educatie. Daarbij zijn grote verschillen tussen AMR's: een klein aantal AMR's besteedt alle WEB-middelen aan non-formele educatie, terwijl een klein aantal andere AMR's de keuze heeft gemaakt om in 2016 alle WEB-middelen in te zetten voor formele educatie. Daarbij moet worden aangetekend dat de termen formele educatie en non-formele educatie in de praktijk veelal anders worden opgevat dan in de WEB is omschreven. Formele educatie wordt in de praktijk meestal opgevat als 'intentionele en systematische educatie binnen een school/professionele onderwijsorganisatie'. Het aspect 'diploma-erkenning bij DUO' wordt daarbij buiten beschouwing gelaten of, daar waar het de roc's betreft, verondersteld. Formele educatie wordt daarmee in de praktijk veelal breder opgevat dan in de WEB is omschreven. Non-formele educatie heeft daarentegen in de praktijk juist een smallere betekenis dan in de WEB beschreven staat.

Gemiddeld besteden AMR's nog 61 procent van hun WEB-middelen aan formele educatie in, meestal, de bredere opvatting van formele educatie. Wanneer de definitie uit de WEB gehanteerd wordt, is dat aandeel aanzienlijk kleiner, aangezien de meeste roc's in het voorjaar van 2017 nog geen diploma-erkenning van DUO hebben aangevraagd en/of gekregen voor hun educatietrajecten.

De rol van de roc's wordt op veel plaatsen kleiner en/of verandert. In veel AMR's spelen roc's ook een rol in de non-formele educatie (in de smalle betekenis), met name in de begeleiding van vrijwilligers en bij de doorverwijzing van laaggeletterden naar trajecten. Commerciële aanbieders gaan een grotere rol spelen in het formele aanbod en zijn hier een daar ook aanbieder van non-formele educatie. Overige aanbieders, zoals bijvoorbeeld welzijnsorganisaties en bibliotheken, spelen een grote rol in het non-formele aanbod. Bibliotheken vervullen daarbij in veel gemeenten/AMR's een faciliterende en/of coördinerende rol in een Taalhuis: een laagdrempelige voorziening voor laaggeletterden. In het non-formele aanbod worden vooral vrijwilligers ingezet. Ook in formele educatietrajecten worden naast professionele krachten vaak vrijwillige ondersteuners ingezet.

Er zijn grote verschillen tussen, maar ook binnen regio's, in de mate waarin het non-formele aanbod gestalte heeft gekregen. De invulling van het non-formele aanbod blijkt vooral een lokale aangelegenheid te zijn. In veel gemeenten is men nog volop bezig met het opzetten van non-formeel aanbod.

De verwachting is dat met een non-formeel, laagdrempelig aanbod een grotere doelgroep laaggeletterden bereikt kan worden, in het bijzonder de NT1 doelgroep. Een eerste inventarisatie van de ontwikkeling van het aantal deelnemers in 2016 liet met name zien dat het aandeel NT2-deelnemers fors is toegenomen. In 2017 geven respondenten (beleidsmedewerkers Educatie van gemeenten) in de enquête

aan over het algemeen tevreden te zijn over het bereik van NT2'ers met formele en non-formele educatie. Over het bereik van de NT1-doelgroep zijn de respondenten over het algemeen ontevreden.

Aantallen deelnemers

In het onderzoek hebben we over tien AMR's gegevens verkregen van het aantal deelnemers dat daar in 2016 is bereikt met formele en (indien van toepassing) non-formele educatie. Gemiddeld werd in deze tien AMR's 2,7 procent van de laaggeletterden bereikt. Wat dat bereik precies omvat, is onduidelijk: het kan uiteenlopen van de inloop bij een Taalhuis tot de succesvolle afronding van een formeel educatietraject. Daarnaast is het mogelijk dat deelnemers dubbel worden geteld. Als dat percentage desalniettemin wordt vertaald naar landelijk niveau zou dat betekenen dat ongeveer 35.000 laaggeletterden in 2016 met WEB-middelen zijn bereikt. De tien AMR's zijn op een belangrijk punt echter niet representatief voor de overige AMR's: zij besteden een substantieel groter deel van het WEB-middelen aan formele educatie dan de AMR's die geen inzicht hebben gegeven in het aantal deelnemers aan formele en non-formele educatie.

Aansluiting van educatie bij het sociaal domein

De aansluiting van educatie bij het sociaal domein is bij lange na nog niet gerealiseerd: bijna de helft van de respondenten stelt aan het begin te staan bij de aansluiting van educatie bij het sociaal domein. Bijna veertig procent zegt hiermee redelijk op weg te zijn. Als belangrijkste oorzaak daarvoor worden de transities in het sociaal domein genoemd die alle aandacht van de organisaties die daarin actief zijn opslokten en het feit dat de focus van deze organisaties vaak bij het oplossen van acute problemen ligt, zoals bijvoorbeeld schuldenproblematiek. Dat laaggeletterdheid een onderliggende oorzaak bij andere problemen kan vormen, wordt nog niet altijd gezien en als het besef er wel is wordt daar nog niet altijd op geacteerd. Om de aansluiting van educatie bij het sociaal domein te realiseren is vooral tijd en bewustwording nodig en moet er een focus komen op langere termijn doelen in plaats van korte termijn successen, volgens beleidsmedewerkers educatie van gemeenten die deelnamen aan de miniconferentie.

Kwaliteit en monitoring

Op de kwaliteit van erkende aanbieders van formeel educatieaanbod wordt toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs. Het aantal door DUO erkende aanbieders is echter nog beperkt tot elf, waaronder vijf roc's. Dat betekent dat er momenteel onder een groot deel van de aanbieders die door gemeenten als aanbieders van formele educatie gezien worden geen toezicht is op de kwaliteit vanuit de Inspectie van het Onderwijs.

Roc's en commerciële aanbieders van educatie verantwoorden hun inspanningen en resultaten op educatiegebied naar de gemeenten.

In de meeste gemeenten zijn beleidsmedewerkers nog zoekende naar de manier waarop zij de kwaliteit van het non-formele aanbod moeten borgen. Het beperkte aantal gemeenten dat maatregelen heeft genomen op dit vlak zoekt de borging van de kwaliteit van het non-formele aanbod vooral in de scholing van de vrijwilligers door roc's.

Daarnaast zijn de gemeenten nog zoekende naar de manier waarop zij de non-formele trajecten kunnen monitoren. Vooral nog is in vrijwel geen enkele AMR sprake van monitoring van het gehele educatiebeleid.

Toekomst van educatie

De meeste beleidsmedewerkers zijn tevreden over de verruiming van de bestedingsvrijheid als gevolg van de wijziging van de WEB, vanwege de extra mogelijkheden die zijn ontstaan voor het non-formele aanbod.

Bijna 90 procent van de beleidsmedewerkers Educatie van gemeenten is van mening dat de WEB-middelen vooralsnog geoormerkt moeten blijven en ruimere bestedingsmogelijkheden moeten krijgen. Ruim 60 procent van de respondenten verwacht dat de continuïteit van educatie in hun gemeente in gevaar komt als de WEB-middelen niet langer geoormerkt zouden zijn en bijna 60 procent verwacht dat de samenwerking in de AMR verdwijnt als de WEB-middelen niet langer worden geoormerkt.

De meningen over het handhaven van de nu in de WEB verplicht gestelde samenwerking in de AMR op educatiegebied lopen sterk uiteen. Alhoewel de opvattingen van beleidsmedewerkers van contactge-

meenten en regiogemeenten daarover even sterk variëren, lijken vooral de contactgemeenten nadelen te hebben van de verplichte samenwerking. Dat nadeel wordt veroorzaakt door dat de vele werkzaamheden die de verplichte samenwerking voor de contactgemeente met zich meebrengt niet vanuit de WEB-middelen bekostigd mogen worden. Voor regiogemeenten worden voornamelijk voordelen gezien. Als de samenwerking in de AMR niet langer verplicht zou zijn, levert dat voor de contactgemeenten wel enige voordelen op, in de zin van minder administratieve lasten. De administratieve lasten voor regiogemeenten en aanbieders zouden dan groter worden. Daarnaast zouden regiogemeenten minder gebruik kunnen maken van de kennis en kunde bij de contactgemeenten.

Conclusie

Het is nog te vroeg om de WEB-middelen ongeoormerkt op te laten gaan in het gemeentefonds. De ontwikkeling van het non-formele educatieaanbod is op veel plaatsen nog in volle gang en educatie is nog vrijwel nergens goed aangehaakt bij het sociaal domein. Het bereik van het aantal laaggeletterden met WEB-middelen is nog zeer beperkt. Meer dan de helft van de beleidsmedewerkers educatie denkt dat de continuïteit van educatie in hun gemeente in gevaar komt wanneer de WEB-middelen niet langer geoormerkt zouden zijn.

De bestedingsmogelijkheden van de WEB zouden verruimd moeten worden waardoor het mogelijk wordt niet alleen WEB-trajecten te betalen maar ook zaken als de werving van deelnemers, de coördinatie van non-formele educatie en de monitoring daarvan alsmede de regionale samenwerking in de AMR.



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Inleiding

Basisvaardigheden in taal en rekenen zijn essentiële voorwaarden om volwaardig deel te kunnen nemen aan de Nederlandse samenleving. Aanzienlijke groepen burgers in Nederland beschikken echter niet in voldoende mate over deze vaardigheden; circa 1,3 miljoen inwoners tussen de 16 en 65 jaar hebben moeite met lezen, schrijven en communiceren in het Nederlands.² Om deze groepen te ondersteunen in het verwerven van taal-, reken- en digitale vaardigheden bieden gemeenten via het educatiebudget uit de Wet educatie beroepsonderwijs (WEB) taal- en rekenprojecten aan.

Per 1 januari 2015 is de WEB gewijzigd. Vanaf dat moment mogen gemeenten de voorheen verplichte inkoop van educatie bij de roc's geleidelijk afbouwen en hebben zij meer vrijheid in het bekostigen van andere typen educatietrajecten. Op die manier kan beter worden aangesloten bij de ondersteuningsbehoeften van verschillende doelgroepen. De WEB-middelen worden sinds 1 januari 2015 middels een specifieke uitkering toegekend aan de contactgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's (AMR's). Deze 35 contactgemeenten zijn verplicht om samen met de andere gemeenten in de AMR een regionaal educatieplan op te stellen.

Aanvankelijk was het de bedoeling de educatiemiddelen per 2018 over te hevelen naar het gemeentefonds mits uit een evaluatie van de gewijzigde WEB zou blijken dat dat (nog) niet gewenst zou zijn of dat daaraan bepaalde voorwaarden zouden moeten worden gesteld. Minister Bussemaker heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat dit besluit voorlopig is uitgesteld.³

Om tot een onderbouwde beslissing te komen over de wenselijkheid van het overhevelen van de middelen naar het gemeentefonds, heeft RegioPlan onderzoek gedaan naar de effecten van de wijziging van de WEB. In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende onderwerpen centraal.

1) Regionale samenwerking: hoe wordt de samenwerking vormgegeven, is er een regionaal samenwerkingsprogramma, hoe ziet dat eruit, hoe tevreden zijn de gemeenten over de samenwerking en in welke mate wordt in het regionale programma verbinding gelegd met andere beleidsterreinen in het sociale domein?

2) Aanbod en doelgroepen: hoe heeft het aanbod zich ontwikkeld in termen van soorten trajecten en typen aanbieders, op welke doelgroepen richt men zich, hoe is het bereik en in hoeverre sluit het aanbod aan op de doelgroepen?

3) Kwaliteit en monitoring: hoe wordt de kwaliteit van het educatieaanbod geborgd en gemonitord?

4) Toekomst van educatie: hoe tevreden zijn de gemeenten met de verruiming van de bestedingsvrijheid, hoe heeft de relatie met de roc's zich ontwikkeld en wat zijn de verwachtingen voor de inzet van de middelen na 2017?

² Zie: Actieprogramma Tel mee met Taal, 6 maart 2015.

³ Kamerbrief 24 februari 2017, referentie 1148797. In deze brief wordt eveneens vermeld dat gemeenten de WEB-middelen voortaan ook in mogen zetten voor digitalisering.

1.3 Onderzoeksverantwoording

Ten behoeve van het onderzoek zijn vanaf het begin van 2016 tot en met juli 2017 data verzameld.

Dataverzameling in 2016

Gesprekken met stakeholders

Deze gesprekken hadden ten doel meer inzicht te krijgen in de achtergrond van de wijziging van de WEB, in de standpunten van de verschillende stakeholders ten aanzien van de wetswijziging en de ontwikkelingen van de wetswijziging die zij waarnamen.

We hebben gesprekken gevoerd met de volgende stakeholders:

- Landelijke Vereniging Onderwijsadviseur (LVO);
- MBO Raad;
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO, de branchevereniging voor trainen en opleiden);
- Steunpunt Basisvaardigheden;
- Stichting Lezen & Schrijven;
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Deze gesprekken dienden vooral ter voorbereiding op de volgende stap in het onderzoek.

Documentanalyse van en telefonische interviews met AMR's

De documentanalyse en de aanvullende telefonische interviews hadden ten doel om feitelijke informatie over de ontwikkelingen op educatiegebied in de AMR's te inventariseren en om inzicht te krijgen in de duiding daarvan en de meningen over de ontwikkelingen en de wetswijziging. De 35 contactgemeenten van de AMR's zijn benaderd voor een telefonisch interview. Ten behoeve van het telefonische interview was een itemlijst opgesteld in Excel. De onderzoekers hadden het Excelsheet voor een specifieke AMR al zoveel mogelijk ingevuld op basis van de documenten die we ontvangen hadden van de gemeenten, in het bijzonder de regionale educatieplannen. Het Excelsheet is voorafgaand aan het interview aan de contactgemeente gemaild. In de interviews hoefden zo alleen die onderwerpen besproken te worden waarover geen informatie was gevonden of waarover om andere redenen nog onduidelijkheid bestond. Uiteindelijk hebben we bij 31 contactgemeenten een telefonisch interview afgenomen. Daarnaast hebben we de beschikking gekregen over de interviewresultaten van het Expertisecentrum Nederlands (EN) dat ten tijde van ons onderzoek eveneens onderzoek deed bij de contactgemeenten van de AMR's. Omdat de onderzoeken voor een deel overlaptten, is in overleg met het ministerie van OCW afgesproken dat informatie uitgewisseld zou worden, zodat gemeenten zo min mogelijk dubbel bevraagd zouden worden. Van twee van de vier gemeenten die wij niet hebben geïnterviewd, hebben wij wel interviewgegevens ontvangen van het Expertisecentrum Nederlands. Met de twee gemeenten waar ook het EN geen interview heeft uitgevoerd, zijn in eerste instantie wel interviewafspraken door ons gemaakt. In het ene geval heeft het interview wegens tijdgebrek bij de betreffende beleidsmedewerker niet plaatsgevonden en kon om diezelfde reden evenmin een nieuwe afspraak worden gepland. In het andere geval kregen we geen gehoor en is het evenmin gelukt om op een later moment opnieuw contact te leggen.

Korte enquête bij 35 AMR's

Ten behoeve van het verzamelen van kwantitatieve informatie over het aanbod van en het gebruik van educatie is tevens een korte aanvullende enquête onder de beleidsmedewerkers Educatie van 35 contactgemeenten uitgezet met vragen over de beschikbaarheid van gegevens over aanbod en deelnemersaantallen in 2015. Met behulp van herhaalde rappels (per e-mail en telefonisch) hebben we uiteindelijk van 22 contactgemeenten een ingevulde enquête ontvangen. Achttien van deze 22 contactgemeenten bleken de vragen over aantallen deelnemers te kunnen beantwoorden.

Verdiepingsonderzoek

Tot slot is bij een selectie van zes AMR's een verdiepingsonderzoek uitgevoerd. Met het verdiepingsonderzoek wilden we vanuit verschillende perspectieven zicht krijgen op wat er in een regio gebeurt. In de zes regio's zijn aanvullende telefonische interviews gehouden met de beleidsmedewerkers Educatie van

de regiogemeenten of een deel van de overige gemeenten in de AMR, met aanbieders van educatie en waar mogelijk met stakeholders. Daarnaast zijn de deelnemersaantallen aan educatietrajecten bij roc's in 2012 tot en met 2015 in deze regio's geïnventariseerd met als doel om de ontwikkeling van het aantal deelnemers aan formele educatie in beeld te krijgen. Ook hier bleek het lastig om alle gewenste gegevens te verkrijgen, ondanks herhaaldelijke verzoeken aan de betreffende roc's.

De verdiepingsregio's zijn geselecteerd op basis van de uitkomsten van de interviews bij de contactgemeenten van de AMR's. Daaruit bleken AMR's op twee punten duidelijk van elkaar te verschillen, namelijk :

- de verdeling van de WEB-middelen over verschillende aanbieders; en
- de samenstelling van de regio's.

Bij de *verdeling van de WEB-middelen* is een driedeling waar te nemen: er is een categorie AMR's die een deel van de WEB-middelen inzet bij commerciële aanbieders, een categorie AMR's die al haar WEB-middelen inzet bij een of meer roc's en een categorie AMR's die een deel van haar WEB-middelen inzet bij roc's en een deel bij overige (niet-commerciële) aanbieders.

Bij de *samenstelling van de regio's* springt vooral het onderscheid tussen de 'kleine/compacte' en de 'grote' regio's in het oog. Met de kleine regio's bedoelen we de regio's die uit een beperkt aantal gemeenten bestaan. Met de grote regio's bedoelen we de regio's die uit veel gemeenten (14-20 gemeenten) bestaan. De samenstelling van de regio lijkt van invloed op de vormgeving van de regionale samenwerking.

Voor het verdiepingsonderzoek zijn gemeenten uit elk van bovenstaande categorieën vertegenwoordigd.

	Commerciële aanbieders	100 procent roc	Roc en overige aanbieders
Kleine/compacte regio's		Haaglanden (Den Haag)	Limburg Midden (Roermond), Utrecht Oost (Amersfoort)
Grote regio's	Stedendriehoek & Noord Veluwe (Apeldoorn), Utrecht Midden (Utrecht)	Twente (Enschede)	

Groepsgesprek

In een van de verdiepingsregio's is een groepsgesprek gehouden met deelnemers aan een non-formeel educatietraject. In dit gesprek is ingegaan op de ervaringen van de deelnemers met het non-formele aanbod en op hun specifieke scholingsbehoeften.

Dataverzameling in 2017

In 2017 lag de nadruk van het onderzoek op de toekomst van de WEB en op het bereik van educatietrajecten. Gegevens zijn verzameld in een verdiepingsonderzoek, een enquête onder beleidsmedewerkers Educatie van gemeenten, twee groepsgesprekken met deelnemers aan een educatietraject, een miniconferentie met stakeholders en een miniconferentie met beleidsmedewerkers van gemeenten.

Verdiepingsonderzoek 2017

In 2017 is opnieuw een verdiepingsonderzoek uitgevoerd in zes AMR's. Bij de selectie van de AMR's werd ditmaal gelet op de inzet van middelen bij verschillende typen aanbieders (alles bij of via het roc of ook commerciële aanbieders), de omvang van de AMR's, de geografische spreiding en de opvattingen die in 2016 werd gegeven over de toekomst van de WEB. Bij de selectie streefden we een zo groot mogelijke diversiteit tussen de AMR's na waardoor een zo breed mogelijk beeld zou ontstaan over de ideeën bij betrokkenen over de toekomst van de WEB en over de stand van zaken op dat moment.

	Commerciële aanbieders	100 procent roc	Roc en overige aanbieders
Kleine/compacte regio's	Flevoland (Almere)	Rivierenland (Tiel)	
Grote regio's	Utrecht Midden (Utrecht)	Friesland (Leeuwarden)	Rijnmond (Rotterdam) Noord-Holland Noord (Alkmaar)

Groepsgesprek(ken) met deelnemers

In het voorjaar van 2017 hebben twee groepsgesprekken met deelnemers plaatsgevonden. Een gesprek in Rotterdam bij een commerciële aanbieder van educatie met tien NT2-deelnemers op A1 niveau. Een tweede gesprek in Utrecht met negen vrouwen die een NT2-traject volgden naar niveau 1F eveneens bij een (andere) commerciële aanbieder.

Enquête onder gemeenten

Onder alle beleidsmedewerkers educatie van gemeenten is een digitale enquête uitgezet met vragen over de besteding van WEB-middelen, aantallen deelnemers aan WEB-trajecten, opvattingen over de gevolgen van de wijzingen van de WEB per 2015 en wensen voor de toekomst van de WEB.⁴ Kwantitatieve gegevens werden vooral bij de contactgemeenten van de AMR's opgevraagd.

Tabel 1.1 Respons op digitale enquête onder contactgemeenten en overige gemeenten

Vragenlijst	Contactgemeenten	Regiogemeenten	Totaal
Aantal gemeenten	35	353	388
Uitnodiging verstuurd	35	300	335
Respons	29	168/200*	197/229
Responspercentage	83%	48%/57%	51%/59%

* Achttien respondenten die een vragenlijst hebben ingevuld, hebben dat voor meerdere gemeenten gedaan. Bijvoorbeeld voor de gemeente(n) waarmee zij ambtelijk gefuseerd zijn of voor de gemeente(n) die zij binnen de subregio van de AMR vertegenwoordigen.

Grotere gemeenten (qua inwonersaantal) hebben vaker gerepsondeerd dan kleinere gemeenten (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2 Responspercentage naar aantal inwoners van gemeenten

Aantal inwoners	Niet gerepsondeerd	Wel gerepsondeerd
Minder dan 10.000	50%	50%
10.000 tot 20.000	50%	50%
20.000 tot 50.000	41%	59%
50.000 tot 100.000	35%	65%
100.000 of meer	16%	84%
Totaal	41%	59%

Respons op AMR-niveau

Uit alle AMR's op een na, heeft tenminste een gemeente gerepsondeerd. In tabel 1.3 is te zien dat in negen AMR's tenminste 75 procent van de gemeenten uit de AMR de enquête heeft ingevuld. Het aantal gemeenten per AMR varieert van vier tot 27. Er is geen relatie tussen het aantal gemeenten waaruit een AMR bestaat en het percentage van de gemeenten dat de enquête heeft ingevuld.

⁴ Er is maximaal één beleidsmedewerker educatie per gemeente aangeschreven.

Tabel 1.3 Percentage van de gemeenten dat heeft gerespondeerd in een AMR (N=35)

Responspercentage	Aantal AMR's
0%	1
Maximaal 25%	2
25 tot 50% respons	8
50 tot 75% respons	15
Minimaal 75% respons	9

Miniconferentie met stakeholders

In juli 2017 zijn in een groepsgesprek de voorlopige conclusies van het onderzoek besproken met de stakeholders die ook bij aanvang van het onderzoek gesproken zijn:

- MBO Raad;
- Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO, de branchevereniging voor trainen en opleiden);
- Stichting Lezen & Schrijven;
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De Landelijke Vereniging voor Onderwijsadviseurs (LVO) en het Steunpunt Basisvaardigheden hebben op een later moment hun reactie op de voorlopige conclusies gegeven.

Miniconferentie met gemeenten

Alle beleidsmedewerkers die een enquête hebben ingevuld, zijn uitgenodigd om zich op te geven voor een miniconferentie waar werd doorgesproken over de voorlopige conclusies. Voor deze bijeenkomst hebben zich 21 gemeenten aangemeld. Uiteindelijk hebben elf gemeenten deelgenomen aan deze bijeenkomst die plaatsvond op 5 juli 2017 in Utrecht. Tijdens deze bijeenkomst werd, in de vorm van een Primoforum-sessie doorgesproken over de toekomst van de WEB. Twee elementen stonden daarbij centraal: de aansluiting van educatie bij het sociaal domein en de gevolgen van het al dan niet verplicht blijven stellen van samenwerking tussen gemeenten binnen de AMR.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we een cijfermatig overzicht met de kerngegevens van de 35 AMR's. In hoofdstuk 3 wordt de invulling van de regionale educatieprogramma's beschreven. Hoofdstuk 4 gaat over de samenwerking in de AMR's. In hoofdstuk 5 beschrijven we de ontwikkelingen in het educatieaanbod in de AMR's, het zicht dat de AMR's hebben op (het bereik van) de doelgroepen en de aansluiting bij het sociaal domein. In hoofdstuk 6 beschrijven we de kwaliteitsborging van het educatieaanbod. In hoofdstuk 7 staan de ervaringen van gemeenten met de wetswijziging centraal en hun visie op en/of verwachtingen over de toekomst van educatie. In hoofdstuk 8 presenteren we de conclusies van dit onderzoek.

De bevindingen in het rapport worden geïllustreerd aan de hand van voorbeelden afkomstig uit interviews die in de geselecteerde regio's voor het verdiepingsonderzoek zijn gehouden.

In bijlage 1 is voor elk van de elf verdiepingsregio's een korte beschrijving opgenomen. In bijlage 2 is een schema opgenomen met kenmerken van alle regio's.



Kerngegevens educatie van 35 regio's

2

2 Kerngegevens educatie van 35 regio's

In dit hoofdstuk geven we een cijfermatig overzicht van de ontwikkelingen die zich na de wijziging van de WEB hebben voorgedaan. In de hoofdstukken die hierop volgen, worden de processen die achter deze cijfers schuilgaan, beschreven.

2.1 Besteding educatiemiddelen 2015 en 2016

2015

In 2015 hebben 22 regio's maximaal tien procent van hun WEB-middelen doorgeschoven naar 2016. Vier van deze 22 regio's hebben al hun educatiemiddelen in 2015 besteed. De overige 13 regio's hebben tot maximaal 25 procent van de WEB-middelen die zij ontvingen voor 2015 doorgeschoven naar 2016. Uit tabel 2.1 valt te lezen dat regio's die een groter educatiebudget ontvingen relatief vaak een groter deel hebben doorgeschoven naar 2016.

De bedragen die doorgeschoven zijn, variëren van 1.560 euro tot 1.244.348 euro. In totaal is 5.317.733 euro (9%) van het gehele educatiebudget, doorgeschoven naar 2016.

Tabel 2.1 Doorgeschoven deel van het educatiebudget in 2015 naar groottecategorie

% doorgeschoven	AMR's < 1 miljoen	AMR's 1 tot 2 miljoen	AMR's > 2 miljoen	Totaal
0-5%	9	8	2	19
6-10%		3		3
11-15%		3	3	6
16-20%		4		4
21-25%	2	0	1	3
<i>Totaal</i>	<i>11</i>	<i>18</i>	<i>6</i>	<i>35</i>

Bron: SISA 2015

2016

In 2016 hebben 14 van de 26 AMR's hun WEB-budget volgens de responderende beleidsmedewerker, niet volledig uitgegeven. Er blijken verschillende redenen te zijn voor het niet volledig uitgeven van het WEB-budget:

- Meest genoemd is dat de ontwikkeling van nieuw (non-formeel) aanbod, het beleid daarover of het opzetten van een aanbesteding meer tijd kostte (5 keer genoemd);
- Het niet bereiken van de doelgroep (5 keer genoemd);
- Te strikte bestedingsmogelijkheden van het WEB-budget (2 keer genoemd);
- Een specifieke partij die zich terugtrekt uit educatie (2 keer genoemd);
- Omdat het budget nog niet bekend was is het verdeeld op basis van een voorzichtige schatting. (1 keer genoemd).

"Het non-formele aanbod ontwikkelt zich niet snel genoeg. Daardoor houden we nu voor het eerst geld over uit de WEB. Het lokaal maatwerk komt in sommige gemeenten niet snel genoeg van de grond. Op een plek zijn ze al meer dan een jaar bezig met overleg over het tot stand brengen van een taalhuis en daar is nog steeds geen aanbod. In sommige gebieden zijn we al twee jaar bezig om offertes te krijgen omdat er helemaal niets is op educatiegebied."

Beleidsmedewerker van een contactgemeente

2.2 Aanbod

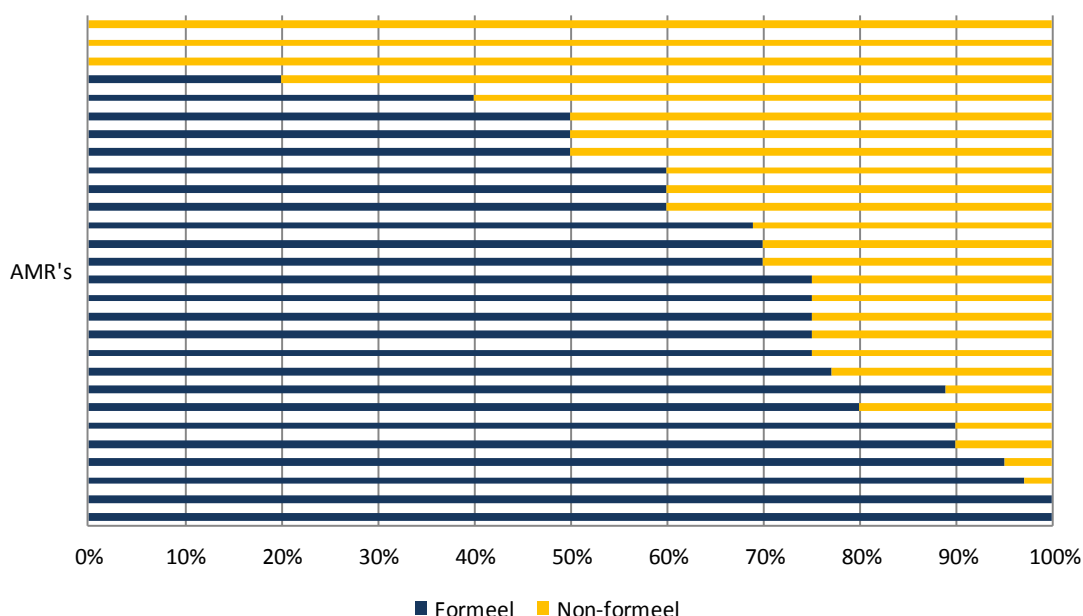
De wijziging van de WEB heeft ertoe geleid dat in de afgelopen jaren een gevarieerder aanbod van educatietrajecten is ontstaan. Dit wordt geïllustreerd door de verdeling van de WEB-middelen in arbeidsmarktregio's (AMR's) over formele en non-formele educatie in figuur 2.1.⁵

Er bestaan grote verschillen tussen de AMR's voor wat betreft de verdeling van middelen over formele en non-formele educatie. Hierbij moet worden aangetekend dat de termen formele educatie en non-

⁵ Formele educatie wordt in de praktijk breder opgevat dan in de WEB omschreven is.

formele educatie in de praktijk veelal anders worden opgevat dan in de WEB is omschreven. Formele educatie wordt in de praktijk meestal opgevat als 'intentionele en systematische educatie binnen een school/professionele onderwijsorganisatie'. Het aspect 'diploma-erkenning bij DUO' wordt daarbij buiten beschouwing gelaten of mogelijk daar waar het de roc's betreft, verondersteld. Formele educatie wordt daarmee in de praktijk veelal breder opgevat dan in de WEB is omschreven. Non-formele educatie heeft daarmee in de praktijk juist een smallere betekenis dan in de WEB beschreven staat. Wanneer we in dit rapport spreken over formele educatie heeft dat, tenzij anders vermeld, betrekking op de brede opvatting daarvan die in de praktijk door de meeste beleidsmedewerkers gehanteerd blijkt te worden. In 24 van de 28 AMR's die in figuur 2.1 staan weergegeven, wordt de helft of meer van de WEB-middelen ingezet voor formele educatie. In vier AMR's wordt het grootste deel van de WEB-middelen ingezet voor non-formele educatie. In drie van deze vier AMR's betreft dat het totale WEB-budget.⁶ Gemiddeld wordt 61 procent van het WEB-budget door de AMR's ingezet voor formele educatie.

Figuur 2.1 Verdeling van WEB-middelen over formele en non-formele educatie in 28 AMR's in 2016



Niet alleen het aanbod is veranderd, er is ook meer diversiteit in de aanbieders van educatie gekomen sinds de wijziging van de WEB: in tien regio's worden formele educatie-trajecten naast roc's aangeboden door commerciële aanbieders.⁷ In dertien AMR's is (een deel van de) formele educatie aanbesteed. Dat heeft in drie AMR's niet tot een aanbod van formele educatie door een commerciële aanbieder geleid. Overigens zijn in alle AMR's zijn (nog) een of meer roc's aanbieder van formele educatie.⁸ ⁹ In tien AMR's wordt daarnaast ook formele educatie aangeboden door een of meer commerciële aanbieders

⁶ Twee van deze drie hanteren daarbij waarschijnlijk wel de omschrijving van formele educatie in de WEB aangezien uit een interview in de eerste ronde bleek dat zij in 2016 een deel van hun middelen inzetten bij een roc.

⁷ In een AMR bieden twee commerciële aanbieders formele educatie aan, in een AMR betreft dat drie en in een derde AMR heeft men met vijf verschillende commerciële aanbieders van formele educatie te maken.

⁸ Hieruit blijkt dat veel beleidsmedewerkers educatie de term formele educatie anders gebruiken dan in de WEB is omschreven aangezien volgens de omschrijving in de WEB slechts vijf roc's op dit moment formele educatie aan kunnen bieden. Deze vijf roc's zijn in vijf AMR's actief.

⁹ In twaalf AMR's wordt formele educatie aangeboden door twee roc's. In twee AMR's wordt formele educatie aangeboden door drie roc's.

Tabel 2.2 Aanbieders van formele educatie

	Aantal AMR's
ROC	15
Door ROC en commerciële aanbieder	10
<i>Totaal</i>	<i>25</i>

Er is daarmee variatie in het aantal aanbieders van formele educatie waarmee contactgemeenten een contract af moeten sluiten. In een van de AMR's gaat het om in totaal zeven verschillende aanbieders van formele educatie.

In meer dan de helft van de AMR's zijn roc's ook betrokken bij non-formele educatie. Commerciële aanbieders zijn in 32 procent van de AMR's aanbieder van non-formele educatie (zie verder hoofdstuk 5).

2.3 Aantal deelnemers aan educatietrajecten vanuit de WEB

In juni 2016 hebben we de beleidsmedewerkers educatie van de contactgemeenten van de 35 AMR's een korte schriftelijke vragenlijst gestuurd. Daarin werden vragen gesteld over de beschikbaarheid van gegevens over aantallen deelnemers aan educatietrajecten in 2015. Na twee schriftelijke rappels (per mail) en een telefonisch rappel hebben we uiteindelijk van 22 contactgemeenten een ingevulde vragenlijst terug ontvangen, waarvan er 18 ook daadwerkelijk informatie opleverden over aantallen deelnemers. Verschillende beleidsmedewerkers die geen vragenlijst invulden, lieten weten niet over voldoende tijd te beschikken om de gegevens waar wij om vroegen boven tafel te krijgen. We vroegen de beleidsmedewerkers de volgende tabel in te vullen:

	NT1 (taal)	NT2 (taal)	Rekenen
Aantal deelnemers roc			
Aantal deelnemers commerciële aanbieders			
Aantal deelnemers non-formeel aanbod			
<i>Totaal aantal deelnemers</i>			

Op basis van de gegevens die we zouden ontvangen, wilden we een vergelijking maken met cijfers over het aantal deelnemers aan educatietrajecten bij roc's in 2014.¹⁰ Een belangrijke bevinding uit dat onderzoek was dat bijna de helft van alle deelnemers aan educatietrajecten een NT2-traject volgde ten opzichte van 17 procent van de deelnemers die een NT1-traject volgden.¹¹ Veel respondenten waarvan wij gegevens ontvingen, konden de tabel slechts gedeeltelijk invullen en plaatsten zelf verschillende kanttekeningen bij de cijfers die zij opleverden. Om die reden hebben we ervoor gekozen deze cijfers niet in een tabel op te nemen en alleen naar de verhouding tussen de verschillende trajecten te kijken. Die blijkt niet te zijn gewijzigd. Ook in 2015 blijkt het grootste deel van de deelnemers een NT2-traject te volgen. Dat aandeel lijkt zelfs nog groter te zijn geworden. Voor zover respondenten gegevens op hebben geleverd van het aantal deelnemers aan non-formele trajecten, blijken met NT2-trajecten veel meer deelnemers te worden bereikt dan met NT1-trajecten. Dit is opvallend aangezien veel gemeenten met non-formele educatie juist de NT1-doelgroep beter willen bereiken (zie ook hoofdstuk 5).

Ontwikkeling aantallen deelnemers in de verdiepingsregio's

Voor vijf van de zes verdiepingsregio's hebben we informatie over het aantal deelnemers aan educatietrajecten bij roc's in 2015 ontvangen (zie tabel 2.2). Op basis van deze aantallen kunnen we inzicht geven in de ontwikkeling van het aantal deelnemers aan formele educatietrajecten van 2012 tot en met 2015. In vier van de vijf regio's is het aantal deelnemers aan educatietrajecten bij roc's in de afgelopen

¹⁰ ECBO 2016. Op basis van de gegevens die verkregen zijn van 35 van de 39 afdelingen Educatie.

¹¹ Van 22 procent van het totaal aantal deelnemers aan educatie is niet duidelijk of zij een NT1, NT2 of rekentraject hebben gevolgd, omdat de drie instellingen alleen een totaal aantal deelnemers opgaven. De overige 2 procent zijn deelnemers aan rekentrajecten.

jaren gedaald. De mate waarin verschilt per regio. In de regio Limburg gaat het om een daling van 60 procent, in de regio Amersfoort om een daling van 26 procent.

De belangrijkste reden die door de verschillende respondenten van roc's genoemd wordt voor de daling van het aantal deelnemers, is dat het budget in de loop der jaren is verminderd. Een andere reden voor de afname van deelnemersaantallen is dat sinds 2015 een deel van het budget aan non-formele educatie wordt besteed. In de regio Limburg is de daling het sterkst. Deze daling wordt verklaard door de afname van financiële middelen, en doordat het roc in een aantal gemeenten locaties heeft gesloten. Hierdoor werden cursisten verplicht te reizen naar de grotere gemeenten om deel te kunnen nemen aan een educatietraject. De respondent namens dit roc zegt dat dit wellicht één van de verklaringen is voor de afname van deelnemersaantallen.

Dezelfde reden wordt genoemd door de respondent van het roc in een andere regio. Ook daar was het roc verplicht locaties te sluiten, vanwege de afname van het WEB-budget. In deze regio geldt daarnaast dat de gemeenten hebben besloten een deel van het WEB-budget aan te besteden bij een marktpartij. Door de respondent van hetzelfde roc en de respondent van een roc in een andere regio worden nog twee andere verklaringen gegeven voor de daling van deelnemersaantallen. Ten eerste wordt gesteld dat het aantal deelnemers afnam sinds gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor de werving van deelnemers. Voorheen waren roc's hier zelf verantwoordelijk voor. Een tweede verklaring voor de afname van deelnemersaantallen tussen 2012 en 2013 is dat er sinds 2013 strengere eisen aan het WEB-budget gesteld worden. Vanwege deze striktere eisen mochten toeleidende, korte cursussen niet meer gegeven worden met WEB-gelden. Dit wordt bevestigd door een medewerker bij een ander roc, waar in 2012 vrijwilligers nog cursussen Sociale Hygiëne volgden met WEB-budget.

In een van de regio's is het aantal deelnemers aan educatietrajecten bij het roc in 2015 ten opzichte van 2012 gestegen. Die stijging heeft zich vooral voorgedaan in 2013 en 2014. De stijging in 2013 is volgens de contactpersoon van de contactgemeente veroorzaakt door het aantal EU-migranten dat een NT2-traject volgde. Dat het aantal deelnemers na 2014 min of meer gelijk blijft, is waarschijnlijk voornamelijk het gevolg van het feit dat in 2015 alle WEB-middelen van de grote stad in deze regio bij het roc zijn ingezet. Non-formele educatie wordt uit de eigen middelen bekostigd. Door een van de andere gemeenten uit deze regio (eveneens een redelijk grote gemeente) zijn minder intensieve trajecten bij het roc ingekocht, waardoor meer deelnemers een traject kon worden geboden.

Tabel 2.2 Aantal deelnemers bij educatie roc's in verdiepingsregio's

	2012	2013	2014	2015
AMR 1t	526	409	418	389
AMR 2*	586	476	358	327
AMR 3**	2.617	3.082	3.893	3.901
AMR 4***	890	480	541	353
AMR 5	1.788	1.192	1.398	1.200

* Dit zijn de cijfers van twee van de drie roc's die in deze regio educatie bieden.

** Stijging van aantal deelnemers in 2013 t.o.v. 2012 komt voor rekening van EU-migranten die NT2-trajecten hebben gevolgd, en door de inzet van minder intensieve cursussen, waardoor meer deelnemers kunnen worden bediend.

*** Daling van aantal deelnemers wordt veroorzaakt door vermindering van budget en door het sluiten van locaties van het roc in verschillende gemeenten in de regio.

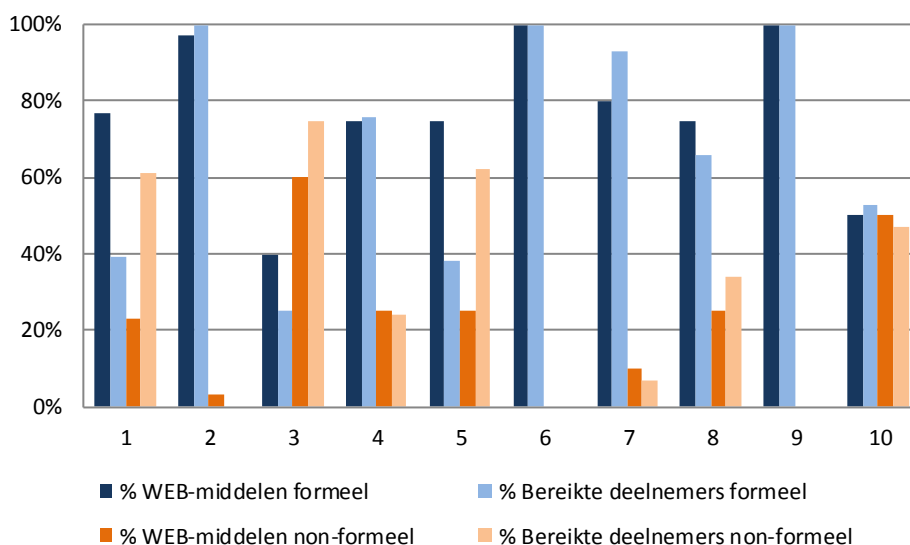
Aantal bereikte deelnemers met WEB-middelen in 2016

Tien beleidsmedewerkers van contactgemeenten hebben een overzicht gegeven van het aantal deelnemers dat in hun AMR met formele en non-formele educatie is bereikt. Op basis van deze aantallen is berekend welk percentage laaggeletterden in de betreffende AMR is bereikt.¹² Het percentage bereikte laaggeletterden in de AMR's loopt uiteen van 1,6 procent tot 4,8 procent. Gemiddeld wordt in deze tien AMR's 2,7 procent van het aantal laaggeletterden met WEB-middelen bereikt. Wat dat bereik precies omvat, is onduidelijk en kan per AMR verschillen: het kan uiteenlopen van de inloop bij een Taalhuis tot de succesvolle afronding van een formeel educatietraject. Daarnaast is het mogelijk dat deelnemers

¹² Het aantal laaggeletterden per AMR is uitgerekend door het aantal inwoners van een AMR tussen de 16 en 65 jaar te vermenigvuldigen met het landelijk percentage laaggeletterden waarvan in het Programma Tel mee met Taal wordt uitgegaan.

dubbel worden geteld. Als we dit percentage doortrekken naar alle AMR's zou dat betekenen dat in Nederland in 2016 ruim 35.000 deelnemers met WEB-middelen zijn bereikt. In hoeverre dit aantal recht doet aan de realiteit is nauwelijks te zeggen, aangezien er grote verschillen zijn tussen de AMR's wat betreft de besteding van WEB-middelen aan formele en non-formele educatie en de onduidelijke relatie die er nog is tussen het aantal deelnemers dat bereikt wordt met formele educatie en non-formele educatie. De redenering is vaak dat met de inzet van middelen voor non-formele educatie meer laaggeletterden bereikt kunnen worden dan met de inzet van middelen voor formele educatie, omdat non-formele educatie goedkoper is (zie ook paragraaf 3.3). Dat blijkt op dit moment nog niet altijd het geval. Uit figuur 2.2 valt af te lezen dat in de ene AMR (bijvoorbeeld AMR 5) met de inzet van middelen voor non-formele educatie verhoudingsgewijs veel meer deelnemers bereikt zijn dan met de inzet van middelen voor formele educatie. Dat verband is in andere AMR's minder sterk (zoals in AMR 1) of zelfs omgekeerd (zie AMR 10).¹³

Figuur 2.2 % ingezette WEB-middelen voor formele en non-formele educatie ten opzichte van het % deelnemers aan formele en non-formele educatie



In zeven van deze tien AMR's wordt het grootste deel van de deelnemers bereikt met formele educatie. In drie van deze AMR's worden de meeste deelnemers bereikt met non-formele educatie.

De tien AMR's waarvan we het totaal aantal deelnemers kennen, zetten in vergelijking met de AMR's waarvan we dat niet weten een groter percentage van hun middelen voor formele educatie in. Ook wanneer het bereik in de overige AMR's twee of drie keer zo hoog zou zijn, blijft de conclusie dat met de WEB-middelen een beperkt deel van de laaggeletterden wordt bereikt.

Een groot deel van de beleidsmedewerkers van contactgemeenten heeft geen gegevens aangeleverd over het totaal aantal deelnemers dat is bereikt met educatiemiddelen. Responderende beleidsmedewerkers hebben in alle gevallen wel het aantal deelnemers aan formele educatie gegeven. In de negentien AMR's zijn met formele educatie-trajecten 15.442 deelnemers bereikt. Hierbij moet worden aangekend dat veel respondenten formele educatie ruimer opvatten dan in de WEB is gedefinieerd en daar ook het aanbod van roc's die nog geen diploma-erkenning voor educatietrajecten hebben aangevraagd toe rekenen.

Een derde van de responderende beleidsmedewerkers (van zowel contactgemeenten als regiogemeenten) weet exact hoeveel deelnemers in hun gemeente bereikt zijn met uit WEB-middelen bekostigde

¹³ Dit heeft mogelijk te maken met de manier waarop de kosten voor het opzetten van non-formele educatie zijn verrekend in de trajectkosten.

non-formele educatie. Ruim 40 procent heeft daarvan een globaal idee en ongeveer een kwart weet het niet.

Respondenten die niet exact weten hoeveel deelnemers met non-formele educatie zijn bereikt, geven daarvoor de volgende redenen:

- wordt door de contactgemeente uitgevoerd;
- we zijn nog bezig met het in kaart brengen;
- deze gegevens zijn alleen voor de subregio bekend en niet voor de afzonderlijke gemeenten;
- omdat verschillende instellingen zich hiermee bezighouden;
- er wordt geregistreerd op formeel aanbod en (nog) niet op non-formeel aanbod;
- de meeste trajecten kennen een vrije inloop.

Het komt er in de meeste gevallen op neer dat de monitoring van non-formele educatie nog niet op orde is. Een van de respondenten merkt hierbij op dat het prettig zou zijn als daar ook WEB-middelen voor ingezet zouden mogen worden.

2.4 Monitoring

Regionaal educatieplan

In april 2016 hebben dertig AMR's een bestuurlijk goedgekeurd regionaal educatieplan. In twee AMR's is het plan ambtelijk vastgesteld, maar moet het nog bestuurlijk worden goedgekeurd. Drie AMR's hebben nog geen plan vastgesteld. In een van deze regio's heeft men ook niet de intentie om dat te gaan doen.

Regionale educatieprogramma's gemonitord

Monitoring van Regionale educatieprogramma's in hun geheel is nog nergens aan de orde.¹⁴ Er is van oudsher wel een verantwoording van het roc naar de gemeenten waarmee zij een educatiecontract hebben afgesloten. Daarmee wordt een deel van het educatieaanbod wel gemonitord. Er wordt in veel AMR's nog nagedacht over de wijze waarop het non-formele educatieaanbod gemonitord moet gaan worden. Deze situatie is in 2017 nog niet gewijzigd. Op dit moment kan op basis van de monitoring daarom geen landelijk beeld worden gevormd van de ontwikkelingen op educatiegebied.

"We zijn bezig met een onderzoeksinstituut voor het opzetten van een rendementsmeting. Dat wilden we eigenlijk vorig jaar al doen maar toen is alle energie naar de aanbesteding gegaan. Twee maanden geleden hebben we de eerste gesprekken gehad. Het is moeilijk. We zijn nu bezig om een keuze te maken tussen een aantal varianten."

Beleidsmedewerker contactgemeente

Monitoring van non-formele educatie wordt hier en daar wel op gemeentelijke niveau in plaats van op AMR-niveau opgepakt.

Het Huis van Taal heeft zelf in nauw overleg met ons en met de regiocoördinator van Stichting Lezen & Schrijven, een monitoringsinstrument ontwikkeld. Iedereen die voor een intake komt krijgt de vraag voorgelegd wat ie wil leren. Daar worden competenties aan gehangen. Iedereen wordt halfjaarlijks gemonitord. Dan wordt bekeken welke competenties verbeterd zijn. Dat wordt bekeken aan de hand van de participatieladder.

Ze hebben nu nog niet alles in kaart omdat ze hier vorig jaar mee zijn begonnen. Ze verantwoorden richting gemeente hoeveel stappen mensen gemaakt hebben.

Beleidsmedewerker regiogemeente

¹⁴ We hebben van vier regio's een monitorrapportage ontvangen. In drie van de vier gevallen betrof die een rapportage van een roc over de voortgang van de educatiekandidaten. In een geval betrof het een jaarverslag van het bondgenootschap dat was opgezet in het kader van Tel mee met Taal.

2.5 Samenvatting

Het jaar 2015 was voor de meeste regio's een overgangsjaar wat betreft hun educatiebeleid en de besteding van WEB-middelen. In de loop van dit jaar heeft een groot aantal AMR's een regionaal educatieplan opgesteld en een deel van hen heeft het in datzelfde jaar nog af kunnen ronden. Mogelijk vormt deze overgang de verklaring voor het feit dat er sprake is van onderuitputting van WEB-middelen in 31 van de 35 regio's.

Er zijn grote verschillen tussen de AMR's wat betreft de verdeling van WEB-middelen over formele en non-formele educatie, uiteenlopend van alle middelen voor formele educatie tot alle middelen voor non-formele educatie. De meeste AMR's zetten wel een deel van de middelen in voor non-formele educatie, maar gemiddeld wordt nog 61 procent van het WEB-budget ingezet voor formele trajecten. Daarbij moet worden aangetekend dat de termen formele educatie en non-formele educatie in de praktijk veelal anders worden opgevat dan in de WEB is omschreven. Formele educatie wordt in de praktijk meestal opgevat als 'intentionele en systematische educatie binnen een school/professionele onderwijsorganisatie'. Het aspect 'diploma-erkenning bij DUO' wordt daarbij buiten beschouwing gelaten of, daar waar het de roc's betreft, verondersteld. Formele educatie wordt daarmee in de praktijk veelal breder opgevat dan in de WEB is omschreven. Het non-formele aanbod is in veel gemeenten nog in ontwikkeling. Het aantal deelnemers aan educatietrajecten is in 2017 in veel AMR's nog niet helder. Het ontbreekt met name aan zicht op het aantal deelnemers aan non-formele educatietrajecten. In tien AMR's waar het aantal deelnemers aan formele en non-formele educatie wel in beeld is, wordt 2,7 procent van de laaggeletterden bereikt met aanbod dat wordt bekostigd vanuit WEB-middelen. Als we dit cijfer doortrekken naar landelijk niveau, ondanks alle kanttekeningen die daarbij te plaatsen zijn, betekent dat dat zo'n 35.000 van de 1,3 miljoen laaggeletterden worden bereikt met WEB-middelen.



Invulling regionale educatieprogram- ma's

3

3 Invulling regionale educatieprogramma's

In dit hoofdstuk¹⁵ wordt de invulling die in de 35 arbeidsmarktregio's is gegeven aan het educatieprogramma beschreven. Allereerst wordt beschreven hoe de programma's tot stand zijn gekomen en vervolgens in hoeverre ze zijn uitgewerkt. Daarna komen de visie en doelstellingen van de 35 regio's op educatie aan bod, de verbinding die wordt gelegd tussen educatie en het sociaal domein, en ten slotte de knelpunten bij het opstellen van de programma's.

3.1 Hoe zijn programma's tot stand gekomen

De meerderheid van de AMR's (30 van de 35) beschikt in 2016 over een regionaal educatieprogramma. Vijftien van de dertig regio's hebben al in 2015 een regionaal educatieprogramma, de overige vijftien regio's beschikten daarover in 2016.

Geen regionaal educatieprogramma

Drie arbeidsmarktregio's hadden ten tijde van de interviews in april 2016 nog geen regionaal educatieprogramma opgesteld. In een van deze regio's is de regionale samenwerking tussen de verschillende gemeenten pas later in het jaar 2015 op gang gekomen, waardoor het educatieprogramma in april 2016 nog niet af was. In een tweede regio is het opstellen van het educatieprogramma vertraagd doordat bij de contactgemeente de verantwoordelijkheid voor de WEB intern verschoven is. In de derde regio is er volgens de contactgemeente veel overleg over educatie, maar is er geen educatieprogramma opgesteld en heeft men evenmin de intentie om dat te gaan doen.

Daarnaast zijn er twee regio's waar het plan wel is opgesteld, maar nog niet bestuurlijk is vastgesteld.

Totstandkoming regionaal educatieprogramma

In het algemeen overleggen de beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten over de invulling van het regionaal educatieprogramma. Het verschilt per regio hoe het regionaal educatieprogramma precies tot stand is gekomen en of alle beleidsmedewerkers van de betrokken gemeenten, of een deel ervan bij het proces betrokken zijn. In elke regio heeft de contactgemeente de eindverantwoordelijkheid over het samenstellen van het regionaal educatieprogramma.

Nadat de beleidsmedewerkers tot overeenstemming zijn gekomen, wordt het conceptplan voorgelegd aan de bestuurders. In één arbeidsmarktregio wordt het educatieprogramma vervolgens ook nog bestuurlijk vastgesteld door het Regionaal Werkbedrijf (RWB).

Uit de interviews met de contactgemeenten van alle AMR's blijkt dat er grofweg twee verschillende vormen van samenwerking zijn bij het opstellen van het regionaal educatieprogramma. Ofwel alle gemeenten zijn betrokken (22 regio's), of een deel van de gemeenten is betrokken bij het opstellen van het educatieprogramma (12 regio's). Eén AMR is niet begonnen aan het opstellen van een educatieprogramma.

Het regionaal educatieprogramma is in de meeste regio's (22) tot stand gekomen na verschillende overleggen tussen de beleidsmedewerkers van alle gemeenten die deel uitmaken van de AMR. In twee van de 22 regio's zijn daarnaast ook andere partijen bij de totstandkoming van de regionale educatieprogramma's betrokken. In de ene regio is er een regiegroep opgericht met de beleidsambtenaren, een medewerker van het roc, MEE en de bibliotheek en werd input geleverd vanuit de wethouders. De beleidsmedewerker vertelt hoe het proces verliep van de totstandkoming van het educatieprogramma:

"We probeerden erachter te komen wat het probleem nu precies is. Dat wilden we beter definiëren, dus zijn we enthousiast aan de slag gegaan. We hebben in 2015 een paar werksessies georganiseerd en profielen van laaggeletterden opgehaald (bij commerciële organisaties, roc, MEE, bibliotheek). Vanuit die profielen bekeken we: wat is er nu aan aanbod en wat is er nodig?"

¹⁵ Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op de informatie die in het vroege voorjaar van 2016 is verzameld op basis van de telefonische interviews met de contactgemeenten en de aanvullende documentatie die de onderzoekers van hen ontvingen. Alleen paragraaf 3.4 is aangevuld met informatie uit de enquête die in het voorjaar van 2017 is uitgezet onder gemeenten.

In de andere regio is het educatieprogramma tot stand gekomen door de samenwerking van de beleidsambtenaren van de verschillende gemeenten met het roc.

In twaalf AMR's participeren niet steeds beleidsmedewerkers van alle gemeenten in de overleggen voor het opstellen van het educatieprogramma, maar neemt een aantal van hen deel.¹⁶ Dit speelt met name in de regio's die uit een groot aantal gemeenten bestaan en waarbinnen vaak gewerkt wordt in zogenoemde subregio's. Daarnaast is er ook een kleine regio waarin niet alle, maar drie van de zes gemeenten betrokken zijn geweest bij het opstellen van het educatieprogramma.

3.2 Mate van uitwerking van de programma's

Er bestaan grote verschillen tussen de mate waarin de regionale educatieprogramma's zijn uitgewerkt. In sommige gevallen zijn de educatieprogramma's tot in detail uitgewerkt en beslaat het programma ruim twintig pagina's, in andere gevallen is het regionaal educatieprogramma zeer globaal beschreven en beslaat het uit niet meer dan drie pagina's.

Sommige regio's hebben hun regionaal educatieprogramma puur vanuit de WEB beschreven. Dat wil zeggen dat zij in hun programma alleen in gaan op die activiteiten op het gebied van laaggeletterdheid die met WEB-middelen worden bekostigd. Andere regio's hebben bij het opstellen van het educatieprogramma voor een bredere insteek gekozen. Zij beschrijven de relatie met Stichting Lezen & Schrijven en de relatie met het Actieplan Tel mee met Taal en benoemen ook het non-formele aanbod of andere projecten op het gebied van basisvaardigheden die niet met WEB-middelen gefinancierd worden.

In het algemeen worden de volgende onderwerpen beschreven in het educatieprogramma¹⁷:

- inleiding;
- regionale visie op educatie (zie 3.3);
- doelstellingen educatiebeleid (zie 3.3);
- regionale samenwerking (zie hoofdstuk 4);
- doelgroepen van de WEB;
- het (gewenste) aanbod [onderscheid formeel/non-formeel aanbod];
- [borging kwaliteit en monitoring] (zie ook hoofdstuk 2);
- financiën.

Een aantal van bovenstaande onderwerpen zijn in dit rapport al aan de orde geweest of komen later nog aan bod. Dit geldt niet voor het kopje 'doelgroepen van de WEB', 'het (gewenste) aanbod', 'borging kwaliteit en monitoring', en voor het onderwerp 'financiën'. Deze onderwerpen worden nu kort toelicht.

Wat betreft de doelgroepen van de WEB, wordt in de meeste educatieprogramma's het aantal laaggeletterden in de regio benoemd. Hiervoor gebruiken de meeste regio's de landelijke cijfers, om deze vervolgens te vertalen naar de regio. Enkele regio's benoemen de doelgroepen die in de toelichting op de wet zijn benoemd: analfabeten, laaggeletterden en vrijwillige inburgeraars (niet-inburgeringsplichtigen) ouder dan achttien jaar.

In sommige gevallen worden bepaalde doelgroepen geprioriteerd, zoals uitkeringsgerechtigden, mensen met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, autochtonen/allochtonen, laagopgeleide vrouwen, ouderen of bijvoorbeeld jongeren zonder startkwalificatie.

¹⁶ In twee van de twaalf regio's bestaat een variatie op deze vorm van samenwerking; in de ene regio werkt een aantal gemeenten samen in een intergemeentelijke sociale dienst, waardoor die gemeenten één beleidsmedewerker leveren voor het regionaal overleg. In de andere regio wordt het educatieprogramma voor de hele regio door de regionale sociale dienst opgesteld.

¹⁷ Niet in elk regionaal educatieprogramma komen alle thema's aan de orde. Met name de thema's binnen de blokhaken worden niet in elk regionaal programma omschreven.

Ten aanzien van het aanbod wordt in de regionale educatieprogramma's doorgaans aandacht geschonken aan het bestaande aanbod, zoals NT1, NT2 en staatsexamen en komen ook de (eventuele) wijzigingen en plannen voor het nieuwe aanbod aan de orde. In sommige educatieprogramma's wordt beschreven wat de regio belangrijk vindt aan het aanbod (bijvoorbeeld lokale spreiding van het aanbod), en of men bijvoorbeeld nadruk legt op de formele, of juist de non-formele trajecten (en wat de verdeling van middelen is wat betreft formeel en non-formeel aanbod). In een aantal educatieprogramma's worden, onderscheiden naar het soort aanbod, de aanbieders genoemd.

Wat betreft de borging van de kwaliteit en de monitoring van volwasseneducatie wordt door de meeste regio's weinig tot niets vermeld in hun educatieprogramma. Een aantal regio's benoemen enkel dat ze nog afspraken over monitoring moeten maken (met name voor het non formele aanbod). Andere regio's benoemen de taak van de contactgemeente wat betreft het ontwikkelen van een kwaliteitswaarborg en een systematiek voor monitoring, maar werken dit niet uit. Daarnaast zijn er enkele regio's die in het educatieprogramma wel meer aandacht schenken aan de wijze van kwaliteitsborging en monitoring; deze regio's benoemen de kwaliteitseisen die ze stellen aan het aanbod (docenten, lesmateriaal) en de wijze van monitoring via kwartaal- en jaarrapportages van uitvoeringspartijen.

In het hoofdstuk 'financiën' wordt in de meeste gevallen weergegeven hoe de middelen in de regio zijn verdeeld of verdeeld gaan worden en hoe de verantwoording van de middelen richting het Rijk plaatsvindt. In andere gevallen wordt er een begroting opgenomen met daarin per soort aanbod/per aanbieder het aantal verwachte deelnemers en de kosten. Daarnaast wordt in sommige gevallen specifiek in het kader van het vervallen van de gedwongen winkelnering benoemd hoeveel middelen aan het roc worden besteed en hoeveel aan andere partijen.

3.3 Doel(stelling)en educatiebeleid en regionale visie op educatie

Visie educatiebeleid

De meeste regio's (19) benoemen dat ze educatie niet zien als doel maar als middel in relatie tot het bredere sociale domein, om bijvoorbeeld taalachterstanden weg te werken, als een middel om arbeidsparticipatie te stimuleren en voor het vergroten van sociale/economische zelfredzaamheid. De gesprekken met de contactgemeenten bevestigen het bovenstaande beeld.

In acht regio's komt in het educatieprogramma naar voren dat de visie op volwasseneducatie bestaat uit het aanpakken van laaggeletterdheid en de beheersing door de doelgroep van fundamentele basisvaardigheden. Sommige regio's koppelen dit ook aan het verbeteren en verhogen van de zelfredzaamheid en participatie van de burgers. De onderstaande visie illustreert dit:

Sociale samenhang en een goede leefbaarheid zijn van belang, opdat alle burgers maximaal kunnen deelnemen en tot zelfontplooiing komen. Onze burgers zien wij als actieve deelnemers. We gaan uit van hun eigen kracht, hun zelfredzaamheid en actief burgerschap. Zij kunnen zelf acties ondernemen om taal- en rekenachterstanden in te lopen, tot op een niveau dat past bij hun mogelijkheden. De gemeenten faciliteren dit met informatie en een divers aanbod. Een adequaat niveau van beheersing van de Nederlandse taal en rekenen helpt in grote mate voor een zelfredzame en goede maatschappelijke participatie en ontwikkeling op alle levensdomeinen.

Bron: Regionaal programma

Acht van de dertig regio's hebben geen duidelijke visie benoemd in hun regionaal programma.

Doel(stelling)en educatiebeleid

In vijftien regionale programma's worden doelen en/of doelstellingen gesteld ten aanzien van het beter gaan functioneren van de doelgroep in de samenleving. Hierbij moet opgemerkt worden dat sommige regio's meerdere doelen hebben gesteld, waardoor het aantal doelen/doelstellingen groter is dan vijftien. Dit zijn de meest genoemde doelen:

- het vergroten van de zelfredzaamheid¹⁸ van de burgers door de inzet van volwasseneducatie (11 keer);
- het daadwerkelijk participeren in de maatschappij (7 keer);
- educatieve zelfredzaamheid (3 keer), waarbij de trajecten gericht zijn op taal en activering richting onderwijs;
- professionele zelfredzaamheid/aansluiting arbeidsmarkt (9 keer).

Er zijn dus negen regio's die benoemen dat volwasseneducatie ingezet kan worden als instrument om arbeidsparticipatie te vergroten en kan zorgen voor een betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Een voorbeeld van hoe dit wordt geformuleerd, luidt als volgt:

We onderscheiden een drietal algemene doelen waarbij het educatieaanbod, als onderdeel van een maatwerktraject binnen het brede sociale domein is gericht op:

1. participatie: met als doel sociale zelfredzaamheid waarbij het traject gericht is op taal en activering richting participatie/vrijwilligerswerk;
2. werk: met als doel professionele zelfredzaamheid waarbij het traject gericht is op taal en activering richting werk en arbeidsmarktoriëntatie;
3. opleiding: met als doel educatieve zelfredzaamheid waarbij het traject gericht is op taal en activering richting (vervolg)onderwijs.

Bron: Regionaal programma

Daarnaast zijn ook de volgende (proces-)doelen gesteld:

- groter bereik (met een kwalitatief goed aanbod) om zo het aantal laaggeletterden te verminderen (6 keer)¹⁹;
- gemeenten bieden in samenwerking met taalaanbieders maatwerk (3 keer);
- verhogen van de slagingspercentages (één regio heeft de specifieke doelstelling in het programma opgenomen dat minimaal zeventig procent van de deelnemers die trajecten volwasseneducatie volgen, slaagt).

3.4 Verbinding educatie en sociaal domein

In deze paragraaf komt aan bod welke link wordt gelegd tussen educatiebeleid en ander beleid in het sociaal domein.

Educatieprogramma's

In 28 regionale programma's wordt expliciet de verbinding gelegd met andere beleidsterreinen in het sociaal domein. Slechts in twee educatieprogramma's wordt er geen enkele verwijzing opgenomen naar andere beleidsterreinen in het sociaal domein. De plannen zijn echter niet altijd representatief voor de praktijk: ook in de regio's waarin de verbinding in het plan niet wordt genoemd is in de praktijk wel degelijk aandacht voor de aansluiting bij het sociaal domein.

In een regio waarin de inbedding van educatie in het sociaal domein al in een ver stadium is, zijn er samenwerkingsovereenkomsten met het ziekenhuis met speciale inloopspreekuren voor laaggeletterden. Daarnaast bestaat er samenwerking met de gemeentefuncties Sociale Zaken, Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ontwikkeling, en met sociale wijkteams. Een deel van deze medewerkers is getraind in

¹⁸ Deze zelfredzaamheid heeft met name betrekking op het zich kunnen redden in de maatschappij en iets kunnen bijdragen.

¹⁹ Een regio maakt dit doel zeer specifiek door als doelstelling te hanteren dat ze per jaar 5000 van de 50.000 laaggeletterden die er in de regio zijn, willen bereiken via de Taalhuizen en Taalpunten.

het herkennen van laaggeletterdheid. Daarnaast is er in de pabo-opleiding aandacht voor laaggeletterdheid. Op deze manier wordt de verbinding gemaakt met het onderwijsachterstandenbeleid; docenten kunnen ouders van kinderen benaderen en ze doorverwijzen naar het aanbod.

Inhoud van de verbindingen in programma's

De verbinding die het meest wordt genoemd in de programma's is de relatie tussen educatie en re-integratie/arbeidsparticipatie, zoals ook uit onderstaand voorbeeld blijkt:

De gemeenten zien volwasseneducatie als een middel om participatie te bewerkstelligen. Het gaat hierbij in de eerste plaats om arbeidsparticipatie en in de tweede plaats om maatschappelijke participatie. Om deze link met participatie te realiseren, is verbinding nodig met het sociale domein en daarbinnen in het bijzonder de Participatiewet. Daarom zal de uitvoering van educatietrajecten hier primair plaatsvinden op subregionaal en lokaal niveau.
Bron: Regionaal programma

Tevens worden andere domeinen benoemd, zoals Wmo, jeugd, welzijnswerk, gezondheidsbeleid, lokaal onderwijsachterstandenbeleid, armoedebelief en schuldhulpverlening en integratie. Een voorbeeld van hoe deze relatie met andere domeinen wordt beschreven, kunt u lezen in het volgende citaat:

Het aanpakken van laaggeletterdheid staat in samenhang met diverse beleidsterreinen. Te denken valt aan re-integratie, sociale activering, inburgering/integratie, zorg, vrijwilligerswerk, wijkgericht werken, onderwijsachterstandenbeleid et cetera. De komende twee jaar zullen gebruikt worden om dit verder binnen de verschillende beleidsterreinen van het sociaal domein te borgen.
Bron: Regionaal programma

Met betrekking tot het lokale onderwijsachterstandenbeleid, leggen dertien regio's de verbinding, of zijn bezig om deze verbinding te leggen. Deze regio's doen dat bijvoorbeeld door de inzet van projecten die zich richten op de ouders van kinderen in de basisschoolleeftijd.

Regionale verschillen

De mate waarin de verbinding tussen educatie en andere beleidsterreinen in het regionale programma is uitgewerkt, verschilt per regio, maar is meestal beperkt.

Dat wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de verschillen die er tussen gemeenten in een regio bestaan en de mate waarin er voorafgaand aan de wijziging van de WEB al een relatie werd gelegd tussen educatie en andere beleidsterreinen. Wanneer er bijvoorbeeld grote verschillen tussen de regio-gemeenten bestaan in de wijze waarop het sociaal domein is georganiseerd, en de gemeenten verschillende visies hebben ten aanzien van volwasseneducatie, is de verbinding tussen educatie en het sociaal domein niet sterk regionaal uitgewerkt. Dit is tijdens de gesprekken met de contactgemeenten door elf regio's benoemd.

Eén regio benoemt dat het maken van die verbinding lastig regionaal is op te pakken, maar dat ze elkaar als regio wel scherp kunnen houden in hoeverre ze ermee bezig zijn. Een andere regio benoemt dat de gemeenten die verbinding ook liever lokaal beleggen en daardoor hopen om de doelgroep beter te kunnen bereiken.

Ook uit verdiepende interviews binnen de geselecteerde zes regio's²⁰ blijkt dat het in één regio sterk kan verschillen hoe de verbinding tussen educatiebeleid en ander beleid in het sociaal domein wordt gelegd. In onderstaand voorbeeld komt dit naar voren.

²⁰ Het gaat hierbij om de interviews met de zes regio's die in 2016 geselecteerd zijn.

In één regio wordt door de contactgemeente en door nog een andere grotere gemeente in de regio een relatie gelegd tussen volwasseneducatie en armoedebeleid, schuldhulpverlening, re-integratie en gezondheidsbeleid. Tevens wordt in het regionaal educatieprogramma het advies gegeven voor het starten van pilots om de samenwerking met andere terreinen te bevorderen (werk en inkomen, sociale activering, schuldhulpverlening et cetera). Deze regionale visie komt in de kleinere gemeenten in dezelfde regio nog veel minder tot uiting. Een kleine gemeente stelt namelijk dat de relatie met re-integratiebeleid wel wordt gelegd, maar nog minimaal is en dat er verder geen verbindingen met andere terreinen worden gemaakt. De manager van het sociale wijkteam van de contactgemeente legt uit dat de focus van de wijkteams 'zorg en welzijn' is, maar dat het wel de bedoeling is dat ze op de langere termijn meer integraal gaan kijken en ook de relatie leggen met het educatiebeleid. Er zijn wel plannen, maar die zijn nog niet concreet. Medewerkers van de teams zijn bijvoorbeeld nog niet getraind in het herkennen van laaggeletterdheid.

Het komt ook voor dat een regionale visie wel duidelijk omschreven is in het educatieprogramma, maar dat de uitwerking per gemeente toch verschilt (zie onderstaand kader).

In een van de sub-regio's wordt het regionaal educatieprogramma geletterdheid gezien als een fundamentele voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zelfredzaamheid van burgers en sociale cohesie (voorkomen van uitsluiting). In de verschillende gemeenten binnen deze sub-regio krijgt deze visie in de uitwerking een ander accent. In een aantal gemeenten wordt voornamelijk de link gelegd met het VVE-beleid, een aantal andere gemeenten betrekken de sociale dienst erbij en twee andere gemeenten benoemen juist de verbinding tussen educatiebeleid en de sociale wijkteams, die getraind gaan worden op het herkennen van laaggeletterdheid.

Sterke regionale visie

In gesprekken met vijf contactgemeenten kwam naar voren dat er wel een duidelijke regionale visie is op de verbinding tussen educatie en ander beleid in het sociaal domein; deze contactgemeenten hebben ook meer zicht op wat er in de regiogemeenten op dit vlak gebeurt. Typerend voor deze regio's is dat de gemeenten in deze vijf regio's op één lijn zitten wat betreft de verbinding tussen educatie en het sociaal domein. In de meeste van deze regio's wordt de verbinding met het arbeidsmarktbeleid gezien als logisch, vanwege het feit dat volwasseneducatie een bijdrage kan leveren aan de participatie en kansen op werk voor de doelgroep. In een paar van deze regio's wordt benadrukt dat de bestaande regionale samenwerking omtrent arbeidsmarktbeleid aansluit op het hebben van één regionale visie met betrekking tot volwasseneducatie.

In een regio waar de relatie tussen educatiebeleid en re-integratie in de hele regio aanwezig is, wil de regio ook nog samenwerkingen aangaan met andere beleidsterreinen in het sociaal domein, maar de contactgemeente merkt dat het soms aan draagvlak ontbreekt. Er is in deze regio een notitie opgesteld, waarin is afgesproken dat de verbinding (naast de bestaande samenwerking met Werk en Inkomen) ook nog met andere afdelingen binnen het sociaal domein wordt gelegd; evenals het versterken van de relatie met de sociale wijkteams.

In deze vijf regio's is in een enkel geval deze verbinding tussen educatie en het sociaal domein ook uitgebreid uitgewerkt in het educatieprogramma, zoals een regio die concreet maakt hoe de samenwerking tussen educatie, re-integratie en participatie meer vorm zal krijgen door het inzetten van bepaalde activeringstrajecten. Een andere regio benoemt dat ze volwasseneducatie zien als één van de instrumenten ten behoeve van re-integratie en dat ze in de toekomst nog meer gebruik willen maken van het werkgeversnetwerk van de regionale werkgeversservicepunten.

3.5 Knelpunten bij het opstellen van de programma's

Door verschillende AMR's zijn enkele knelpunten ervaren tijdens het proces van het opstellen van de regionale educatieprogramma's.

Deze knelpunten kunnen grofweg worden ingedeeld in twee soorten, namelijk inhoudelijke knelpunten en procesmatige knelpunten, waarbij deze laatste variant veel vaker voorkomt.

Als inhoudelijk knelpunt wordt onder andere benoemd dat de visies van de verschillende gemeenten erg uiteenlopen, waardoor het lastig is om één regionaal programma op te stellen.

De procesmatige knelpunten waar regio's tegenaan lopen zijn de volgende:

- De voorbereidingstijd voor het opstellen van het programma is kort.
- De samenwerking om tot een gezamenlijk programma te komen ontbreekt.
- Door meerdere regio's wordt benoemd dat het vanuit grote gemeenten erg trekken blijft om ook input te krijgen vanuit de kleinere gemeenten.
- In één regio wilden een aantal regiogemeenten in eerste instantie niet meedenken met het plan, maar na een tijdje wilden ze zich er toch wel in mengen, wat vertragend heeft gewerkt.
- In een andere regio waren er wisselende beleidsmedewerkers bij de contactgemeente, waardoor de samenwerking langzaam op gang is gekomen.
- De afronding van het plan duurde bij één regio wat langer, onder andere omdat er steeds meer voortschrijdend inzicht was en er ontwikkelingen in het veld waren die ze wilden meenemen in het plan.

In vijf regio's hebben (onder andere) bovenstaande knelpunten ertoe geleid dat er in april 2016 nog geen regionaal educatieprogramma beschikbaar was (zie ook 3.1).

3.6 Samenvatting

De meerderheid van de regio's beschikt in 2016 over een regionaal educatieprogramma, slechts in vijf regio's is dit niet het geval. In de meeste regio's zijn alle gemeenten betrokken bij het opstellen van het educatieprogramma; in de overige regio's is dat een deel van de gemeente (of een regionale sociale dienst). Er bestaan tussen de regio's grote verschillen in de mate van uitwerking van de regionale educatieprogramma's. Onderwerpen die aan bod komen zijn: de regionale visie op educatie, doelstellingen van het educatiebeleid, regionale samenwerking, doelgroepen van de WEB, het aanbod, borging kwaliteit en monitoring en financiën. Wat betreft de visie op educatie zien de meeste regio's (19) educatie niet als doel maar als middel, bijvoorbeeld voor arbeidsparticipatie. De doelen die regio's stellen, zijn dan ook veelal gericht op het bevorderen van participatie van de doelgroep.

In de meerderheid van de educatieprogramma's wordt de link met het sociaal domein gelegd; de verbinding die het meest wordt gelegd, is die tussen educatie en re-integratie/arbeidsparticipatie. Binnen de regio's kan de uitwerking hiervan wel sterk verschillen. In het voorjaar van 2017 staat de aansluiting van educatie bij het sociaal domein in veel gemeenten nog in de kinderschoenen.

Met betrekking tot het opstellen van de educatieprogramma's benoemen de contactgemeenten voornamelijk procesmatige knelpunten, zoals de korte voorbereidingstijd die men had voor het opstellen van de programma's.



Regionale samen- werking

4

4 Regionale samenwerking

In hoofdstuk 4 komen achtereenvolgens de vormgeving van de regionale samenwerking, de link met andere samenwerkingsverbanden en het oordeel over de regionale samenwerking in de praktijk aan bod. De informatie in dit hoofdstuk is grotendeel gebaseerd op de interviews met contactgemeenten en de interviews in de verdiepende ronde in zes AMR's met contactgemeente, regiogemeenten en andere betrokkenen bij educatie. In paragraaf 4.3 worden daarnaast de resultaten gepresenteerd van de enquête die in het voorjaar van 2017 is uitgezet onder de beleidsmedewerkers Educatie van gemeenten.

4.1 Vormgeving regionale samenwerking

Zoals ook aan de orde is gekomen in hoofdstuk 3 (paragraaf 3.1) bij de beschrijving van de totstandkoming van de regionale programma's, bestaan er verschillende vormen van regionale samenwerking. Deze vormen worden in deze paragraaf beschreven. Vervolgens komt ook de mate van samenwerking aan de orde.

Samenwerkingsvorm

De meest voorkomende vorm van samenwerking is dat alle gemeenten in de regio betrokken zijn bij de samenwerking en een ambtelijke werkgroep hebben ingesteld (23 keer) en/of de regionale samenwerking hebben vastgelegd via een convenant of samenwerkingsovereenkomst (14 keer). In zo'n samenwerkingsconvenant worden bijvoorbeeld afspraken vastgelegd over de rol van de contactgemeente, de verantwoordelijkheden van de gemeenten met betrekking tot het opstellen van het educatieprogramma, de inrichting van de inkoop van educatietrajecten, de organisatie van de samenwerking en de regionale visie ten opzichte van volwasseneducatie. Deze convenanten worden doorgaans bestuurlijk ondertekend. Bestuurlijke afstemming vindt niet alleen schriftelijk plaats; in vier regio's wordt benoemd dat naast de ambtelijke afstemming ook bestuurlijke afstemming plaatsvindt.

Als tweede vorm van regionale samenwerking geldt voor zes grote regio's met relatief veel gemeenten, dat de regio is onderverdeeld in subregio's. Het regionale overleg is in deze zes regio's beperkt tot de leidende gemeenten van de subregio's. Hierdoor is in de meeste van deze zes regio's slechts een deel van de gemeenten actief betrokken bij de regionale samenwerking.

Een laatste vorm van samenwerking is dat de gemeenten de uitvoering van de WEB hebben belegd bij de regionale sociale dienst, terwijl de besluitvorming bij de individuele gemeenten ligt (deze was voorheen ook ondergebracht bij de RSD). Door deze constructie ontbreekt de structuur in de samenwerking tussen de verschillende gemeenten, waardoor elke gemeente zijn eigen gang gaat en er geen regionale coördinatie plaatsvindt.

Betrokken partijen

In veertien regio's worden, naast de gemeenten, ook nog andere partijen actief betrokken in de regionale samenwerking, bijvoorbeeld door deze partijen uit te nodigen bij het regionale overleg met de beleidsambtenaren.

De partij waarmee het meest wordt samengewerkt is het roc (11 regio's), vervolgens Stichting Lezen & Schrijven (6 regio's) en door drie regio's wordt de samenwerking met bibliotheken benadrukt.

Intensiteit en inhoud van samenwerking

Uit bovenstaande blijkt dat de vorm van de samenwerking per regio verschilt. Tevens zijn er verschillen tussen de 35 AMR's in de mate van intensiteit van de samenwerking en in de inhoud van de samenwerking.

Veruit in de meerderheid van de AMR's is er een lichte vorm van regionale samenwerking. Die lichte samenwerking komt voornamelijk in de volgende punten tot uiting:

- het opstellen van een regionaal educatieprogramma (zie 3.1);
- de wijze waarop de middelen tussen de gemeenten verdeeld worden;
- het maken van afspraken met het roc en/of eventuele andere aanbieders voor (formeel) regionaal aanbod;
- de wijze waarop de verantwoording van de middelen plaatsvindt.

In de meeste regio's wordt het WEB-budget volgens de landelijke verdeelsleutel doorgezet naar de gemeenten. In bijna alle regio's worden afspraken gemaakt over het percentage dat regionaal of per gemeente/subregio wordt ingezet bij het roc of eventueel wordt aanbesteed. In de 19 regio's waar niet volledig wordt ingekocht bij het roc behouden de gemeenten het overige budget en zetten dat naar eigen goeddunken in. Deze werkwijze is ingegeven doordat in veel AMR's op diverse punten grote verschillen bestaan tussen de gemeenten:

- verschillen in de bevolkingssamenstelling;
- verschillen in de mate waarin non-formele educatie al is vormgegeven;
- de verschillende roc's waarmee gemeenten in een regio samenwerken.

In de regio's waarin deze vorm van lichte samenwerking bestaat, zijn de regiogemeenten in het algemeen vrij in het behouden van hun eigen visie en in de besteding van de overige WEB-gelden, maar is de contactgemeente uiteindelijk verantwoordelijk voor onder andere de verantwoording van de middelen richting het Rijk en voor de afspraken met roc's. Een regio omschrijft het als volgt:

De betrokken gemeenten hebben een voorkeur voor een samenwerkingsvorm die zo simpel mogelijk is. De deelnemende gemeenten gaan wel samenwerking aan, maar die is heel licht van karakter, zonder herverdeling van taken of bevoegdheden. Bij een 'regeling zonder meer' hoort een samenwerkingsovereenkomst waarin is vastgelegd welk gezamenlijk doel wordt nagestreefd en hoe de afstemming tussen gemeenten tot stand komt.

Bron: regionaal plan

Typerend voor deze lichte vorm van samenwerking is het motto dat vier regio's hanteren bij de regionale samenwerking: regionaal wat moet, lokaal wat kan.

Dit motto komt duidelijk naar voren in het onderstaande voorbeeld.

Deze regio bestaat uit zeven gemeenten en deze gemeenten zijn een samenwerking aangegaan, maar die is 'licht' van karakter.

De regio heeft gekozen voor zo veel mogelijke gemeentelijke autonomie. Dit is vanuit een pragmatische insteek, zodat elke gemeente zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk is voor de WEB. Daarnaast speelt als reden mee dat de verplichte regionale samenwerking wellicht per 2018 weer stopt. Een andere reden is het bestaan van grote verschillen tussen gemeenten in de uitvoering van de WEB. Sommige gemeenten zetten een groot deel van de gelden in bij een roc, andere gemeenten besteden meer gelden aan het non-formele aanbod. Daarnaast zijn er drie verschillende roc's actief in de regio, wat de regionale samenwerking niet makkelijker maakt. Niet alleen door de gemeenten wordt gesteld dat het motto is: regionaal wat moet en lokaal wat kan, maar dit wordt ook bevestigd door de bibliotheek. Ten slotte is dit motto ook vastgelegd in het educatieprogramma: *'Als het gemeenschappelijk (laten) uitvoeren van activiteiten een meerwaarde oplevert zal dat uiteraard ook worden gedaan, maar de meerwaarde is leidend, niet het principe dat samenwerking moet.'*

Ook in regio's die gekozen hebben voor een lichte vorm van samenwerking is de samenwerking in de loop van het jaar geïntensiveerd. Dit heeft vooral te maken met het vervallen van de gedwongen winkelnering van het roc. Hierdoor moesten sommige regio's op zoek naar nieuwe geschikte aanbieders.

"Dit is een grote regio met vijftien gemeenten, die bestaat uit verschillende subregio's. Vanwege de afbouw bij de drie verschillende roc's in de regio, was er veel afstemming nodig voor het voorbereiden van een aanbestedingsprocedure. De afbouw bij roc's was een politiek gevoelig proces. Hierdoor was er veel afstemming nodig en heeft een werkgroep (afvaardiging van de regio) wekelijks vergaderd. Door de regionale samenwerking zijn kortere lijnen ontstaan en is er meer helderheid ontstaan over waar de WEB-middelen wel en niet aan kunnen worden besteed."

Beleidsmedewerker contactgemeente

Ten slotte is er een aantal regio's waar de regionale samenwerking al bestond voor 1 januari 2015 en waar deze dus ook meer verankerd is. In een regio bestaat de regionale samenwerking al vijf jaar en is het enige verschil sinds 1 januari 2015 dat er één budget voor de regio is, in plaats van per gemeente een apart budget. Hierdoor kan er tussen de gemeenten onderling geschoven worden met de middelen

wanneer dat nodig is. Ook in onderstaand voorbeeld wordt de situatie in een regio geschetst waar de samenwerking al dateert van voor 2015 en waar de samenwerking duidelijk meer verankerd is dan in de meeste andere regio's:

Deze regio van veertien gemeenten is een pilotregio geweest vanuit Taal voor het Leven en kent mede daardoor al een langere regionale samenwerking. Het enige dat is veranderd sinds 2015 is dat de contactgemeente nu ook verantwoordelijk is geworden voor het budget en dat er voor de hele regio één budget is. Er is één regionale visie opgesteld (educatie is geen doel maar een middel voor onder andere re-integratie) en er is één roc waar alle WEB-middelen worden ingezet. De regiogemeenten maken gebruik van de sterkere positie die ze gezamenlijk hebben ten opzichte van het roc en halen hier voordeel uit tijdens de onderhandelingen. Daarnaast worden ook regionaal in bijna elke gemeente taalpunten of taalhuizen ingericht, waar de link wordt gelegd tussen formeel en non-formeel aanbod. De gemeenten zien voornamelijk de voordelen van de regionale samenwerking. Voordeel is wel dat deze regionale samenwerking geen bestaande samenwerkingen heeft doorkruist en voor de meeste gemeenten dus niet wordt ervaren als een 'opgelegde' samenwerking.

Ten slotte hebben een aantal contactgemeenten geregeld dat ze via de overige regiogemeenten budget ontvangen voor de extra taken die ze in het kader van de WEB moeten uitvoeren. In de overige regio's hebben de contactgemeenten dit niet geregeld en moet de gemeente zelf investeren in de extra taken.

4.2 Link met andere samenwerkingsverbanden

Door 21 contactgemeenten is de link benoemd tussen de WEB en een ander samenwerkingsverband. Deze samenwerkingsverbanden zijn in de meeste gevallen opgericht vanuit het actieprogramma Tel mee met Taal en/of de initiatieven die de Stichting Lezen & Schrijven op dat vlak ontplooit. Langs deze weg zoeken gemeenten met name mogelijkheden om tot een non-formeel aanbod te komen en een betere toeleiding tot het non-formele aanbod te realiseren, of om het onderwerp laaggeletterdheid en het bestaan van de doelgroep bij verschillende organisaties meer onder de aandacht te brengen.

Tel mee met Taal

De eerste van de vijf actielijnen vanuit het actieprogramma Tel mee met Taal (2016-2018)²¹, is het programma 'Taal voor het Leven'. Dit is een ondersteuningsprogramma om gemeenten en andere partijen te helpen bij de duurzame aanpak van laaggeletterdheid. Taal voor het Leven startte in 2012 als proefprogramma in zes regio's. Het doel van het programma is om te achterhalen hoe meer laaggeletterden op een effectievere en efficiëntere manier naar een hoger taalniveau geholpen kunnen worden. In het onderstaande kader wordt een voorbeeld gegeven van de uitwerking die het programma Taal voor het Leven in een regio heeft.

Om zo veel mogelijk mensen naar een hoger taalniveau te helpen, hebben verschillende gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijven uit de regio de 'Alliantie Taal voor het Leven' ondertekend in 2014. Er is een Taalhuis ontwikkeld, waarin getrainde vrijwilligers samen met professionals vanuit het roc werken en iedereen met een vraag op het gebied van taal wordt geholpen. Het aanbod is primair gericht op uitkeringsgerechtigden, en kennismigranten zijn uitgesloten van het aanbod. Niet alle activiteiten staan in relatie tot de WEB, want deze activiteiten worden bekostigd uit eigen middelen of gesponsord door andere organisaties.

In een andere regio wordt ook gebruikgemaakt van landelijke regelingen en ondersteunende faciliteiten. In het kader van Tel mee met Taal is Stichting Lezen & Schrijven twee dagen per week bij de contactgemeente aanwezig ter ondersteuning. In de regio zijn tevens bondgenootschappen laaggeletterdheid opgezet, waarin gemeenten, maatschappelijke organisaties (onder andere het Rode Kruis, Humanitas,

²¹ Tel mee met Taal wordt gezamenlijk gefinancierd vanuit de ministeries van SZW, OCW en VWS

UWV, WERKbedrijf) en werkgevers samenwerken en activiteiten organiseren gericht op het herkennen en signaleren van de doelgroep laaggeletterden.

In het kader van de vierde actielijn van Tel mee met Taal zijn er in diverse regio's verschillende pilots gestart, onder andere om moeilijk bereikbare doelgroepen beter te kunnen bedienen. Een voorbeeld hiervan is het project EVA (Educatie voor Vrouwen met Ambitie). De doelstelling van de pilot is om meer laagopgeleide vrouwen (30-55 jaar) te scholen in basisvaardigheden en empowerment.

In twee regio's wordt benoemd dat de doelstellingen vanuit Tel mee met Taal duidelijk een overlap kennen met de doelstellingen vanuit de WEB en dat dit een versterking betekent voor de acties om taal- en rekenachterstanden te voorkomen of in te halen.

Bondgenootschap vanuit lokaal initiatief

Daarnaast is er ook een regio waarbij de samenwerking met Stichting Lezen & Schrijven wel wordt gezocht, maar het initiatief voor een bondgenootschap vanuit andere organisaties is ontstaan. Een voorbeeld daarvan is een regio waarbij het bondgenootschap laaggeletterdheid is ontstaan doordat het roc, de Rotaryclub en de Lionsclub het initiatief hebben genomen om een theatershow en masterclass over laaggeletterdheid te organiseren. Vervolgens is deze samenwerking voortgezet met Stichting Lezen & Schrijven en met bedrijven in de vorm van een bondgenootschap, om laaggeletterdheid en het bestaan van de doelgroep meer onder de aandacht te brengen in de regio.

Als regio's een bondgenootschap laaggeletterdheid hebben gesloten, wil dat nog niet zeggen dat alle gemeenten in de regio zich daarbij hebben aangesloten. In één regio waren in eerste instantie vijf van de zes gemeenten lid van het bondgenootschap en heeft de laatste gemeente zich pas later aangesloten.

In twee andere regio's is het bondgenootschap nog in een ontwikkelfase, waardoor ook nog niet alle gemeenten en belangrijke partners zijn aangesloten bij het bondgenootschap.

In weer een andere regio is er momenteel een bondgenootschap gestart in de contactgemeente. De rest van de regiogemeenten is daarbij nog niet aangesloten, maar de intentie is er wel om dit regionaal uit te breiden. Ten slotte is er ook een regio waarbij er wel een regionaal netwerk is in het kader van de aanpak van laaggeletterdheid, maar waarbij er ook lokaal andere netwerken actief zijn, zoals bijvoorbeeld van verschillende vrijwilligersorganisaties die zich bezighouden met taal.

Taalnetwerken binnen gemeenten en subregio's

De meeste lokale taalaanbieders (voornamelijk non-formeel aanbod) zitten niet bij het regionaal overleg tussen beleidsmedewerkers van de gemeenten, maar hebben wel contact met individuele gemeenten. Doorgaans zijn er in individuele gemeenten taalaanbiedersoverleggen (ook wel taalnetwerken genoemd), waarbij zowel non-formele als formele taalaanbieders zijn aangesloten.

"Een mooi voorbeeld van een taalnetwerk is het overleg dat in deze gemeente al jaren voorafgaand aan de wetswijziging is opgezet tussen de gemeente, taalmaatjesproject, taalhuis, VluchtelingenWerk, roc, commerciële taalaanbieder, Stichting Lezen & Schrijven, welzijnswerk en re-integratiebedrijf. Dit netwerk zorgt ervoor dat het aanbod op elkaar afgestemd kan worden en dat er gekeken wordt naar de aansluiting tussen vraag en aanbod. Dit netwerk wordt in de regio gebruikt als voorbeeld, zodat het ook in de andere gemeenten binnen de regio vorm kan krijgen."

Beleidsmedewerker contactgemeente

4.3 Regionale samenwerking in de praktijk

In deze paragraaf wordt eerst in algemene zin beschreven wat het oordeel is van contactgemeenten en overige partijen over de regionale samenwerking. Deze informatie is afkomstig uit de enquête die beleidsmedewerkers Educatie in 2017 hebben ingevuld. Vervolgens komen de genoemde voordelen van samenwerking aan bod, en ten slotte worden de genoemde nadelen van regionale samenwerking beschreven. Informatie daarover is afkomstig uit de verschillende interviews die in 2016 met beleidsmedewerkers zijn gehouden. In hoofdstuk 7 wordt in het kader van de toekomst van educatie onder meer verder ingegaan op de verplichting tot samenwerking in de AMR's.

Oordeel over samenwerking in de AMR van gemeenten

In het voorjaar van 2017 blijkt ruim de helft van de (157) respondenten (zeer) tevreden over de samenwerking in de AMR (zie figuur 4.1).²² Elf procent van de respondenten is (zeer) ontevreden, een derde is noch tevreden, noch ontevreden. De respondenten die ontevreden zijn over de samenwerking zijn afkomstig uit elf verschillende AMR's. In twee van deze AMR's is (ook) de contactgemeente ontevreden over de samenwerking. Uit een kleine AMR waarvan twee gemeenten gerespondeerd hebben, geven zij beiden aan ontevreden te zijn over de samenwerking. In de andere AMR's waarvan ten minste een respondenten stelt ontevreden te zijn over de samenwerking wordt de samenwerking door andere gemeenten positiever beoordeeld.

Uit de toelichting die twee respondenten in de enquête hebben gegeven blijkt een ongunstige AMR indeling een rol te spelen bij de ontevredenheid over de samenwerking in de AMR. Ook in de verdiepende interviews uit 2016 blijkt de indeling in AMR's in sommige AMR's ten grondslag te liggen aan de onvrede over het functioneren van de AMR.

Uit een kleine AMR, die bestaat uit zes gemeenten, hebben de beleidsmedewerkers van twee gemeenten gerespondeerd. Zij geven beiden aan ontevreden/zeer ontevreden te zijn over de samenwerking in de regio maar blijken daar op grond van hun toelichtingen andere gronden voor te hebben:

“Voor de opsporing van laaggeletterdheid is lokale kennis nodig, dit lukt slecht vanuit een centraal aangestuurde arbeidsmarktregio. Op dit moment is er totaal geen meerwaarde.”

Beleidsmedewerker gemeente

“De samenwerking in deze AMR heeft geen meerwaarde voor onze gemeente. Onze inwoners en ons educatieaanbod richten zich voornamelijk op de nabij gelegen grote stad van een andere AMR. De andere plaatsen in onze AMR richten zich meer weer een ander stad in een andere AMR doordat die voor hen het meest nabij is. Dat maakt dat samenwerking binnen deze AMR vrijwel niet mogelijk is.”

Beleidsmedewerker gemeente

Daarnaast bleek uit de verdiepende interviews die in 2017 zijn gehouden dat door een enkele regio-gemeente de opstelling van de contactgemeente als te overheersend kan worden ervaren als gevolg waarvan het lokale educatiebeleid wordt gefrustreerd.

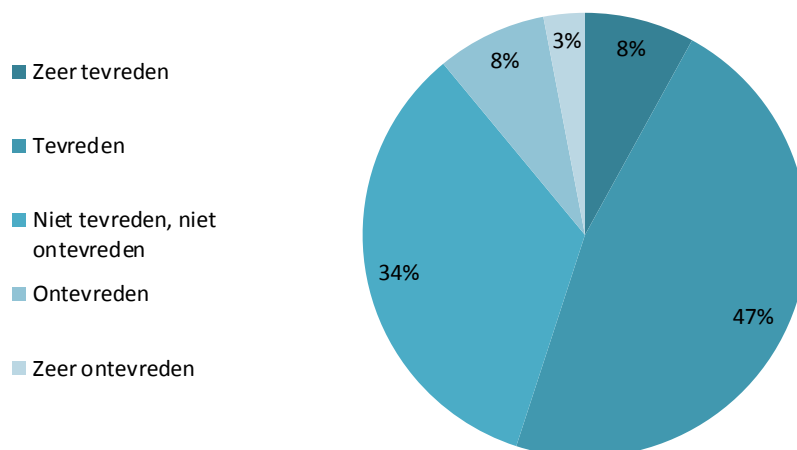
“Het soort formele educatie trajecten dat is ingekocht, is niet het soort formele educatie-trajecten waaraan in deze gemeente behoefte is (als gevolg van een fout in de aanbesteding). Gevolg daarvan is dat de aangeboden trajecten niet worden gevuld en er wachtlijsten zijn ontstaan voor formele educatietrajecten waaraan wel behoefte is. Er zijn nooit eerder wachtlijsten geweest in deze gemeente.

Daarnaast is een deel van de middelen van de AMR besteed aan non-formele trajecten, terwijl daar bij ons evenmin behoefte aan bestond omdat wij al tien jaar uit eigen middelen non-formele educatie trajecten aanbieden via een Stichting die dat uitstekend en heel goedkoop doet. Er is nu een extra aanbod van non-formele educatie trajecten bijgekomen van een andere (duurdere) aanbieder. Die trajecten worden niet gevuld.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

²² Er is geen verband tussen het aantal inwoners van een gemeente en de tevredenheid over de samenwerking in de AMR.

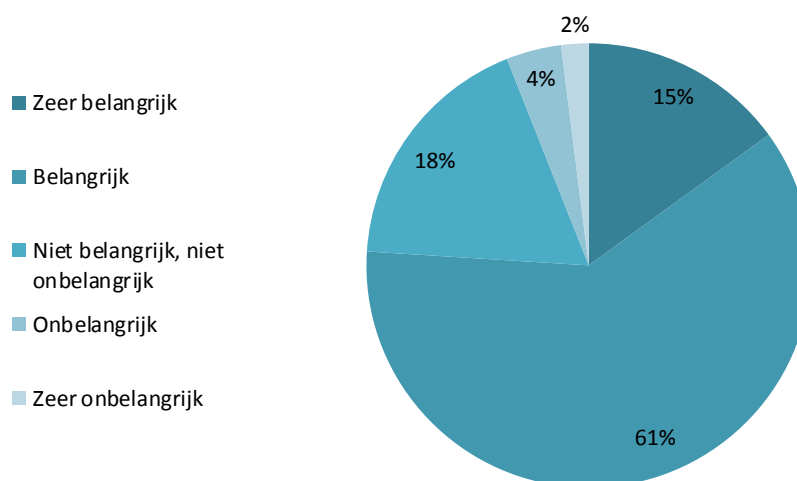
Figuur 4.1 **Tevredenheid over samenwerking in de AMR**



Belang van samenwerking in de AMR

Ruim driekwart van de respondenten vindt de samenwerking in de AMR (zeer) belangrijk.²³ Zes procent van de respondenten vindt de samenwerking binnen de AMR (zeer) onbelangrijk. Dit zijn in alle gevallen respondenten die (zeer) ontevreden zijn over de samenwerking in de AMR.

Figuur 4.2 **Belang van samenwerking in de AMR**



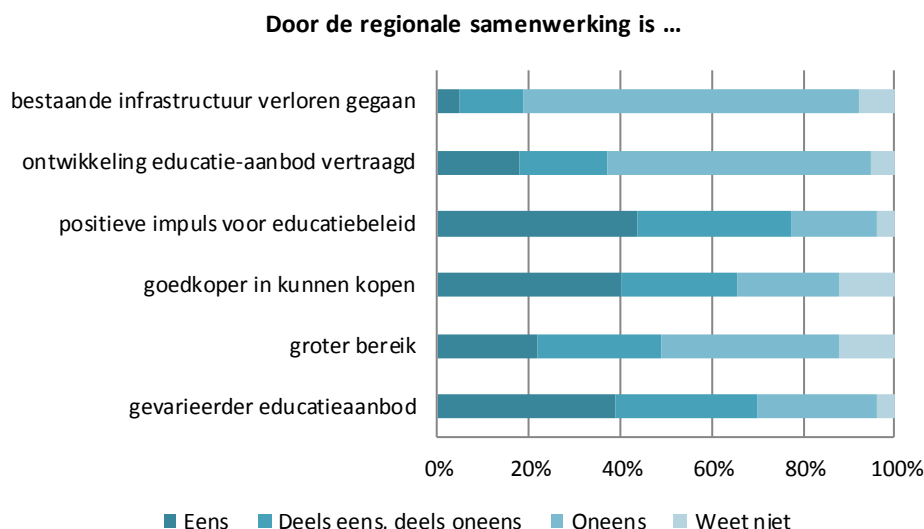
De respondenten die ontevreden zijn over de samenwerking in de AMR en daar minder belang aan hechten, zijn het vaker eens met de stellingen dat door de regionale samenwerking de bestaande infrastructuur voor educatie verloren is gegaan en dat de ontwikkeling van het educatieaanbod is vertraagd (zie figuur 4.3 voor de reacties op stellingen die de respondenten kregen voorgelegd). De respondenten die tevreden zijn over de samenwerking in de AMR en daar belang aan hechten zijn het juist vaker eens met de stellingen dat er een gevarieerder educatieaanbod is ontstaan en dat het educatiebeleid een positieve impuls heeft gekregen.

²³ Er is geen verband tussen het aantal inwoners van een gemeente en het belang dat aan samenwerking in de AMR wordt gehecht.

Er is geen correlatie tussen de tevredenheid over de samenwerking in de AMR en het belang dat daaraan wordt gehecht enerzijds met het goedkoper in kunnen kopen en het realiseren van een groter bereik anderzijds.

De respondenten die aangeven dat zij als gevolg van de samenwerking in de AMR goedkoper educatie in hebben kunnen kopen zijn het ook vaker eens met de stelling dat zij als gevolg van de regionale samenwerking een groter bereik hebben kunnen realiseren.

Figuur 4.3 Reacties op stellingen over regionale samenwerking



Oordeel over samenwerking in de AMR door aanbieders²⁴

Zoals in paragraaf 4.2. is beschreven, zitten de meeste aanbieders niet bij het regionaal overleg tussen beleidsmedewerkers van de gemeenten, maar hebben ze wel contact met de contactgemeente of met de subregio's of met afzonderlijke regiogemeenten. Zodoende kunnen sommige aanbieders wel een oordeel vormen over de regionale samenwerking. In het algemeen zijn de non-formele taalaanbieders (onder andere bibliotheken) die in taalaanbiedersoverleggen participeren en vaak in één gemeente actief zijn, tevreden over het contact met de contactgemeente en met andere taalaanbieders. Ook de overige taalaanbieders zijn doorgaans tevreden over de regionale samenwerking; slechts een enkele taalaanbieder is kritischer.

Stichting Lezen & Schrijven²⁵

Stichting Lezen & Schrijven participeert in sommige gevallen in het regionaal overleg, maar vaker in een taalaanbiedersoverleg per gemeente. Stichting Lezen & Schrijven is in het algemeen positief over de samenwerking met gemeenten en andere taalaanbieders. Door één projectleider wordt vermeld dat het in de regio wel verschilt hoe ver ze met het opzetten van het non-formele aanbod zijn en dat nog niet alle gemeenten een duidelijk omschreven visie hebben wat betreft de WEB.

De samenwerking met Stichting Lezen & Schrijven wordt ook door de meeste beleidsmedewerkers gewaardeerd. Een enkele beleidsmedewerker heeft er een iets negatiever oordeel over en enkele taalaanbieders zetten hun vraagtekens bij de focus van de stichting op non-formeel aanbod. Deze aanbieders (voornamelijk medewerkers van roc's) zijn van mening dat niet alles met non-formeel aanbod gedekt kan worden en dat niet alles op vrijwilligers kan steunen, maar dat er gekwalificeerde docenten nodig zijn.

²⁴ De informatie in deze alinea is afkomstig uit de verdiepende interviews die in 2016 zijn gehouden.

²⁵ Idem.

Voordelen van samenwerking²⁶

Door de beleidsmedewerkers van contactgemeenten worden de volgende voordelen van regionale samenwerking benoemd:

- Het uitwisselen van kennis en delen van ervaringen tussen beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten (vijf keer).
- Er kan tussen gemeenten in de regio geschoven worden met trajecten (de trajectplaatsen waarvan gemeente A geen gebruikmaakt, kunnen doorgeschoven worden naar gemeente B in de regio) (vier keer).
- Het effectiever en efficiënter organiseren van meer diversiteit in het taalaanbod en meer aanbod op maat (drie keer).
- Er kunnen centraal afspraken gemaakt worden met roc's waardoor er schaalvoordeel kan worden gerealiseerd en er meer gunstige tarieven kunnen worden bedongen (twee keer).

Door de beleidsmedewerkers van regiogemeenten worden over het algemeen dezelfde voordelen benoemd als door die van de contactgemeenten, zoals het realiseren van een gevarieerder aanbod, dat de gemeenten door gezamenlijke inkoop sterker staan richting aanbieders en dat er kennisuitwisseling plaatsvindt. Dat laatste wordt met name door de kleinere gemeenten benoemd als voordeel. Daarnaast zijn er enkele voordelen die uitsluitend door de regiogemeenten worden benoemd:

- Regionale samenwerking scheelt (vooral voor kleine gemeenten) veel tijd.
- Het wordt door (vooral kleine) gemeenten als een pré gezien dat ze gebruik kunnen maken van de kennis van contactgemeenten, omdat ze zelf vaak minder tijd hebben om zich te verdiepen in de WEB.
- Ten slotte wordt door regiogemeenten benoemd dat ze blij zijn dat ze zich weinig tot niet hoeven te bemoeien met de technische kant van de WEB (inkoop, verantwoording).

Door de taalaanbieders die regionaal actief zijn, worden de volgende voordelen van regionale samenwerking benoemd:

- Roc's benoemen dat het werkproces efficiënter is nu ze met één gemeente contact hebben (in plaats van met alle gemeenten) en slechts één jaarverslag hoeven te maken.
- Regionale samenwerking zorgt voor meer afstemming over prioriteiten en doelgroepen en voor een betere aansluiting tussen vraag en aanbod.
- Door de grote inkoop van de contactgemeente is het mogelijk dat andere gemeenten daarvan profiteren met betrekking tot specifieke trajecten en pilots.

Nadelen en knelpunten van samenwerking: contactgemeenten

De meeste respondenten van contactgemeenten zijn overwegend positief in hun beoordeling van de regionale samenwerking. Toch benoemen ook degenen die overwegend positief zijn, naast de voordelen ook nadelen van regionale samenwerking.

- De verplichte regionale samenwerking heeft tot een verzwaring van taken geleid voor de contactgemeente en dit vormt een probleem, aangezien de overige gemeenten de contactgemeente daarin niet compenseren met middelen of extra hulp (6 regio's).
- In een drietal regio's wordt expliciet benadrukt door de contactgemeente dat de regionale samenwerking die sinds 1 januari 2015 is opgelegd, de toen bestaande samenwerkingsverbanden heeft doorkruist

Naast de genoemde ongunstige gevolgen (nadelen) van de verplichte regionale samenwerking, benoemen beleidsmedewerkers van contactgemeenten ook knelpunten die ze in de samenwerking ervaren:

- het niet door elke regiogemeente actief meedenken en meedoen in de regionale samenwerking (12 keer);
- het bestaan van verschillen in de mate waarin in regiogemeenten kennis over de WEB en ontwikkelkracht aanwezig is (6 keer).

Deze knelpunten gelden met name voor de regio's waartoe ook kleine gemeenten behoren. Beleidsmedewerkers in kleine gemeenten hebben vaak weinig tijd voor dit beleidsonderdeel en hebben daardoor

²⁶ De informatie hierover is afkomstig uit de verdiepende interviews in 2016 en de miniconferentie met gemeenten op 5 juli 2017.

ook vaak minder verstand van zaken. Bovenstaande knelpunten komen naar voren in het volgende voorbeeld van een regio:

De gemeente, die contactgemeente is van de AMR (bestaande uit achttien gemeenten), stelt dat bij een regionaal overleg ongeveer twee derde van de gemeenten aanwezig is. De houding van een deel van de kleine gemeenten is afwachtend: deze ambtenaren gaan ervan uit dat de contactgemeente de trekkersrol heeft en laten het werk aan de contactgemeente over. De drie grote gemeenten weten elkaar wel te vinden, maar de kleine gemeenten zijn veel minder betrokken. Als verklaring wordt gegeven dat ambtenaren van kleine gemeenten veel minder tijd beschikbaar hebben voor de WEB en daardoor ook veel minder inhoudelijke kennis hebben. De contactgemeente zou toch graag zien dat ze meer betrokken raken, zodat ze de kennis die er wel in de regio is, kunnen delen met de gemeenten die er niet over beschikken.

Door twaalf beleidsmedewerkers van contactgemeenten wordt benoemd dat de regionale samenwerking wordt bemoeilijkt doordat er grote verschillen zijn tussen regiogemeenten en/of subregio's in hun visie en beleid, of in de uitwerking en invulling van de WEB (bijvoorbeeld aangaande de inrichting van het non-formele aanbod).

Dit wordt zichtbaar in onderstaand voorbeeld van een regio:

In een regio (waar 15 gemeenten toe behoren) zijn de geïnterviewde gemeenten in het algemeen redelijk tevreden over de samenwerking, maar wordt ook gesteld dat er grote verschillen zijn t.a.v. de visie op volwasseneducatie. Eén gemeente zegt namelijk dat de ene subregio meer nadruk legt op arbeidsparticipatie en de andere meer op maatschappelijke participatie. Daarnaast stellen de contactgemeente, de contactpersoon van Stichting Lezen & Schrijven en twee andere regiogemeenten dat er in de regio ook grote verschillen zijn tussen de gemeenten qua invulling van het non-formele onderwijs. De invulling wordt erg lokaal bepaald en bemoeilijkt de regionale samenwerking en de snelheid van de besluitvorming.

Ten slotte wordt door twee beleidsmedewerkers van contactgemeenten gesteld dat de omvang van de regio, een regio bestaande uit een groot aantal gemeenten en soms meerdere roc's, de regionale samenwerking bemoeilijkt.

Nadelen en knelpunten van samenwerking: regiogemeenten

Beleidsmedewerkers van regiogemeenten benoemen de volgende nadelen van de regionale samenwerking. Deze verschillen op meerdere punten van de nadelen die door de contactgemeenten worden benoemd:

- Er leeft onder sommige kleine gemeenten (in drie regio's) angst voor het verdwijnen van middelen naar de contactgemeente, bijvoorbeeld doordat lege plekken vanuit die gemeente worden ingevuld door deelnemers uit de contactgemeente.
- Er gaat meer aandacht naar de grote gemeenten en de kleine gemeenten krijgen minder aandacht.
- Regionale samenwerking zorgt voor meer bureaucratie, het duurt langer voordat er een besluit genomen wordt.
- Wanneer gewerkt wordt met subregio's, zorgt de regionale samenwerking voor een extra inspanning qua verantwoording, aangezien de leidende gemeente van een subregio dan niet alleen voor de cijfers van zijn eigen gemeente verantwoordelijk is, maar ook voor de andere gemeenten van de subregio.
- Door regionale samenwerking hebben regiogemeenten minder de lead en zitten ze ook vast aan meningen en visies op educatie van andere gemeenten (zie ook onderstaand citaat van een gemeente):

“Het nadeel van samenwerken is wel, dat je meer gebonden zit aan de visie van andere gemeenten. Als er geen regionale samenwerking geweest was, dan zouden we als gemeente gebruikmaken van de afbouw van winkelring. Dan hadden we de middelen gebruikt om het taalpunt steviger neer te zetten. Tot onze grote verbazing waren wij de enige gemeente in de AMR die dat wilde en was het dus een tegen dertien.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

Door drie beleidsmedewerkers van regiogemeenten wordt het volgende knelpunt in de samenwerking benoemd:

- De contactpersoon van de gemeente is vervangen, waardoor het proces vertraagt.

In één regio is geen enkele beleidsmedewerker tevreden over de samenwerking. Dit heeft te maken met wisseling van beleidsmedewerkers en het daardoor vertraagde proces.

In een regio is de regionale samenwerking moeizaam op gang gekomen, vanwege personele wisselingen bij de contactgemeente. Door zowel de contactgemeenten, als andere gemeenten in de regio en het roc wordt gesteld dat deze wisseling van de wacht het proces van regionale afstemming heeft vertraagd.

Door een regiogemeente wordt ook gesteld dat de samenwerking een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, maar dat het bij de verschillende gemeenten in de regio de afgelopen jaren ook niet de hoogste prioriteit heeft gehad. In de afgelopen periode is er wel meer structuur gebracht in de samenwerking en zijn de gemeenten bezig geweest met het opstellen van het regionale educatieprogramma.

Taalaanbieders

De taalaanbieders die regionaal actief zijn, benoemen de volgende nadelen van de regionale samenwerking:

- Eén projectleider van een roc noemt als risico dat alle aandacht uitgaat naar de grote gemeenten in de regio en niet naar de kleine gemeenten.
- In één regio heeft de indeling van de regionale samenwerking ervoor gezorgd dat het overleg in een bepaalde subregio helemaal stil is komen te liggen tussen roc en gemeenten. Zie ook onderstaand kader:

Binnen deze grote regio zijn drie roc's actief. De verplichte regionale samenwerking heeft de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en roc's op scherp gezet. De roc's hebben volgens een gemeente moeite met de concurrentiepositie waarin ze zijn beland. De drie roc's zijn er qua budget op achteruit gegaan. Een van de roc's benoemt dat ze vanwege de lagere budgetten, minder gedifferentieerd aanbod kunnen verzorgen.

Daarnaast wordt benoemd dat de grootte van de regio en historische samenwerkingsverbanden, de regionale samenwerking heeft tegengewerkt. In een van de subregio's bestond een gezamenlijk overleg tussen gemeenten en roc, maar dat overleg is sinds de regionale samenwerking stil komen te liggen, omdat de verantwoordelijkheid verschoof richting de contactgemeente.

Door één projectleider van een roc wordt het volgende knelpunt benoemd in de regionale samenwerking:

- Het overleg en de samenwerking is erg afhankelijk van de betreffende beleidsmedewerker van de contactgemeente en of diegene verstand van zaken heeft.

4.4 Samenvatting

De meest voorkomende vorm van samenwerking is dat alle gemeenten in de regio betrokken zijn bij de samenwerking en een ambtelijke werkgroep hebben ingesteld en/of de regionale samenwerking hebben vastgelegd via een convenant of samenwerkingsovereenkomst. In de meeste AMR's bestaat er een lichte vorm van regionale samenwerking (tot uiting komend in het opstellen van het programma, verdeling van middelen, afspraken met roc's en verantwoording van middelen). In een aantal regio's bestond de samenwerking al voor 1 januari 2015 en is deze ook meer verankerd, dan de hierboven beschreven lichte vorm van samenwerking.

In de regio wordt in sommige gevallen de link gelegd met het programma Tel mee met Taal. Binnen de meeste regio's wordt per gemeente een taalaanbiedersoverleg gevoerd, waar taalaanbieders aanschuiven en ook andere vrijwilligersorganisaties.

Over het algemeen zijn zowel de beleidsmedewerkers Educatie van contactgemeenten, als van regio-gemeenten en aanbieders tevreden over de regionale samenwerking. De meesten van hen vinden de regionale samenwerking ook belangrijk. Het levert hen bepaalde voordelen op (kennisuitwisseling, meer divers aanbod), maar er worden ook nadelen benoemd (verzwaring van taken, het doorkruisen van bestaande verbanden). In een enkele regio staat men kritischer ten opzichte van de verplichte regionale samenwerking en benoemen beleidsmedewerkers ook knelpunten (bijvoorbeeld dat de regio een groot aantal gemeenten omvat of dat er binnen de regio verschillende visies op educatie bestaan).



Aanbod en doel- groepen

5

5 Aanbod en doelgroepen

Met de wijziging van de WEB kwam in 2015 een eind aan de gedwongen winkelnering voor educatie bij de roc's. In 2015 moesten AMR's nog 75 procent van de WEB-middelen bij de roc's besteden, vanaf 2016 vijftig procent en in 2017 nog 25 procent. Vanaf 2018 hoeven geen middelen meer bij de roc's te worden ingezet.

In dit hoofdstuk beschrijven we in hoeverre een en ander geleid heeft tot een verandering van het aanbod, zowel in het type trajecten als in het type aanbieders. We gaan daarbij specifiek in op de mogelijk veranderde relatie tussen gemeenten en het roc. Daarnaast bekijken we of er op AMR dan wel gemeentelijk niveau zicht is op de doelgroepen en of beleid wordt gevoerd op de verschillende doelgroepen en beschrijven we de knelpunten in het aanbod en het bereik. Tot slot zoomen we in op de aansluiting van educatie bij het sociaal domein. De WEB-middelen zijn sinds 2015 in de vorm van een specifieke uitkering verstrekt om te voorkomen dat deze zouden 'verdwijnen' in de transitie van de WMO. De middelen zouden per 2018 over kunnen gaan in het gemeentefonds omdat tegen die tijd de aansluiting van de educatiemiddelen bij het sociaal domein gerealiseerd zou zijn. In paragraaf 5.6 beschrijven we in hoeverre van die aansluiting sprake is.

5.1 Ontwikkelingen in het type trajecten

Meer non-formele, minder formele educatie.

Als gevolg van de wijziging van de WEB hebben gemeenten meer vrijheid bij de besteding van WEB-middelen. Deze middelen hoeven niet alleen meer bij roc's te worden besteed. Sinds 2015 wordt een onderscheid gemaakt tussen formele en non-formele educatietrajecten waarvoor gemeenten WEB-middelen in kunnen zetten. Van deze ruimte wordt veel gebruikgemaakt, zoals ook duidelijk werd in hoofdstuk 2. Er bestaan echter grote verschillen tussen AMR's. Zo zijn er in 2016 vijf AMR's waar meer dan 50 procent van de WEB-middelen worden ingezet voor non-formele educatie.²⁷ Daar tegenover staan twee AMR's die geen WEB-middelen inzetten voor non-formele-educatie (zie ook paragraaf 2.2).

Formeel leren: intentioneel en systematisch leren, gericht op erkende diploma's en kwalificaties, binnen een school.²⁸

Non-formeel leren: intentioneel en systematisch leren buiten de school, primair gericht op werk, maatschappelijke participatie en persoonlijke ontplooiing.

Informeel leren: non-intentioneel en toevallig leren in contexten (overal) die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn.

Bron: Doets e.a. (2008).

5.2 Non-formele educatie

Waarom non-formele educatie

Gemeenten investeren in non-formele educatie omdat:

- formele educatietrajecten niet aansluiten bij de behoefte van een deel van de doelgroep van educatie;
- een grotere groep mensen een passend aanbod kan worden gedaan;
- gemeenten zich gesteld zien voor dalende WEB-budgetten. Het bieden van non-formele educatie is ook een manier om met minder geld toch zo veel mogelijk mensen te kunnen bereiken.

²⁷ In dit hoofdstuk wordt de term formele educatie breder opgevat dan in de WEB staat beschreven, omdat daarmee beter wordt aangesloten bij wat de meeste gemeenten verstaan onder formele educatie. Veel gemeenten hanteren de term formele educatie ook voor de trajecten die zij inkopen bij roc's die geen diploma-erkenning hebben aangevraagd.

²⁸ Idem.

Invulling en uitvoering op lokaal niveau

Alhoewel de keuze voor het al dan niet besteden van WEB-middelen aan non-formele educatie op het niveau van de AMR wordt gemaakt, vindt de inzet van WEB-middelen voor non-formele educatie vaak op lokaal niveau plaats. De lokale situaties kunnen binnen een AMR sterk variëren. Dat hangt samen met de aanwezigheid van verschillende doelgroepen en met de mate waarin gemeenten voordat zij moesten gaan samenwerken in de AMR al bezig waren met het realiseren van een laagdrempelig aanbod. Daarnaast verschillen gemeenten van elkaar in de wijze waarop zij het sociaal domein vormgeven. Omdat educatie in dat sociaal domein een functie moet hebben of krijgen, is het logisch dat ook educatie op lokaal niveau wordt ingevuld op een manier die aansluit bij de invulling van het sociaal domein (zie ook hoofdstuk 3).

“Een deel van de gemeenten die in deze AMR samen moest gaan werken, vormde een van de pilotregio’s van Tel mee met Taal en heeft daarmee een voorsprong op de gemeenten uit de AMR die niet in die pilot hebben meege-draaid.”

Beleidsmedewerker contactgemeente

“In deze AMR zijn grote verschillen tussen de gemeenten voor wat betreft de doelgroepen. Een van de gemeenten onder deze AMR heeft als enige van de gemeenten in de regio te maken met arbeidsmigranten hetgeen om een geheel eigen invulling van educatie vraagt.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

Wanneer WEB-middelen worden ingezet voor non-formele educatie betekent dat in veel gemeenten dat een laagdrempelig aanbod in kaart wordt gebracht en/of gecreëerd, door middel van samenwerking en coördinatie van diverse instellingen, waardoor doelgroepen beter worden gevonden/bereikt en een aanbod kan worden gedaan.

Het laagdrempelig aanbod kan verschillende vormen aannemen en uiteenlopen van een koffieochtend tot een gerichte taaltraining op de werkplek. Een laagdrempelig aanbod kent daarnaast vaak een in-looppunt (meestal aangeduid als Taalhuis of Taalpunt) waar mensen met een behoefte aan taalondersteuning direct ondersteuning kunnen krijgen of informatie kunnen krijgen over ondersteuning en waar zij die kunnen krijgen. Zo’n aanloopfunctie is vaak belegd bij bibliotheken.

De samenwerking en de coördinatie is erop gericht dat de verschillende organisaties en instanties die te maken hebben met laaggeletterden op de hoogte zijn van het taalondersteuningsaanbod en laaggeletterden door kunnen verwijzen. Het kan hierbij gaan om organisaties als uitkeringsinstanties, werkgevers, wijkteams, welzijnsorganisaties en zorgaanbieders. De coördinerende functie is meestal belegd bij de bibliotheek.

“Het non-formeel aanbod is laagdrempelig. Daardoor bereik je nu mensen die je eerder niet bereikte. Een deel van deze groep stroomt door naar het formele aanbod. Dit kan alleen maar zo functioneren als je een goede dynamiek hebt in de wijk en als het roc daar op inspeelt. Deze mensen zouden anders nooit in het formele aanbod gekomen zijn, omdat hun niveau te laag was en de drempel naar het roc te hoog.”

Beleidsmedewerker contactgemeente

Non-formele educatie ook bekostigd uit andere middelen

Non-formele educatie kan, maar hoeft niet (uitsluitend) gefinancierd te worden met het WEB-budget. In ruim de helft van de responderende gemeenten worden non-formele educatietrajecten op het gebied van taal en rekenen ook met andere middelen bekostigd. Het participatiebudget wordt in dat verband

het meest genoemd. Naarmate gemeenten groter zijn, worden naast WEB-middelen ook vaker andere budgetten ingezet voor het bekostigen van non-formele educatie.²⁹

Aanbieders/betrokkenen bij non-formele educatie

De inzet van WEB-middelen voor non-formele educatie vindt vaak op lokaal niveau plaats. Om die reden staan in tabel 5.1 de ontvangers WEB-middelen voor het realiseren van non-formele educatie zowel op gemeentelijk als op AMR-niveau weergegeven.

Tabel 5.1 Percentage gemeenten en AMR's dat WEB-middelen voor non-formele educatie inzet bij organisaties die non-formele educatie aanbieden

Aanbieder	% Gemeenten N=150	% AMR's N=22
Bibliothe(e)k(en)	62%	82%
ROC('s)	60%	55%
Welzijnsorganisatie(s)	31%	50%
Vrijwilligersorganisaties	18%	46%
Commerciële aanbieders	17%	32%
Anders, namelijk	3%	14%

Hierbij moet worden aangetekend dat aanbieders of betrokkenen bij non-formele educatie niet altijd uit WEB-middelen worden bekostigd.

Bibliotheken zijn het meest genoemd als organisaties die WEB-middelen ontvangen voor het aanbieden van non-formele educatie. Bibliotheken vervullen vaak een coördinerende rol in de non-formele educatie en fungeren als inlooppunt. Uit verschillende interviews met gemeenten en bibliotheken in de verdiepingsregio's werd duidelijk dat bibliotheken niet altijd of niet alleen WEB-middelen ontvangen, maar dat zij binnen de reguliere subsidie of uit andere middelen die zij ontvangen een andere rol moeten gaan spelen waaronder fungeren als Taalhuis. Het aantal gemeenten waarin bibliotheken een rol vervullen bij het bereiken van laaggeletterden is daarmee vermoedelijk groter dan in de tabel staat weergegeven.

“De WEB-gelden in deze regio gaan allemaal naar het roc. Wij zijn betrokken bij de opzet van het Taal-huis vanuit Tel mee met Taal. De Taalhuizen worden nu vanuit de gemeenten gefinancierd vanuit andere gelden dan WEB, bijvoorbeeld het participatiebudget
Het Taalhuis is bij ons samenwerkingsverband tussen meerdere organisaties. Wij (de bibliotheek) zijn daarin een van de kernpartners naast onder meer het roc, de GGD, verschillende gezondheidsorganisaties en de gemeente. De bibliotheek heeft in het Taalhuis vooral een faciliterende rol.
Taalhuizen zijn altijd een lokaal verhaal. Daar is voor gekozen omdat laaggeletterden vaak weinig mobiel zijn en omdat partners per gemeente kunnen verschillen.
We hebben zelf geen educatieaanbod op taal- en rekengebied maar we faciliteren taal en rekengroepen door middel van het bieden van ruimte. We werken samen met het roc en faciliteren ruimte voor groepen van het roc.”
Programmaleider Sociaal Domein Bibliotheek & Projectleider Stichting Lezen & Schrijven

Ook roc's hebben in meer dan de helft van de gemeenten en de AMR's een rol in de non-formele educatie.

“Ten behoeve van non-formele educatietrajecten traint ons roc vrijwilligers en verzorgen we coaching en intervisie voor vrijwilligers, en kijken we welke trajecten geschikt zijn voor welke deelnemers.”
Projectleider roc

²⁹ In ruim driekwart van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners worden eigen middelen ingezet, tegenover een derde van de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners

Als aanbieder van non-formele educatie spelen welzijnsorganisaties en vrijwilligersorganisaties vaak een rol. In sommige regio's zijn ook commerciële organisaties betrokken bij de non-formele educatie. Het gaat hierbij vooral om organisaties die van oudsher een aanbod hebben voor inburgeraars.

"Wij bieden trajecten taal en integratie aan. Dat zijn korte trajecten van losse modules van acht weken, zowel formeel als non-formeel aanbod. Mensen mogen zelf kiezen: op basis van een intake kijken we of mensen behoefte hebben aan formeel en non-formeel aanbod.

Er zijn acht modules, maar bij alle modules gaat het om taal en digitale vaardigheden, daarnaast kunnen mensen kiezen op thema's die voor hen belangrijk zijn: vrijwilligerswerk, opvoeding, welzijn, doorverwijzing naar een opleiding, etcetera.

Wij verzorgen in de meeste gemeenten zelf de werving van cursisten. In de regio zijn we nu het netwerk aan het activeren.

We richten ons met name op ex-inburgeraars die klaar zijn met inburgering maar nog niet hun weg gevonden hebben naar werk en op mensen die moeite hebben om aansluiting te vinden naar werk en sociale activiteiten.

Directeur-eigenaar commerciële aanbieder

De verschillen tussen de AMR's/gemeenten bij het opzetten en realiseren van non-formele educatie zijn vooral gelegen in de rol die het roc daarin is toebedeeld. In een deel van de regio's hebben de roc's geen of een (zeer) beperkte rol in de non-formele educatie. In andere regio's zijn roc's en de non-formele educatie wel goed op elkaar aangesloten: er is contact tussen het roc en het non-formele circuit en men is op de hoogte van wat er aan formeel en non-formeel aanbod is. Roc's hebben dan ook een taak in de begeleiding en/of scholing van vrijwilligers die zich inzetten voor educatie.

"Ons roc heeft bewust geen grote rol in het non-formele aanbod. We schakelen wel met het non-formele aanbod, er is een zogenoemde taalregisseur benoemd, die zorgt dat het aanbod samenkomt. Er is ook een stuurgroepoverleg op ingericht: er is een functionaris binnen het team die zorgt dat die verbinding beter tot stand komt, vanuit Taal in de Wijk."

Medewerker roc

"De bibliotheek heeft de opdracht om DigiTaalhuizen in te richten. Daarin moet worden samengewerkt met het ROC. In de DigiTaalhuizen zit altijd een coördinator van het roc. Zij doen de intakes waarbij gekeken wordt naar wat iemand nodig heeft, waar naar toe gewerkt kan worden en welke doelen gesteld worden. Daarnaast geven de coördinatoren ook samen met vrijwilligers, non-formele cursussen. Althans, dat is het ideaal. In praktijk doen de vrijwilligers dat werk ook vaak alleen."

Beleidsmedewerker contactgemeente

5.3 Formele educatie

Het aandeel van de WEB-middelen dat besteed wordt aan formele educatie neemt af. Als gevolg daarvan ontvangen de meeste roc's minder WEB-middelen. Daarnaast hebben roc's in een aantal AMR's hun educatieaandeel zien teruglopen omdat een deel van de formele educatie, na een aanbestedingsprocedure, is belegd bij een commerciële aanbieder.

Verschillende roc's hebben maatregelen genomen om toch zoveel mogelijk deelnemers van een traject te kunnen voorzien. Op een roc is de intensiteit van de trajecten bijvoorbeeld minder geworden waardoor nog ongeveer dezelfde hoeveelheid deelnemers kan worden geplaatst.

Andere roc's melden dat zij klassen van verschillende trajecten moeten combineren, omdat het anders niet langer rendabel is om bepaalde trajecten aan te bieden.

Ook werken roc's steeds vaker met vrijwilligers in het educatieaanbod. De vrijwilligers ondersteunen een docent bij de begeleiding van de deelnemers.

De roc's³⁰

De roc's ontvangen in 2016 ten minste vijftig procent van de WEB-middelen. In veel AMR's ontvangen de roc's nog een groter deel. In 2016 zetten achttien AMR's meer dan de dan nog verplichte vijftig procent van hun WEB-budget in bij het roc. Bij vijf van deze achttien AMR's gaan alle WEB-middelen naar het roc. In elf AMR's was ten tijde van de interviews nog niet duidelijk welk deel van de WEB-middelen naar het roc zou gaan, omdat alleen de bestedingen voor de eerste helft van 2016 bekend waren. Zes AMR's besteden in 2016 vijftig procent van de WEB-middelen bij het roc.

Met de middelen voor de roc's wordt meestal het formele aanbod bekostigd. Daarnaast hebben in meer dan helft van de AMR's de roc's ook een rol in het non-formele aanbod. Dat betekent over het algemeen dat zij vrijwilligers begeleiden of scholen.

Ook in de regio's waar honderd procent van de WEB-middelen wordt besteed bij een (of meer) roc'(s) kan non-formeel aanbod georganiseerd zijn. Middelen worden dan door het roc doorgezet naar organisaties die vrijwilligers inzetten als taalmaatje.

"Al onze middelen gaan naar het roc. Het roc werkt veel samen met de bieb en organisaties in de wijk en traint vrijwilligers. Die structuur zit goed in elkaar en daarom willen we onze middelen bij deze partij blijven beleggen."
Beleidsmedewerker contactgemeente

De beoordeling van de nieuwe WEB door roc's verschilt sterk en lijkt vooral afhankelijk van de relatie die zij hebben met de contactgemeente in een regio en de mate waarin zij kansen zien en krijgen.

"We zagen de nieuwe WEB niet als een bedreiging. Eigenlijk alleen maar als een kans omdat je ziet dat het echt wat oplevert voor de mensen en dat je elkaar kunt versterken. Soms ga je wel buiten je comfortzone want het gaat nu verder dan alleen je klasje draaien. Je bent nu echt bezig met het leven van een persoon; met betekenisvol onderwijs."
Coördinator Educatie en inburgering roc

Commerciële aanbieders

In tien AMR's worden ook commerciële aanbieders bekostigd uit het WEB-budget. De omvang van die bekostiging kan sterk verschillen. Wanneer AMR's/gemeenten zaken doen met een commerciële partij kan deze uit een openbare aanbesteding naar voren zijn gekomen. Commerciële partijen kunnen ook onderhands WEB-middelen toebedeeld hebben gekregen. Het gaat dan vaak om partijen die al inburgeringsactiviteiten verzorgden in de betreffende regio/gemeente.

"In deze regio heeft in 2016 een openbare aanbesteding plaats gehad voor 25 procent van het WEB-budget. Hiervoor moest formele educatie worden aangeboden. Inschrijvende partijen moesten onder meer laten zien op welke wijze zij een flexibel aanbod zouden realiseren en op welke wijze zij zouden gaan samenwerken met de aanbieders van non-formele educatie. De commerciële partij waaraan de aanbesteding uiteindelijk is gegund, gaf dat in zijn plannen naar het oordeel van de aanbestedingswerkgroep van de AMR veel duidelijker aan dan de drie roc's die van oudsher in de regio actief zijn en die gezamenlijk hadden ingeschreven op de opdracht."
Beleidsmedewerker contactgemeente

"De commerciële aanbieder doet het goed, die nemen ook onze docenten over. Het aanbod is hetzelfde, maar goedkoper. Docenten gaven bij ons onder cao Onderwijs les. Sommigen zijn er met een regeling uit gegaan. Nu krijgen ze uurtje factuurtje, en zijn ze er in loon 30 procent op achteruit gegaan."
Contractmanager participatie-opleidingen roc

³⁰ Deze informatie is afkomstig uit de interviews die in 2016 met vrijwel alle contactgemeenten zijn gehouden.

De relatie tussen gemeente en roc

De contactgemeenten zijn over het algemeen positief over hun relatie met het roc. Dat geldt in het bijzonder voor die contactgemeenten waar het gehele WEB-budget bij een roc wordt belegd.

In sommige AMR's is de relatie met de roc's als gevolg van de WEB onder druk komen te staan. Daaraan kunnen verschillende, deels met elkaar samenhangende, zaken aan ten grondslag liggen, namelijk:

- de teruglopende budgetten voor roc's, al dan niet als gevolg van aanbestedingsprocedures;
- het teloor gaan van netwerken (samenwerkingsverbanden tussen gemeenten en roc's) als gevolg van de indeling in AMR's;
- roc's die zich terugtrekken uit de educatie (dit speelt in 8 AMR's).

Wat wijzigde er als gevolg van de WEB voor de roc's?

Voor de roc's betekent de wijziging van de WEB dat zij minder inkomsten uit WEB-gelden hebben. Een aantal roc's heeft om die reden besloten niet langer volwasseneducatie aan te bieden.

Een roc heeft in 2013 al besloten om de trajecten volwasseneducatie af te bouwen, omdat ze niet in de marktwerking mee wilden: *"Onze visie is dat educatie onderwijs is en het niet thuishoort bij concurrerende marktpartijen. Ook de inzet van veel vrijwilligers op groepen in plaats van gekwalificeerde docenten past niet in onze onderwijsvisie (je zet ook geen vrijwilliger voor groep 3 in het basisonderwijs)."*

Voor de wijziging van de WEB sloten roc's contracten voor het aanbieden van volwasseneducatie met afzonderlijke gemeenten. Na de wijziging van de WEB sluiten de roc's contracten voor het aanbieden van educatie in de AMR met de contactgemeente van de betreffende AMR waarin verschillende gemeenten met elkaar samenwerken. Voor sommige roc's (zoals het roc in het onderstaande kader) heeft dat tot gevolg dat men moet gaan samenwerken met een voor hen nieuwe gemeente. Dat kan problemen met zich meebrengen.

"Waar wij enorm tegenaanlopen, is de slechte communicatie met de contactgemeente (de contactgemeente ligt in een andere subregio dan de subregio waarin dit roc oorspronkelijk samenwerkte met gemeenten). De contactgemeente weet nog niet van de hoed en de rand. Ze hebben straks nog een extra contact (met de commerciële aanbieder die de aanbesteding heeft gewonnen) dat ze moeten onderhouden. Het terrein wordt ingewikkelder en met meer spelers. Het is de vraag of die allemaal dezelfde kant op opereren. Wij wisten zelf altijd heel goed wat we wilden. We hadden een goede infrastructuur met sociale zaken en daar deden we veel voor. Die infrastructuur is verdwenen. Omdat wij educatie hebben, hebben we ook andere afdelingen: trainingen om mensen in het vrijwilligerswerk krijgen, voorliggende maatregelen voor 27-jarigen. Als educatie op nul gezet wordt, dreigt dat ook te verdwijnen."

Medewerker roc

In sommige regio's is er sprake van een slecht contact tussen het roc/de roc's en de contactgemeente maar geldt dat niet voor de relatie met andere gemeenten in de AMR.

"De contact gemeente is niet de grootste vriend van de roc's. We hebben ook contacten met andere gemeenten. Die mogen 20 of 30 procent van het budget zelf besteden. De meeste van die gemeenten kopen toch bij ons in. Daar hebben wij betere contacten. Soms worden we bekostigd via een subsidie en bij sommige gemeenten hebben we aparte contracten. En soms werken we samen met andere instellingen zoals bijvoorbeeld de bibliotheken. We hebben dus een uniek aanbod per gemeente. En zij hebben vertrouwen in ons roc en in onze kwaliteit en de verantwoording daarvan."

Medewerker roc

In sommige regio's is weinig tot niets veranderd in de relatie tussen de roc's en de gemeente. Dit geldt met name voor de gemeenten die nog al hun WEB-middelen bij het roc besteden.

5.4 Knelpunten in het aanbod

Risico's/knelpunten in het aanbod

Ten aanzien van het aanbod ervaren de contactgemeenten verschillende risico's en/of knelpunten.³¹ Het gaat daarbij deels om gepercipieerde risico's en deels om ervaringen.

Gepercipieerde risico's die genoemd zijn, betreffen:

- onvoldoende kwaliteit van het non-formele aanbod;
- een verstoorde balans tussen vrijwilligers en professionals;
- dat het non-formele budget in de toekomst helemaal ingezet zal gaan worden op taaltrajecten die gericht zijn op het bevorderen van arbeidsparticipatie en er geen geld meer over zal blijven voor taaltrajecten/projecten die gericht zijn op het bevorderen van maatschappelijke participatie;
- het beleid gaat aan zijn eigen succes ten onder: deelnemers aan non-formele educatie zijn klaar om door te stromen naar formele educatie maar er zijn geen middelen om het formele educatie aanbod uit te breiden;
- extra druk op het WEB-budget doordat hieruit nu ook digitale vaardigheden bekostigd kunnen worden.

"Ik ben blij dat digitale vaardigheden nu ook vanuit de WEB bekostigd mogen worden. Maar het is ook een risico. We hebben aanbod en dat voldoet ook aan de vraag. Maar ik denk dat de vraag naar digitale vaardigheden groter gaat worden en dat we dan keuzes in het budget moeten gaan maken."

Beleidsmedewerker contactgemeente

Het gaat hier om gepercipieerde risico's aangezien er nog weinig tot geen zicht is bij de gemeenten op de kwaliteit van het non-formele aanbod. Het is evenmin zo dat de verstoorde balans tussen vrijwilligers en professionals op dit moment al gesignaleerd wordt. Het wordt wel gezien als een potentieel gevaar van de ontwikkelingen die op dit moment worden ingezet.

De volgende knelpunten worden daadwerkelijk ervaren in een aantal contactgemeenten:³²

- de hoeveelheid middelen voor educatie is te beperkt/de doelgroep kan met het huidige budget niet bediend worden;
- er zijn tijdelijk hiaten in het formele educatieaanbod doordat roc's zich terugtrekken;
- het is moeilijk om een offerteverzoek op een goede manier te formuleren;
- er zijn te weinig alternatieven voor het elders dan bij het roc beleggen van formele educatie.
- de gedwongen samenwerking heeft in een subregio tot een stagnering in de ontwikkeling van de non-formele educatie geleid;
- aanbestedingen;
- strakke regelgeving en scheiding van doelgroepen.

Een deel van de bovengenoemde knelpunten spreekt voor zich. Een aantal knelpunten lichten we hieronder toe.

De omvang van het budget

De omvang van het WEB-budget wordt door ruim de helft van de gemeenten als onvoldoende ervaren. Bijna 40 procent beoordeelt het WEB-budget als voldoende.

³¹ Dit onderwerp is niet in alle interviews met contactgemeenten expliciet aan bod gekomen.

³² Deze knelpunten zijn naar voren gekomen uit de interviews in de verdiepingsregio's. Het is daardoor lastig in te schatten op welke schaal bovengenoemde knelpunten zich voordoen.

Tabel 5.2 Beoordeling van het WEB-budget door gemeenten uitgesplitst naar regiogemeenten en contactgemeenten

	Regiogemeenten N=130	Contactgemeenten N=26	Totaal N=156
Voldoende	39%	35%	39%
Onvoldoende	51%	54%	51%
Weet niet/geen mening	10%	12%	10%

Op basis van de interviews ontstaat het beeld dat beleidsmedewerkers met lange ervaring op educatiegebied de educatiemiddelen in ieder geval als onvoldoende bestempelen.

“Het is schandalig weinig wat we aan WEB-middelen krijgen. Het Rijk heeft de mond vol over het bestrijden van laaggeletterdheid en gemeenten moeten het doen met een volledig uitgekleeft WEB-budget. Voor onze gemeente komt dat neer op 45 euro per laaggeletterde. 21 procent van onze inwoners is laaggeletterd. Het VAVO is weggehaald en we hebben te maken met de Wet Taaleis waarvoor we geen middelen hebben gekregen terwijl die mensen nu ook op het WEB-budget gaan teren.”

Beleidsmedewerker contactgemeente

“Negen jaar geleden kregen wij 1,2 miljoen voor educatie, nu nog 3 ton.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

Aanbestedingen

In de nabije toekomst zal een steeds groter deel van de WEB-middelen aanbesteed moeten worden, als gevolg van de middelen die niet langer ingezet hoeven te worden bij een roc. Uit de interviews kwam naar voren dat dit soms tot dilemma's leidt en tot niet-wenselijke ontwikkelingen van het educatieaanbod kan leiden als gevolg van gemeentelijke regelgeving omtrent aanbestedingen.³³ Bovendien vragen aanbestedingen veel tijd en inzet van de betrokkenen, maar mogen daar geen WEB-middelen voor worden ingezet.

Zo worden aanbestedingen soms gezien als een bedreiging voor de bestaande infrastructuur die naar volle tevredenheid functioneert.

“We hebben niet aanbesteed, we doen het in de vorm van subsidie. We hebben gekeken naar het maatschappelijk belang. Maar het is elk jaar onderwerp van gesprek. Daar hebben we het straks met Inkoop wel weer over. Het is een grijs gebied of we wel of niet aan moeten besteden. We hebben het hier wel met juristen over gehad en die zeiden dat het kon (in plaats van aanbesteden als subsidie wegzetten). Maar het blijft een grensgeval. Of het echt kan moet nog blijken bij de accountantscontrole.

Vanuit de gedachte dat bestaande infrastructuur goed werkt hebben we het op deze manier gecontinueerd. “

Beleidsmedewerker contactgemeente

³³ Gemeenten stellen hun eigen aanbestedingsregels op. Er bestaat veel variatie in gemeentelijke aanbestedingsregels.

“Vanaf 2018 zijn de aanbestedingsregels gewijzigd. Ik mocht voorheen onderhands aanbesteden en partijen vragen en ik kon uitsluitingscriteria formuleren maar nu moet ik een formele aanbesteding gaan doen op TenderNed. Het heeft waarschijnlijk tot gevolg dat we maar met een partij in zee kunnen gaan. We moeten nog even kijken of dat echt niet anders kan omdat je je daar heel kwetsbaar mee maakt. Als die ene partij het niet goed doet, dan hang je. We willen dan voor drie jaar aanbesteden met een jaar verlenging mogelijk.

Een aanbesteding kost zo veel tijd. Maar die kosten worden nergens uit gedekt. WEB-middelen mogen hier niet voor worden ingezet.

Een andere risico van die aanbesteding is , dat als die niet door het roc gewonnen wordt er vertraging gaat ontstaan op educatiegebied. In een gemeente hebben ze bijvoorbeeld een Taalhuis waar het roc heel diep inzit. Op het moment dat een andere partij de aanbesteding wint, moet die zich helemaal gaan werken in dat Taalhuis. Dat is tijd-verlies.”

Beleidsmedewerker contactgemeente

Het lijkt daarbij niet altijd om aanbestedingen per se te gaan maar over het feit dat er per jaar wordt aanbesteed.

“Alle contracten worden per jaar afgesloten, waardoor je geen continu taalaanbod hebt. Er moet bijvoorbeeld elk jaar weer met andere partners worden samengewerkt. Dat komt de kwaliteit en continuïteit niet ten goede! Het taalaanbod is behoorlijk versnipperd geraakt. Dat horen we vanuit regiogemeenten terug: dat zij continu met andere taalaanbieders te maken hebben: je kunt geen lange termijn dingen opbouwen.”

Adjunct-directeur educatie roc

Daarnaast ontstaat er in sommige AMR's een dilemma over het niveau waarop middelen moeten worden aanbesteed: op AMR niveau of op lokaal niveau.

“We zijn nu zowel regionaal als lokaal aan het kijken hoe we verder moeten gaan en wat we volgend jaar weer kunnen gaan doen. We lopen er daarbij tegenaan dat we het lokale deel niet zomaar weer uit kunnen geven maar moeten gaan aanbesteden (als gevolg van de omvang van het bedrag). Maar willen we dat een lokale aanbesteding naast een regionale aanbesteding? Je kunt natuurlijk zeggen we zetten het volledige budget in voor de regionale aanbesteding maar dan kun je minder goed inspelen op de lokale vraag en dat wil je natuurlijk wel graag. Je wil het aanbod afstemmen op wat de mensen lokaal nodig hebben.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

Strakke regelgeving omtrent doelgroepen van de WEB

In de huidige WEB staat nadrukkelijk omschreven voor welke doelgroepen de WEB-middelen niet mogen worden ingezet, zoals de inburgeringsplichtigen en jongeren (onder 18 jaar). Dat wordt in de praktijk door verschillende geïnterviewden als onpraktisch ervaren.

Wat ik nu het gebrek vind, is dat er zoveel restricties zitten aan de WEB: het geld mag alleen besteed worden aan 18+, en aan de groep niet-inburgeringsplichtigen. Dit zorgt in de praktijk voor grote administratieve lasten. Onze grootste doelgroep zijn de statushouders. We moeten controleren of zij wel of niet inburgeringsplichtig zijn en het is lastig om daar achter te komen. Terwijl zij feitelijk baat kunnen hebben bij hetzelfde aanbod. Deze strenge restrictie is het grootste struikelblok. Het is niet meer van deze tijd dat er onderscheid wordt gemaakt tussen die groepen. We stellen ons Huis voor Taal open voor iedereen. Het Huis voor Taal financieren we deels uit eigen middelen en deels uit WEB-middelen. Maar we moeten dus voor ieder uit gaan zoeken of daarvoor wel of geen WEB-middelen mogen worden ingezet. Dat brengt heel veel extra administratieve last met zich mee.”

Beleidsmedewerker gemeente

Een andere respondent formuleert het probleem als volgt:

“Inburgeringsplichtigen komen bij een Taalpunt binnen. Deze mensen worden niet bijgestaan door DUO. DUO heeft geen enkele lokale balie of wat dan ook. Dat is redelijk bezopen hoe dat is ingericht. Er zijn dus wel Taalhuizen, en daar kunnen ze worden geholpen. Het gaat dan meer om dat we helpen bij: wat is DUO, je moet een lening afsluiten, en voorlichting erover geven. Dat mogen wij oplossen. DUO is niet makkelijk vindbaar. Vervolgens mogen de inburgeringsplichtigen niet op een cursus komen die bekostigd wordt met WEB-middelen. De check op of deelnemers wel of niet inburgeringsplichtigen is lastig. Wij hebben hiervoor een vrij pragmatische lijn gekozen: iedereen die na 2013 hier is gekomen en niet uit Europa komt, die moet bewijzen dat ze zijn ingeburgerd of zijn vrijgesteld van inburgering. Degenen van vòòr 2013 uit Europa en Turkije kunnen gewoon deelnemen. Maar het blijft ontzettend zoeken naar: hoe richt je de uitvoering (met vrijwilligers) in, met dit soort wetgeving?”

Beleidsmedewerker contactgemeente

Ook bij de aanbieders van non-formele educatie wordt dit gezien.

“Het moeten voldoen aan bepaalde regeltjes compliceert de boel soms onnodig. Die regels lijken het bereiken van het doel te belemmeren. Het voldoen aan de regels wordt dan het doel en dat begrijp ik. Gemeenten zitten in een wurgklem.”

Bibliotheekmedewerker

Wachtlijsten/onderbenutting

In het verdiepend onderzoek dat we in 2016 in zes regio's hebben gedaan, is expliciet gevraagd naar het bestaan van wachtlijsten voor educatie. In drie van de regio's blijken inderdaad wachtlijsten voor educatietrajecten te bestaan, in twee regio's is niet duidelijk of er sprake is van wachtlijsten en in één regio bestaan geen wachtlijsten. Als er geen wachtlijsten zijn, wil dat overigens niet zeggen dat er sprake is van voldoende aanbod (zie onderstaand kader). Wachtlijsten zijn er immers alleen indien de vraag naar educatie geregistreerd wordt.

“Ik zou graag meer aanbod zien want de vraag is nu groter dan het aanbod. Dat komt ook door de terugtrekkende beweging van het roc dat jarenlang de educatie heeft verzorgd. Er is nu mondjesmaat aanbod van formele trajecten. De gemeente is dit jaar in zee gegaan met een andere mbo-instelling. Door het soort trajecten dat deze instelling biedt gaat nu zeventig procent naar de participatie van jongeren. Het 'oude' roc had ook een educatieaanbod voor 30- tot 50-jarigen. Deze groep laaggeletterden staat nu met lege handen. Die zijn nu aangewezen op het aanbod van vrijwilligers.”

Taalhuis coördinator bibliotheek

In de enquête die in 2017 is uitgezet geven acht van de 26 respondenten uit contactgemeenten aan in de AMR wachtlijsten voor formele educatietrajecten te hebben. Het gaat in alle gevallen om wachtlijsten voor NT2 trajecten en in een van deze AMR's om wachtlijsten voor zowel NT1 als NT2 trajecten.

Daarnaast wordt volgens zeven van de 26 respondenten uit contactgemeenten het formele aanbod in de AMR niet volledig benut. In dit verband worden steeds NT1 trajecten genoemd. In twee van deze AMR's bestaan daarnaast wachtlijsten voor NT2 trajecten.

In dertien van de 26 AMR's wordt het formele aanbod volledig benut.

5.5 Doelgroepen

Zicht op doelgroepen (omvang, behoeften)

In hoofdstuk 3 werd al vermeld dat in de educatieprogramma's van de meeste regio's de doelgroep breed omschreven wordt. Een deel van de regio's noemt daarnaast nog een aantal specifieke doelgroepen zoals analfabeten, laaggeletterden en vrijwillige inburgeraars (niet-inburgeringsplichtigen) ouder

dan achttien jaar. Enkele regio's brengen een prioritering aan in de doelgroepen. De meest genoemde doelgroep met prioriteit zijn de uitkeringsgerechtigden.

Binnen de meeste AMR's bestaat geen duidelijk zicht op de omvang en de behoeften van de verschillende doelgroepen. Bij het omschrijven van de verschillende doelgroepen en de omvang van de doelgroepen worden de landelijke cijfers die daarover bekend zijn, steeds vertaald naar het niveau van de (gemeenten in de) AMR.

In een van de interviews werd opgemerkt dat er überhaupt weinig kennis is over laaggeletterdheid.

"Er zijn hier veel verschillende doelgroepen. Twee derde van de doelgroep bestaat uit mensen van Nederlandse komaf. Er is niets te vinden over de manier waarop je deze groep kunt afpellen, maar in praktijk zie je dat deze groep uit mensen met verschillende achtergronden bestaat. Er is naar mijn idee bijvoorbeeld een grote overlap tussen de groep laaggeletterden en de groep Licht Verstandelijk beperkten (LVB). Circa tien procent van de Nederlandse bevolking is licht verstandelijk beperkt. Voor die groep kun je bijvoorbeeld een aanbod creëren bij de dagbesteding of sociale werkvoorziening.

Daarnaast is er een groep laaggeletterden met psychische en/of verslavingsproblemen.

Dan is er nog een groep die bestaat uit ouderen die weinig onderwijs hebben ontvangen en als gevolg daarvan laaggeletterd zijn. Een deel van deze groep is goed leerbaar en een ander deel is moeilijk leerbaar. Met name deze groep is lastig bereikbaar.

Elk van deze groepen heeft een eigen aanpak nodig. Het is onvoldoende duidelijk hoe de groepen in deze regio zijn opgebouwd en vanuit welke prioriteit deze groepen bediend kunnen worden.

Laaggeletterden komen vaak tevoorschijn vanuit andere problemen, maar daarbij is steeds iets anders de urgentie dan de laaggeletterdheid die mogelijk een belangrijke oorzaak vormt van het probleem. Bijvoorbeeld bij Sociale diensten ligt de prioriteit bij het leiden naar werk of bij de Schuldhulpverlening heeft het stabiliseren van de situatie de eerste prioriteit. Een integrale aanpak is het meest wenselijk. Of die gerealiseerd wordt, is nu vooral afhankelijk van de motivatie van de mensen die op die verschillende terreinen in de uitvoering werkzaam zijn. Idealiter zou je de aanpak van laaggeletterdheid in de wetgeving integraal maken."

Projectleider roc

Bewust beleid ten aanzien van verschillende doelgroepen

Voor zover er sprake is van bewust educatiebeleid ten aanzien van specifieke doelgroepen, betreft dat meestal de NT1 doelgroep. Bij het realiseren van een breder (non-formeel) laagdrempelig aanbod dat aansluit bij de behoeften van laaggeletterden, waarvoor het volgen van formele educatie een stap te ver is, wordt door veel beleidsmedewerkers naar deze doelgroep verwezen. Via non-formele trajecten en het opzetten van taalhuizen hoopt men vooral de NT1-doelgroep beter te kunnen bereiken.

Het komt daarnaast voor dat expliciet beleid is geformuleerd voor jongeren zonder startkwalificatie of voor jonge ouders. De formulering van het beleid gaat vaak niet verder dan het benoemen van de wens om deze doelgroep te ondersteunen met een educatieaanbod.

In de educatieprogramma's wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen de doelen arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie, afhankelijk van de mogelijkheden van een laaggeletterde. In verschillende AMR's krijgen educatietrajecten die tot doel hebben arbeidsparticipatie te bevorderen, prioriteit boven educatietrajecten die maatschappelijke participatie beogen.

Een beleidsmedewerker van een contactgemeente zegt daarover het volgende:

"Prioritering van doelgroepen is op dit moment nog niet aan de orde. Iedereen die een cursus wil volgen, kan terecht. Vooruitlopend op een situatie waarin tekorten ontstaan (door oplopende vraag en/of teruglopend budget), worden deze groepen met voorrang behandeld:

- uitkeringsgerechtigden met een laag taalniveau;
- jongeren (18+) zonder startkwalificatie;
- ouders van jonge kinderen;
- inwoners met een te laag taalniveau om te participeren."

Mate van bereik van verschillende doelgroepen (aansluiting vraag en aanbod)

Alhoewel er nog weinig duidelijkheid bestaat over het exacte bereik van met name non-formele educatie, hebben de respondenten wel een idee van het bereik van de verschillende doelgroepen. Het algemene beeld is dat de NT2-doelgroep goed wordt bereikt. De NT1-doelgroep wordt volgens de meeste respondenten aanmerkelijk minder goed bereikt (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Tevredenheid over het bereik van NT1'ers en NT2'ers met formele en non-formele educatie op gemeentelijk niveau

	Zeervrededen	Tevrededen	Niet tevrededen, niet ontevrededen	Ontevrededen	Zeervrededen	Weet niet	Totaal
Bereik NT1 formele educatie	0%	21%	36%	37%	6%	-	176
Bereik NT1 non-formele educatie	1%	11%	38%	33%	8%	11%	160
Bereik NT2 formele educatie	7%	51%	33%	8%	1%	-	176
Bereik NT2 Non-formele educatie	12%	42%	30%	6%	1%	9%	160

Over het bereik van de doelgroepen is eveneens moeilijk iets te zeggen, omdat er onduidelijkheid bestaat over de omvang van de doelgroepen. In de onderstaande gemeente is met name de omvang van de NT1-doelgroep onduidelijk.

"De NT1-doelgroep is een verborgen doelgroep, dus het is lastig om te zeggen hoe goed het bereik is".
Medewerker regiogemeente

Alhoewel veel respondenten aangeven niet tevreden te zijn over het bereik van met name de NT1-ers komt uit verschillende interviews naar voren dat respondenten wel een verbetering van het bereik zien.

"Er zijn wel signalen dat het beter gaat met het bereik: Op de plekken waar de taalhuizen zijn, wordt nu veel meer doorverwijzen naar non-formele of formele trajecten."
Beleidsmedewerker contactgemeente

"We combineren het non-formeel educatie aanbod sterk met ander aanbod in de wijk. Bijvoorbeeld voor een groep allochtone moeders: op de basisschool van hun kinderen bieden we Nederlandse taal in combinatie met thema gezondheid aan. Dus we zoeken het heel erg in de combinatie van maatschappelijke thema's en taal. De insteek is op de maatschappelijke thema's. Dat haalt mensen meer over de streep om ook wat met dat taalaanbod te doen. We spelen zo in op de behoefte van een groep."
Beleidsmedewerker contactgemeente

Dat hangt samen met de verschillende wegen waar langs geprobeerd wordt laaggeletterden te vinden en te bereiken (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 **Langs welke wegen probeert men laaggeletterden te vinden (meer antwoorden mogelijk)**

Instantie	% gemeenten (n=158)
Taalhuis/bibliotheek	96%
Partners in het sociaal domein	86%
Werkgevers	47%
UWV	26%
Sociale Dienst	81%
Anders	21%

Onder de optie ‘anders’ werden vooral vaak aan onderwijs gerelateerde instanties (waaronder ook VVE en kinderopvang) en de gezondheidszorg genoemd.

“Wij als bibliotheek moeten het Taalhuis bouwen. Dat is niet alleen een fysieke plek, maar ook vooral een geheel aan activiteiten om laaggeletterdheid te bestrijden. We hebben verschillende Taalpunten. Bijvoorbeeld bij het UWV of bij het ziekenhuis. Op het moment dat daar een vermoeden van laaggeletterdheid bestaat kan zo iemand meteen doorverwezen worden naar het Taalhuis/Taalpunt. We kiezen er bewust voor om daar waar we de laaggeletterden vinden ze te stimuleren en activeren.”

Bibliotheekmedewerker

Knelpunten ten aanzien van het bereik van doelgroepen

Ten aanzien van het bereik van de doelgroepen zijn door de contactgemeenten een aantal knelpunten genoemd.

Wijze van verantwoording van WEB-middelen

De wijze waarop de WEB-middelen verantwoord moeten worden, vormt een knelpunt voor de laagdrempelige educatie. Ter verantwoording van de WEB-middelen moet het burgerservicenummer van deelnemers aan trajecten genoteerd worden. De ervaring in verschillende regio's is dat dat drempelverhogend werkt en dat daarmee het bereik van de doelgroepen wordt beperkt.

Omvang van de WEB-middelen

De beperkte hoeveelheid WEB-middelen is door verschillende respondenten (zowel beleidsmedewerkers van contactgemeenten, regiogemeenten als geïnterviewden van roc's) als een obstakel genoemd voor het bereiken van de doelgroepen.

Werving

In verschillende verdiepingsregio's is door de roc's waarmee we daar gesproken hebben aangegeven dat er knelpunten zijn in de werving voor educatieprojecten. Een van de roc's zegt daarover:

“Voorheen werven de roc's zelf hun deelnemers maar met de huidige regelgeving is de verantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten komen te liggen. Gemeenten blijken dit nog niet altijd goed te kunnen”.

Geld naar overleg in plaats van naar educatie

Een aantal geïnterviewden bij roc's is van mening dat er nu vooral meer geld naar de tussenlaag gaat: de samenwerkingsoverleggen. Er wordt meer geld besteed aan de coördinatie en de toeleiding en er wordt minder geld besteed aan daadwerkelijke educatie.

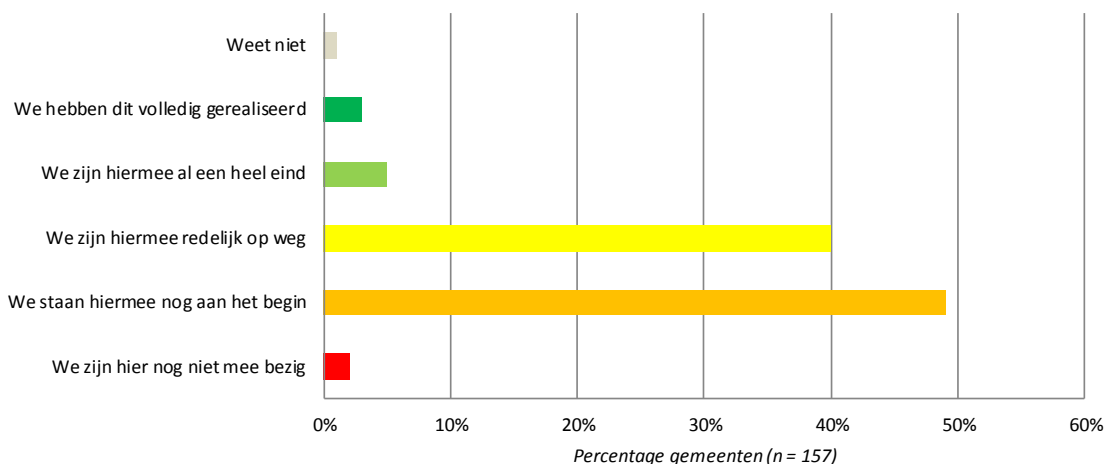
5.6 De aansluiting van educatie bij het sociaal domein

De WEB-middelen zijn sinds 2015 in de vorm van een specifieke uitkering verstrekt om te voorkomen dat deze zouden ‘verdwijnen’ in de transitie van de WMO. De middelen zouden per 2018 over kunnen gaan in het gemeentefonds omdat tegen die tijd de aansluiting van de educatiemiddelen bij het sociaal

domein gerealiseerd zou zijn. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre die aansluiting gerealiseerd is.

De meeste gemeenten staan volgens hun beleidmedewerkers Educatie nog aan het begin bij het aanhaken van educatie bij het sociaal domein of zijn hiermee ‘redelijk op weg’(zie figuur 5.1).

Figuur 5.1 In hoeverre is het aanhaken van educatie bij het sociaal domein gerealiseerd



De aansluiting bij het sociaal domein gaat daarmee langzamer dan bij de herziening van de WEB was voorzien. Beleidsmedewerkers zien daarvoor verschillende oorzaken³⁴: die zij als volgt hebben geprioriteerd:

1. Educatie heeft onvoldoende prioriteit in de uitvoering;
2. Laaggeletterdheid sneeuwt onder in het brede palet aan problemen/budgetten in het sociale domein;
3. Samenwerking tussen organisaties moet nog op gang komen.

Aan bovengenoemde knelpunten liggen verschillende oorzaken ten grondslag.

De organisaties die actief zijn in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren erg druk geweest met het acteren op de transities die daarin plaats hebben gevonden. De aansluiting van educatie bij het sociaal domein had daarbij (nog) geen prioriteit.

De organisaties die actief zijn in het sociaal domein zijn veelal gericht op specifieke problemen, bijvoorbeeld schulden, opvoedings/gezinsproblemen, en/of langdurige werkloosheid. Laaggeletterdheid (of laaggecijferdheid) kan hierbij een onderliggend probleem vormen. Dat besef is er nog niet altijd bij deze organisaties.

Als het besef dat laaggeletterdheid een achterliggende oorzaak van het probleem kan zijn wél bestaat, hoeft nog niet de urgentie te worden gevoeld om iets aan dat probleem te doen. Veel uitvoeringsorganisaties zijn gericht op korte termijn doelen: de hulpvrager zo snel mogelijk uit het eigen bestand te krijgen. Het aanpakken van laaggeletterdheid past daar niet bij omdat dat vaak een zaak van de lange adem is. Er is in die zin niet altijd een prikkel voor organisaties die zich op een specifieke problematiek richten om laaggeletterdheid of laaggecijferdheid als dieper liggende oorzaak daarvan aan te pakken. Overigens zal ook bij degenen die door de betreffende organisaties geholpen moeten worden op het moment dat zij zich geconfronteerd zien met een acuut probleem, de prioriteit niet liggen bij het (beter) gaan leren lezen, rekenen of schrijven. Een van de aanwezigen gebruikte de metafoor van de drenkeling. Op het moment dat iemand verdrinkt, biedt je hem geen zwemles aan maar trek je hem uit het water. Pas als de acute problemen zijn opgelost bestaat er ook bij degene die het probleem had de ruimte om iets aan de dieperliggende oorzaak te doen.

³⁴ Deze oorzaken kwamen naar voren tijdens de miniconferentie met gemeenten van 5 juli 2017.

5.7 Samenvatting

Er worden steeds meer WEB-middelen ingezet ten behoeve van het (realiseren van) non-formele educatie. Er zijn grote verschillen tussen, maar ook binnen regio's, in de mate waarin het non-formele aanbod gestalte heeft gekregen. Het besluit om een deel van de WEB-middelen te besteden aan non-formele educatie wordt op AMR-niveau genomen, maar de daadwerkelijke invulling van het aanbod is een lokale aangelegenheid. De wijziging van de WEB heeft daarmee tot gevolg dat er een divers educatieaanbod is ontstaan. Niet alleen in het type trajecten, ook in het type aanbieders. De rol van de roc's wordt op veel plaatsen kleiner en/of anders. Over het algemeen blijven de roc's echter een belangrijke rol spelen op educatiegebied, is het niet op AMR niveau dan wel op het niveau van afzonderlijke regiogemeenten binnen een AMR. Veel roc's vervullen ook een of meer taken in het non-formele educatieaanbod. Commerciële aanbieders gaan een grotere rol spelen in het formele aanbod. Overige aanbieders (zoals bibliotheken en welzijnsorganisaties) spelen vooral een rol in het non-formele aanbod.

Beleidsmedewerkers zijn over het algemeen tevreden over bereik onder de NT2-doelgroep, maar ontevreden over het bereik onder de NT1-doelgroep. Dat het bereik onder de NT1'ers achterblijft heeft te maken met de schaamte die onder deze doelgroep bestaat. De wijze waarop de WEB-middelen moeten worden verantwoord, wordt door sommige beleidsmedewerkers als knelpunt voor het bereiken van een deel van de laaggeletterden genoemd.

Daarnaast speelt de nog niet gerealiseerde aansluiting van educatie bij het sociaal domein een rol in het bereik van laaggeletterden. Organisaties in het sociaal domein worden in vrijwel alle gemeenten genoemd als potentiële vindplaats voor laaggeletterden gezien. In praktijk wordt een succesvolle doorverwijzing van laaggeletterden naar een ondersteuningsaanbod op dat gebied nog beperkt gerealiseerd. In 90 procent staat de aansluiting van educatie bij het sociaal domein nog aan het begin of is men redelijk op weg, naar het oordeel van de educatiebeleid medewerkers van deze gemeenten.

Kwaliteit en kwaliteitsborging

6

6 Kwaliteit en kwaliteitsborging

Bij verschillende partijen in het veld bestonden in de aanloop naar de wetswijziging van de WEB zorgen over de gevolgen die dit mogelijk zou hebben voor de kwaliteit van de educatie. In dit hoofdstuk beschrijven we of en op welke manier in de AMR's geprobeerd wordt de kwaliteit van de educatie te borgen en of daarbij knelpunten ervaren worden.

6.1 Kwaliteitsborging van formele educatie

Onder formele educatie wordt in de WEB educatie verstaan die wordt afgesloten met een erkend diploma. Educatieaanbieders kunnen diploma-erkenning aanvragen bij DUO. Wanneer een educatieaanbieder diploma-erkenning heeft gekregen, houdt de Inspectie van het Onderwijs ter waarborging van de kwaliteit van de diploma's toezicht op de kwaliteit van die opleiding. Alhoewel de eindtermen sinds 2013 niet zijn gewijzigd, moeten sinds de wijziging van de WEB ook roc's diploma-erkenning voor educatietrajecten aanvragen bij DUO. Dat hebben in juni 2017 nog maar weinig roc's gedaan. Onder de elf aanbieders die diploma-erkenning hebben aangevraagd, zijn vijf roc's. Dat betekent dat er momenteel geen toezicht is op de kwaliteit van een belangrijk deel van het (vermeende) formele-educatieaanbod. Daarnaast is er sprake van monitoring van het (vermeende) formele aanbod. Vrijwel alle gemeenten/AMR's ontvangen jaarlijks een verantwoording van het roc of de commerciële aanbieder van formele educatie, waarin wordt beschreven hoeveel deelnemers er waren aan de verschillende educatietrajecten en hoeveel deelnemers de educatietrajecten succesvol hebben afgerond. Veel gemeenten hebben resultaatafspraken gemaakt met het roc of de commerciële aanbieder die de educatietrajecten verzorgt.

6.2 Kwaliteitsborging van non-formele educatie

De Inspectie van het Onderwijs heeft geen taak op het gebied van non-formele educatie. De kwaliteitsborging is een taak van de gemeenten. In hoofdstuk 5 werd duidelijk dat er grote verschillen zijn tussen AMR's (en binnen AMR's tussen gemeenten) in het realiseren van non-formele educatie. In nog niet alle AMR's is het beleid daarbij gericht op de vraag hoe men toezicht wil gaan houden op de kwaliteit van het non-formele aanbod en/of de kwaliteit van het non-formele aanbod willen borgen. In het voorjaar van 2016 zijn in inmiddels vijf AMR's maatregelen genomen om de kwaliteit van het non-formele aanbod te borgen. In veertien van de 35 AMR's zijn gemeenten zich aan het beraden over de wijze waarop ze de kwaliteit van de non-formele educatie zullen gaan borgen. Vijf AMR's zijn nog niet bezig met de kwaliteit van het non-formele aanbod. In vier AMR's wordt de kwaliteitsvraag niet van toepassing geacht, omdat zij nog geen non-formele educatie bieden (in smalle zin) of deze niet vanuit de WEB gefinancierd wordt. Van vier AMR's hebben we geen informatie op dit punt en in drie AMR's is niet helemaal duidelijk of de kwaliteitsborging van educatie ook betrekking heeft op non-formele educatie.³⁵

De kwaliteitseisen die geformuleerd zijn, kunnen op verschillende aspecten van educatie betrekking hebben. In enkele AMR's zijn kwaliteitseisen geformuleerd over de *samenstelling van het aanbod* en de aansluiting daarvan op de vraag. Daarbij is als doelstelling opgenomen dat er een breed aanbod tot stand komt dat aansluit bij de vraag die bestaat bij de verschillende doelgroepen.

Daarnaast is het stellen van *eisen aan de vrijwilligers* die actief zijn in de non-formele educatie een relatief veel voorkomende manier om de kwaliteit van het aanbod te borgen. Het gaat er daarbij bijna altijd om dat de vrijwilligers eerst een traject gevolgd moeten hebben, dat het roc voor hen heeft ontwikkeld, voordat zij bijvoorbeeld als taalmaatje aan de slag kunnen.

In een beperkt aantal AMR's zijn afspraken gemaakt met de aanbieders van non-formele educatie over het *registreren en rapporteren van de vorderingen die deelnemers maken*. Op die manier wordt geprobeerd zicht te houden op de aantallen deelnemers en de effecten van het non-formele educatieaanbod.

³⁵ Een landelijk beeld van de kwaliteitsborging van non-formele educatie in 2017 ontbreekt, omdat hierover geen vragen zijn gesteld in de enquête die onder contactgemeenten is uitgezet.

In sommige AMR's wordt gebruikgemaakt of overwogen om daarbij gebruik te maken van de participatieladder en/of de zelfredzaamheidsmatrix.

Binnen een AMR kunnen er verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin er een aanbod is van non-formele educatie en de mate waarin afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente en de aanbieders van non-formele educatie. Zo is de tekst in onderstaand kader van toepassing op de contactgemeente, maar niet op de overige gemeenten die deel uitmaken van de AMR.

"We laten overeenkomsten sluiten tussen deelnemers en vrijwilligers over het traject dat zij met elkaar aangaan. In zo'n traject wordt gewerkt met een begin- en een eindtoets. Hiervan willen wij een terugkoppeling. Op deze manier kunnen we de monitoring bekostigen uit de WEB-middelen. We zijn deze overeenkomsten tussen deelnemers en vrijwilligers aan het bouwen en door ontwikkelen. We proberen op deze manier vat te krijgen op de kwaliteit van het non-formele aanbod. We willen daarin een link kunnen maken naar de verschillende niveaus (van NT2 en van de commissie-Meijerink) en in ieder geval zicht kunnen houden op de voortgang van deelnemers. Probleem hierbij is: wat kun je van vrijwilligersorganisaties verwachten en hoeveel geld mag dit kosten?"

Medewerker contactgemeente

6.3 Knelpunten in kwaliteitsborging

Dat veel AMR's nog aan het begin staan van het vormgeven van een non-formeel educatieaanbod en beperkt bezig zijn met de kwaliteitsborging daarvan, is an sich een knelpunt. Daarnaast zijn veel beleidsmedewerkers educatie zich mogelijk niet bewust van het feit dat de kwaliteit van wat zij als het formeel educatieaanbod zien (de educatietrajecten die van oudsher en nog steeds worden aangeboden door roc's) niet per se is gewaarborgd aangezien in juni 2017 nog maar vijf roc's diploma-erkenning hebben aangevraagd en daarmee onder toezicht staan van de Inspectie van het Onderwijs.

In het tekstkader waarmee de voorgaande paragraaf is afgesloten, staat een belangrijk dilemma voor de AMR's beschreven. Gemeenten zien zich geconfronteerd met een beperkt educatiebudget. De kosten van monitoring van educatie gaan daarmee ten koste van de uitvoering van educatie. Beleidsmedewerkers educatie zijn vooral nog aan het nadenken over manieren waarop zij met zo min mogelijk inspanning/kosten de kwaliteit van non-formele educatie kunnen waarborgen en monitoren.

6.4 Samenvatting

Op de kwaliteit van het formele educatieaanbod wordt toezicht gehouden door de Inspectie van het Onderwijs. Daarnaast verantwoorden de roc's en commerciële aanbieders van formele educatie hun inspanningen en resultaten op educatiegebied naar de gemeenten. De meeste roc's hebben nog geen diploma-erkenning voor hun educatieaanbod aangevraagd. De kwaliteit van een groot deel van het (vermeende) formele educatieaanbod staat daardoor niet onder toezicht van de Inspectie van het Onderwijs. De meeste gemeenten zijn nog zoekende naar de manier waarop zij de kwaliteit van het non-formele aanbod moeten borgen en verantwoording af moeten laten leggen over de non-formele trajecten. Een dilemma daarbij is dat men de beperkte hoeveelheid middelen niet nog verder wil beperken door uitgebreide verantwoordingen op te laten stellen.

Ervaringen wets- wijziging en visie op de toekomst van educatie

7

7 De toekomst van educatie

Met de wijziging van de WEB werd beoogd dat per 2018 de WEB-middelen over zouden gaan in het gemeentefonds. De periode tot 2018 was bedoeld als een transitieperiode waarin gemeenten zich konden focussen op het nieuw in te richten aanbod.

“Na een evaluatie in 2017 wordt gezien of de educatiemiddelen, gelijk met de middelen uit het deel-fonds sociaal domein, overgaan naar het gemeentefonds en welke waarborgen daarvoor mogelijk noodzakelijk zijn”.

*Bron: Memorie van toelichting bij de Wijziging Wet Participatiebudget en de Wet Educatie Beroepsonderwijs*³⁶

In dit hoofdstuk presenteren we de opvattingen die over de toekomst van de WEB leven bij de beleidsmedewerkers educatie van gemeenten en andere betrokkenen.

7.1 Opvattingen van respondenten over de toekomst van de WEB

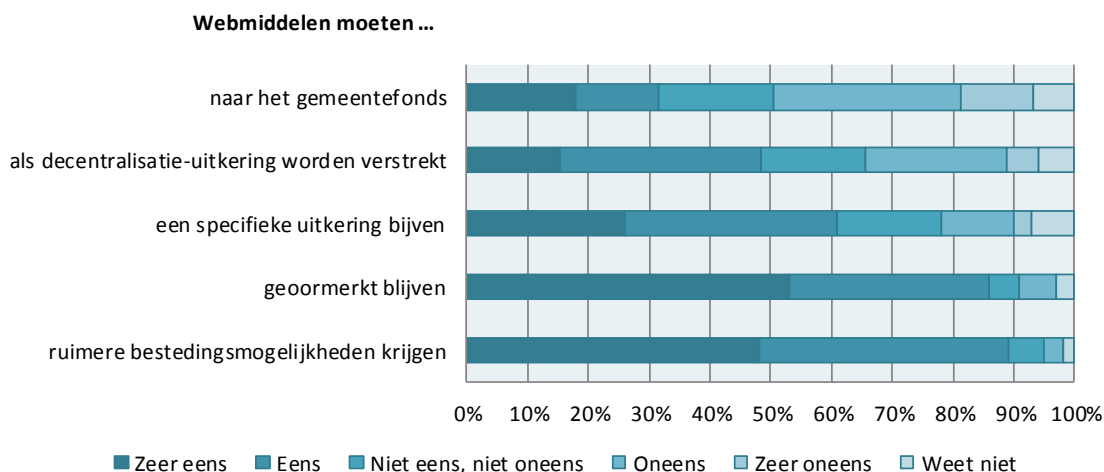
Met betrekking tot de toekomst van de WEB kregen beleidsmedewerkers educatie van contact- en regiogemeenten een aantal stellingen voorgelegd. De eerste reeks stellingen heeft betrekking op wat er in de toekomst zou moeten gebeuren met de WEB-middelen. In figuur 7.1 staat weergegeven welk percentage beleidsmedewerkers Educatie van gemeenten het (zeer) oneens tot (zeer) eens is met deze stellingen.³⁷

Een overgrote meerderheid van de beleidsmedewerkers educatie (89%) is het (zeer) eens met de stelling dat de WEB-middelen ruimere bestedingsmogelijkheden moeten krijgen. Daarnaast tekent zich een grote meerderheid van beleidsmedewerkers af (86%) die het (zeer) eens zijn met de stelling dat de WEB-middelen geoormerkt moeten blijven. De voorkeur lijkt daarbij uit te gaan naar een specifieke uitkering. De meeste gemeenten (61%) zijn het (zeer) eens met de stelling dat de WEB-middelen als een specifieke uitkering verstrekt moeten blijven worden. Een deel van deze gemeenten (29%) geeft echter ook aan het (zeer) eens te zijn met de stelling dat de WEB-middelen naar het gemeentefonds moeten. De resultaten zijn daarmee minder eenduidig dan zij op het eerste gezicht lijken. Op de stellingen die specifieker geformuleerd zijn (naar het gemeentefonds, als decentralisatie-uitkering of als specifieke uitkering) geeft een redelijk deel van de respondenten aan (respectievelijk 17, 17 en 19%) het ‘niet eens, niet oneens’ te zijn en is er daarnaast een percentage van respectievelijk 7, 6 en 7 procent van de respondenten dat ‘weet niet’ antwoordt.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 922 nr. 3.

³⁷ Er is geen relatie tussen de omvang van de gemeenten (qua aantal inwoners) en de reacties op de stellingen. Daarnaast is er geen verband tussen de reacties op de stellingen en het al dan niet contactgemeente zijn.

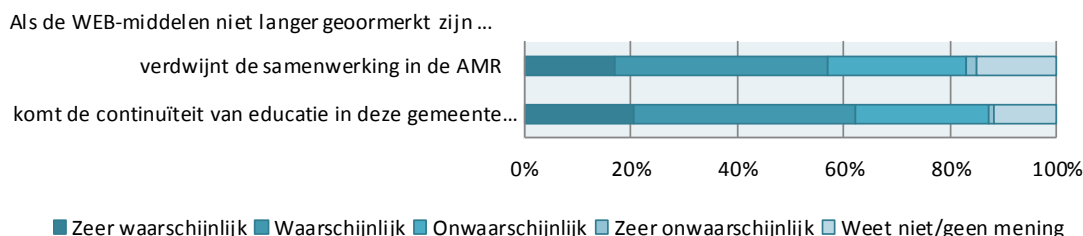
Figuur 7.1 Opvattingen van gemeenten over WEB-middelen in de toekomst (n=157)



De reacties op de stellingen zou samen kunnen hangen met de verwachtingen die beleidsmedewerkers hebben van de gevolgen van het niet langer oormerken van de WEB-middelen. In Figuur 7.2 staan de gepercipieerde gevolgen van de overgang van de WEB-middelen in het gemeentefonds weergegeven.

63 procent van de respondenten denkt dat de continuïteit van educatie in gevaar komt wanneer WEB-middelen niet langer geoormerkt worden. 57 procent verwacht dat de samenwerking in de AMR verdwijnt op het moment dat WEB-middelen niet langer worden geoormerkt.³⁸

Figuur 7.2 Verwachte gevolgen van het niet langer oormerken van de WEB-middelen (n=157)



Er blijkt inderdaad een verband tussen de verwachtingen van respondenten over de gevolgen van het niet langer oormerken van de WEB en hun reacties op de stellingen: degenen die verwachten dat de continuïteit van educatie in gevaar komt als de WEB-middelen opgaan in het gemeentefonds zijn vaker van mening dat de WEB-middelen geoormerkt moeten blijven³⁹ en (in iets mindere mate) een specifieke uitkering moet blijven dan degenen die dat niet verwachten⁴⁰.

De laatste stelling waarop de respondenten reageerden luidt: de samenwerking in de AMR moet wettelijk verplicht blijven. Uit Figuur 7.3 blijkt dat de meningen daarover sterk verdeeld zijn.⁴¹

³⁸ Er is geen significant verschil tussen de reacties van contactgemeenten en regiogemeenten op deze stellingen. Er is evenmin een verband tussen de reacties op de stellingen en het aantal inwoners van gemeenten.

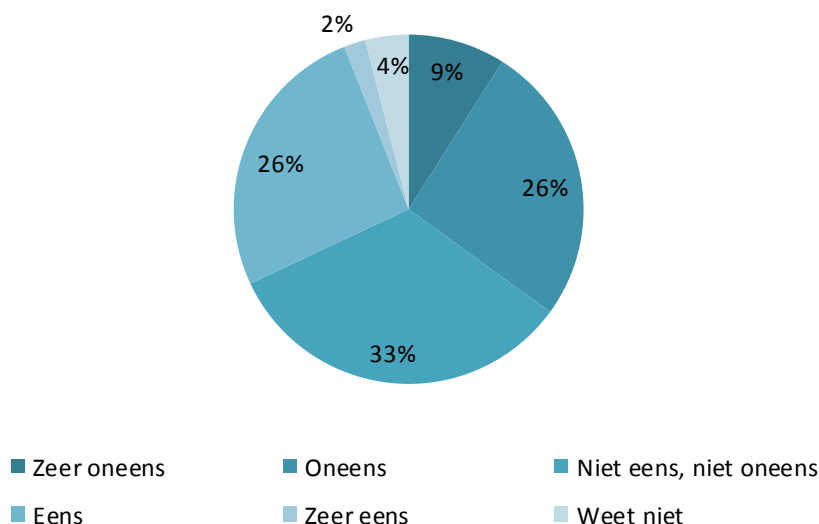
³⁹ $r = 0,3822$, $p = 0,000$.

⁴⁰ $r = 0,295$, $p = 0,000$.

⁴¹ De reacties op deze stelling van contactgemeenten en regiogemeenten verschillen niet van elkaar. Er is evenmin een verband tussen de reacties op de stellingen en het aantal inwoners van gemeenten.

Figuur 7.3

Reacties van gemeenten op de stelling ‘De samenwerking in de AMR moet wettelijk verplicht blijven’ (n = 156)



De beleidsmedewerkers die het eens zijn met de stelling dat de WEB-middelen moeten worden overgeheveld naar het gemeentefonds zijn minder vaak van mening dat samenwerking in de AMR verplicht moet blijven⁴² dan de beleidsmedewerkers die het (zeer) oneens zijn met die stelling.

Degenen die het (zeer) eens zijn met de stelling dat de WEB-middelen een specifieke uitkering moeten blijven, zijn significant vaker van mening dat dat samenwerking in de AMR wettelijk verplicht moet blijven⁴³, dan degenen die het (zeer) oneens zijn met de stelling dat de WEB-middelen een specifieke uitkering moeten blijven.

Respondenten kregen in de enquête de mogelijkheid om hun reactie op de stellingen toe te lichten. In die toelichtingen wordt regelmatig de link gelegd tussen de samenwerking in de AMR en de vorm waarin de WEB-middelen uitgekeerd zouden moeten worden.

“De WEB-middelen moeten niet in het gemeentefonds want dan komt de regionale samenwerking onder druk te staan. Op het moment dat regionale samenwerking niet meer vereist is, gaat mijn directie dat niet langer betalen. Die contactfunctie van ons wordt dan niet meer bekostigd. Ook de aanbestedingen doen wij allemaal. Dat ligt moeilijk bij deze gemeente. Ze neemt niet graag vrijwillig die regionale rol op zich. In onze samenwerkingsovereenkomst hebben we geen bekostiging geregeld, maar wel dat ik een beroep kan doen op collega’s.”
Beleidsmedewerker contactgemeente

“Als de WEB-middelen naar het gemeentefonds gaan, gaat iedere afzonderlijke gemeente weer beslissen waardoor de regionale samenwerking niet gewaarborgd is. Die regionale samenwerking is in deze (kleine) regio heel belangrijk. De WEB-budgetten voor de afzonderlijke gemeenten zijn te klein om echt iets neer te kunnen zetten. We hebben nu een mooie regionale aanpak. Dat moet overeind blijven. Als je dat los gaat laten ben je dat kwijt want dan gaan tien verschillende colleges en raden daarover beslissen. Een specifieke uitkering maakt het makkelijker om aan het regionale beleid te werken.”
Beleidsmedewerker contactgemeente

⁴² $r = -0,227, p = 0,004$

⁴³ $r = 0,246, p = 0,001$

De voorkeur voor de manier waarop de WEB-middelen worden uitgekeerd worden in de toelichtingen en de verdiepende interviews ook vaak gekoppeld aan de bestedingsmogelijkheden van het WEB-budget.

“Maar mijn voorkeur voor een specifieke uitkering of een decentralisatie-uitkering hangt af van de mate van verruiming die geboden zou worden in de specifieke uitkering.

Als je de regionale samenwerking in tact wil houden, wordt dat met een decentralisatie uitkering al lastig omdat er dan gemeenten zullen zijn die andere keuzes gaan maken.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

De ruimere bestedingsmogelijkheden van de WEB zouden het in ieder geval mogelijk moeten maken om de werving voor educatie te bekostigen. Maar er worden ook andere aspecten genoemd waarvoor gemeenten het budget in zouden willen zetten.

“Ik loop er tegen aan dat je binnen die WEB heel beperkt bent in wat je ermee kunt. Je mag dat geld bijvoorbeeld niet inzetten voor de monitoring van deelnemers of inzetten op de preventieve kant. De WEB is ingericht op volwassenen maar ik zou het ook voor een interventie willen inzetten op kinderen die met een taalachterstand van de basisschool afkomen. Het aantal laaggeletterden daalt niet. Dus daarom moet je al eerder ingrijpen. Zodat het aantal laaggeletterden niet vanuit de onderkant aangroeit.”

Beleidsmedewerker contactgemeente

Opvattingen van bestuurders en gemeenteraden

In de verdiepende interviews met beleidsmedewerkers hebben we de vraag gesteld of diens opvattingen over de toekomst van de WEB gedeeld worden door de wethouder of de gemeenteraad. In de meeste gevallen gaven de beleidsmedewerkers aan dat niet te weten. Een enkeling zei te vermoeden dat de opvattingen van de wethouder overeen zouden komen met de eigen opvattingen. Uit een deel van de interviews kwam wel naar voren dat er belang werd gehecht door de wethouder en/of de gemeenteraad aan de aanpak van laaggeletterdheid. Ook in die gevallen waren beleidsmedewerkers meestal voorstander van het blijven oormerken van de WEB-middelen, omdat een nieuwe wethouder of gemeenteraad andere opvattingen zou kunnen hebben dan de huidige en de continuïteit van het educatieaanbod daarmee niet gewaarborgd is.

Het college dat er nu zit, stelt veel belang in laaggeletterdheid, maar dat kan natuurlijk veranderen. Je weet niet of er belang aan wordt gehecht door een andere college. Daardoor is er een risico dat de middelen niet meer uitgegeven worden aan educatie als ze niet langer geoormerkt zijn.

Beleidsmedewerker regiogemeente

Verplichte samenwerking in de AMR

In de miniconferentie met beleidsmedewerkers van gemeenten is verder doorgesproken over de verplichte samenwerking in de AMR: eerst is geïnventariseerd wat de nadelen voor respectievelijk contactgemeenten en regiogemeenten zijn van de verplichte samenwerking in de AMR. Vervolgens werd voor beide geïnventariseerd wat de nadelen zouden zijn, als die samenwerking niet langer verplicht zou zijn. In de stap daarna bespraken we hoe de nadelen van al dan niet verplichte samenwerking in de WEB ondervangen zouden kunnen worden.

Voor de contactgemeenten ondervinden nadelen van de verplichte samenwerking in de AMR.

Als belangrijkste nadeel voor de contactgemeenten werd genoemd de hoeveelheid tijd die de taken die vanuit de WEB bij de contactgemeenten komen te liggen terwijl daar vanuit het WEB-budget geen middelen voor mogen worden ingezet. Die hoeveelheid tijd wordt buiten de vanuit de WEB verplichte verantwoordingen van de inzet van WEB-middelen naar het Rijk besteed aan:

- de overleggen met de overige gemeenten die moeten worden georganiseerd en voorbereid;
- de contracten die moeten worden afgesloten met de aanbieders van educatie;
- de aanbestedingen voor educatietrajecten.

Vooraf met het organiseren van de aanbestedingen is veel tijd gemoeid.

Daarnaast is er bij sommige contactgemeenten sprake van frustratie als gevolg van de geringe inzet van de regiogemeenten in de AMR, die bijvoorbeeld tot uiting komt in de geringe opkomst bij regionale overleggen die gepland zijn.

Regiogemeenten hebben vooral voordeel van de samenwerking in de AMR. Als negatief gevolg van de verplichte samenwerking in de AMR werd wel genoemd dat in sommige regiogemeenten de kennis over educatie verdwijnt omdat er teveel geleund wordt op de contactgemeente.

Wanneer er vanuit de WEB niet langer een verplichting tot samenwerking binnen de AMR zou bestaan, zou dat volgens de deelnemers aan de miniconferentie weinig nadelen voor contactgemeenten met zich meebrengen. De administratieve lasten voor de contactgemeenten van de AMR zouden enigszins afnemen. Daar staat tegenover dat de administratieve lasten voor de regiogemeenten, maar ook voor de aanbieders zouden toenemen. Daarnaast verwachten de deelnemers dat de kwaliteit van het educatieaanbod zou kunnen verslechteren wanneer de samenwerking in de AMR niet langer verplicht zou zijn, dat kleine gemeenten een verslechterde onderhandelingspositie ten opzichte van aanbieders hebben en minder gebruik zullen kunnen maken van de kennis en kunde bij buurgemeenten.

Een ander nadeel dat door een aantal deelnemers werd benoemd is dat er niet langer met budgetten kan worden geschoven wanneer de samenwerking in de AMR's niet langer verplicht is. In verschillende AMR's wordt momenteel geschoven met budgetten: wanneer een deel van het WEB-budget door de ene gemeente niet wordt ingezet kan dat worden gebruikt voor deelnemers uit een andere gemeente. Wanneer de verplichte samenwerking in de AMR tot een einde zou komen, zou ook dat niet meer mogelijk zijn. Niet alle aanwezigen zagen dit als een nadeel. Zij vinden dat er op die manier een situatie ontstaat waarin gemeenten onder hun verantwoordelijkheid voor het bereik van laaggeletterden in hun eigen gemeente uit komen.

Op basis van bovenstaande inventarisatie lijken de nadelen van het niet langer verplicht stellen van samenwerking in de AMR groter dan het verplicht houden van samenwerking in de AMR. De nadelen van de wettelijke verplichting tot samenwerking in de AMR worden momenteel vooral gevoeld door de contactgemeenten. Dit nadeel zou voor een belangrijk deel kunnen worden weggenomen door het mogelijk te maken om WEB-middelen in te mogen zetten voor de werkzaamheden die de verplichte samenwerking met zich mee brengt.

Verschillende mensen noemen dat er snel meer duidelijkheid moet komen over de toekomst van de WEB en in relatie daarmee over de toekomstige rol van Stichting Lezen & Schrijven aangezien de subsidie zij ontvangen voor Tel mee met Taal op 31 december 2018 ten einde komt.

“Door de onzekerheid over de wijze waarop de budgetten de komende jaren worden uitgezet (als specifieke uitkering of in het gemeentefonds) kun je niet vooruit plannen. Op ambtelijk niveau zouden we nog wel afspraken kunnen maken maar daar krijg je bestuurlijk waarschijnlijk geen ondersteuning voor. Iedere gemeente gaat daar anders op reageren waardoor je geen regionale afspraken meer kunt maken. Je kunt op dit moment dus geen duurzame aanpak ontwikkelen.”

“Ik vraag me af of ze bij het ministerie door hebben hoeveel tijd het kost voordat regionale besluiten kunnen worden genomen. Je moet al die lagen door. En eigenlijk moet je al voor de zomer van het zelfde jaar je inzet al geplaatst hebben: om je trajecten in hetzelfde jaar uit te kunnen voeren (vaak 20 weken trajecten) moet je rond de zomer starten om de doorloop naar het volgende jaar te beperken. En een bijkomend knelpunt daarbij is dat je werving niet mag betalen vanuit het WEB-budget.”

Beleidsmedewerker regiogemeente

“Wat bijzonder onhandig is, dat de brief aan de Tweede Kamer niets zegt over trajecten van Taal voor het Leven. Daar zit geld voor training van vrijwilligers, en dat zit niet in de WEB. Daar zit een groot knelpunt voor borging van kwaliteit, dat ligt namelijk voor een deel bij de Stichting Lezen & Schrijven. Je kunt daar eventueel als gemeente zelf ook iets mee doen, maar dan moet je kijken naar je trajectkosten.”

Datzelfde geldt ook voor projectleiding. Ik vind het vreemd dat een landelijke club wel geld krijgt voor projectleiding, en dat ze dat in de regio niet krijgen. Programma's stoppen in 2018, en kunnen ook toegevoegd worden aan WEB waarmee dan ook projectleiding, werving en scholing van betaald moeten mogen worden."

"De Stichting voert de regie vanuit Taal voor het Leven, en krijgt gelden voor het trainen van vrijwilligers. Hier gaat dat redelijk goed. Maar het is heel raar dat er een dubbele regielijn zit, zeker op zo'n klein budget. Er zijn hoge verwachtingen over, er is geen simpele lijn van: wie gaat er over? Dit construct is niet van deze tijd".

Beleidsmedewerker contactgemeente

7.2 Stakeholders

Op 4 juli 2017 heeft een bijeenkomst met stakeholders plaatsgevonden waarin de voorlopige conclusies van onderhavig onderzoek onderwerp van gesprek waren.⁴⁴ Uit het gesprek bleek dat dat deel van de bevindingen dat refereert aan de diversiteit tussen en binnen AMR's door de aanwezigen werd herkend. Daarnaast waren de aanwezigen het er over eens dat er nu geen grote stappen moeten worden genomen: er is te veel heen en weer gezwabberd in de afgelopen twintig jaar op dit beleidsterrein.

De algemene boodschap was: kijk rustig hoe educatie beter kan worden aangesloten op het sociaal domein en naar wat er voor nodig is om het decentraal te laten functioneren en leg beleid voor langere tijd vast.

7.3 Samenvatting

85 procent van de beleidsmedewerkers educatie van de 157 gemeenten, die de stellingen over de toekomst van de WEB hebben beantwoord, is van mening dat de WEB-middelen geormerkt moeten blijven en 89% is van mening dat de bestedingsmogelijkheden van de WEB-middelen moeten worden verruimd. In de toekomst zou het ook mogelijk moeten worden om bijvoorbeeld de werving voor educatie het opzetten van trajecten en monitoring uit WEB-middelen te mogen bekostigen.

Bijna twee derde van de beleidsmedewerkers verwacht dat de continuïteit van educatie in hun gemeenten in gevaar komt wanneer de WEB-middelen niet langer geormerkt zullen zijn.

De opvattingen over de verplichte samenwerking in de AMR op educatie-gebied zijn extreem verdeeld onder beleidsmedewerkers van zowel contactgemeenten als regiogemeenten. Vooral contactgemeenten ondervinden nadelen van die verplichte samenwerking. Deze zijn vooral gelegen in de hoeveelheid tijd die gemoeid is met de rol die zij op educatiegebied binnen de AMR vervullen. Dit nadeel zou kunnen worden verkleind door de contactgemeenten hiervoor te compenseren vanuit de WEB-middelen. Door de wettelijk verplichte samenwerking in de WEB te laten vervallen zouden de werkzaamheden voor contactgemeenten enigszins afnemen en de werkzaamheden voor de regiogemeenten sterk toenemen. Daarnaast wordt het verdwijnen van de regionale samenwerking in de AMR's gezien als een bedreiging voor de kwaliteit van het educatiebeleid en aanbod in met name kleine regiogemeenten.

De landelijke stakeholders zijn van mening dat goed bekeken moet worden hoe educatie beter kan worden aangesloten op het sociaal domein en naar wat er voor nodig is om het decentraal te laten functioneren en dat het beleid voor Educatie voor langere tijd moet worden vastgelegd.

⁴⁴ Bij deze bijeenkomst waren de volgende organisaties vertegenwoordigd: MBO-Raad, Stichting Lezen & Schrijven, NRTO en VNG.

Conclusies

8

8 Conclusies

De wijziging van de WEB per 1 januari 2015 heeft tot een gevarieerder educatieaanbod geleid. Naast het traditionele educatieaanbod vanuit de roc's is er een laagdrempeliger en minder schools educatieaanbod ontstaan. De verdeling van WEB-middelen over formele en non-formele educatie verschilt sterk tussen AMR's. Binnen AMR's kunnen grote verschillen bestaan tussen gemeenten in de mate waarin het non-formele aanbod is gerealiseerd. In veel gemeenten is de ontwikkeling van het non-formele educatieaanbod nog in volle gang. Dat geldt ook voor de aansluiting van educatie bij het sociaal domein. In bijna de helft van de gemeenten staat de aansluiting van educatie bij het sociaal domein nog aan het begin en in 40 procent van de gemeenten is men hier redelijk mee op weg. Voor de aansluiting bij het sociaal domein is vooral meer tijd en bewustwording over laaggeletterdheid nodig.

In de meeste AMR's en gemeenten wordt het non-formele educatieaanbod nog niet gemonitord. Er is dan ook nog beperkt zicht op het aantal laaggeletterden dat met non-formele educatie wordt bereikt of op het totaal aantal laaggeletterden dat educatie wordt bereikt. Op grond van de informatie van tien AMR's die wel een overzicht konden geven van het aantal deelnemers moet geconcludeerd worden dat met de inzet van WEB-middelen een nog zeer beperkt deel (2,7%) van de laaggeletterden wordt bereikt. Van een deel van het aanbod waarmee de laaggeletterden bereikt worden, is bovendien onduidelijk wat de kwaliteit daarvan is, aangezien de kwaliteit van het non-formele educatieaanbod vaak nog niet geborgd is.

Gezien het bovenstaande en gezien de vrees die onder beleidsmedewerkers Educatie leeft voor de continuïteit van het educatieaanbod wanneer WEB-middelen niet langer geoormerkt zijn, is het nog te vroeg om de oormerking van de educatiemiddelen los te laten.

Bijna zestig procent van de beleidsmedewerkers educatie bij gemeenten vreest voor de continuïteit van educatie in hun gemeente als de WEB-middelen niet langer geoormerkt zouden worden. Een overgrote meerderheid van de beleidsmedewerkers (bijna 90%) wil dan ook dat de WEB-middelen geoormerkt blijven. De bestedingsmogelijkheden voor de WEB-middelen zouden wel moeten worden verruimd volgens eveneens bijna 90 procent van de beleidsmedewerkers. Zij denken dan grotere stappen te kunnen zetten in het realiseren van non-formele educatie en het monitoren daarvan en het bereik van laaggeletterden.

In de meeste AMR's is sinds 2015 door de verplichting daartoe in de WEB een lichte vorm van samenwerking ontwikkeld waarover ruim de helft van de beleidsmedewerkers tevreden en een derde niet uitgesproken tevreden of ontevreden is. Ruim 60 procent vindt de samenwerking in de AMR belangrijk. Er bestaat desalniettemin grote verdeeldheid onder de beleidsmedewerkers over het handhaven van de verplichte samenwerking op educatiegebied in de arbeidsmarktregio. Er is geen eenduidige conclusie te trekken over wat er met de verplichte samenwerking moet gebeuren. Enerzijds kan de continuïteit van educatie in met name kleine gemeenten in gevaar komen als de verplichting wordt losgelaten. Als samenwerking niet vrijwillig wordt doorgezet, zullen regiogemeenten ook meer werkzaamheden krijgen. Anderzijds blijven er nadelen kleven aan de verplichting van samenwerking in een arbeidsmarktregio. Andere samenwerkingsverbanden op het gebied van laaggeletterdheid kunnen worden doorkruist en het aanbod is niet overal op maat voor de verschillende doelgroepen van gemeenten binnen een arbeidsmarktregio.



Bijlage 1

Verdiepingscasussen

B1

Bijlage 1 - Verdiepingscasussen

Verdiepingscasus Haaglanden

De regio Haaglanden is geselecteerd als verdiepingscasus, aangezien het om een kleine regio gaat (vijf gemeenten) en alle WEB-middelen bij het roc worden ingezet. Deze worden ingezet voor formele educatietrajecten. In het kader van Taal voor het Leven was de regio Haaglanden een pilotregio.

Visie

Met de regio is een regionaal educatieprogramma opgesteld en daarin wordt de link gelegd tussen het educatiebeleid en ander beleid in het sociaal domein, waaronder de Participatiewet. De regio heeft geen eenduidige afspraken gemaakt over het prioriteren van doelgroepen. In de subregio Rijswijk, Midden-Delfland en Delft is de doelgroep wel gezamenlijk geprioriteerd; uitkeringsgerechtigden met een goede kans op werk krijgen voorrang.

Aanbod

In de regio worden alle WEB-middelen bij het roc ingezet voor formele educatie. Een deel van deze middelen (25%) wordt besteed aan de inzet van vrijwilligers. Deze vrijwilligers ondersteunen de roc-docent, of nemen een deel van de les over. Hierdoor kan de regio een lager tarief bij het roc hanteren en kunnen er meer mensen een traject volgen.

Zowel Den Haag als Delft besteedt vanuit de eigen middelen een bedrag ten behoeve van non-formele educatie. Verbindingen tussen formeel en non-formeel aanbod worden gelegd via het Taalhuis. Aangezien Haaglanden een pilotregio was, zijn er in elke gemeente taalhuizen/taalpunten ingericht.

Regionale samenwerking

De regionale samenwerking loopt in principe goed, maar er zijn ook enkele knelpunten. Voorheen was dit één regio, maar deze is opgesplitst in twee regio's. In deze twee regio's (Haaglanden en Zuid-Holland Centraal, o.a. Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp) loopt sinds 2004 een regionale wervingscampagne 'Doe weer mee', voor het werven van extra deelnemers NT1. Na de verplichte regionale samenwerking sinds 2015 zijn de gemeenten Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp gestopt met deze wervingscampagne. Daarnaast werkten Delft en Pijnacker-Nootdorp vóór 2015 ook samen, maar na de verplichte regionale samenwerking hebben ze de samenwerking uiteindelijk gestaakt.

De mate van inbedding van de WEB in het sociaal domein verschilt per gemeente. In de grotere gemeenten is er sprake van een goede inbedding in het sociaal domein, in de kleine gemeenten loopt deze ontwikkeling iets minder snel. Delft stelt dat de inbedding in het sociaal domein nog beter zou verlopen als ze zich in de toekomst meer daarop zouden kunnen richten in plaats van op de regionale samenwerking.

Toekomst

Alle gemeenten zijn van mening dat als de middelen overgeheveld zouden worden naar het gemeentefonds, dat de middelen dan beter geoormerkt kunnen worden, zodat ze aan volwasseneducatie worden besteed.

De kans is aanwezig dat bij overheveling van middelen naar het gemeentefonds, de samenwerking wordt opgesplitst in twee subregio's: Den Haag en Westland (1) en Delft, Rijswijk en Midden-Delfland (2).

Verdiepingscasus Noord-Limburg

De regio Noord-Limburg is als verdiepingsregio geselecteerd, aangezien het een kleine regio is (zeven gemeenten) en het per gemeente verschillend is hoe de middelen van de WEB worden besteed (bijvoorbeeld 100 procent commerciële aanbieder of 50 procent roc en de rest aan non-formeel aanbod).

Visie

Er is binnen de regio geen eenduidige regionale visie op volwasseneneducatie. De regio heeft gekozen voor een algemeen regionaal programma, zodat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de verdere invulling van de visie en de uitwerking daarvan. Sommige gemeenten hechten bijvoorbeeld meer belang aan formeel aanbod, terwijl er ook een aantal gemeenten is die voornamelijk non-formeel aanbod willen inzetten.

Aanbod

Per gemeente verschilt de besteding van middelen. Door de contactgemeente wordt meer dan vijftig procent van de middelen besteed bij het roc, de overige middelen worden gebruikt voor het aangaan van pilots (veelal non-formeel, lokaal aanbod). Een andere gemeente besteedt alle middelen aan een commerciële aanbieder, terwijl er weer andere gemeenten zijn die zo veel mogelijk willen inzetten op non-formeel aanbod.

De meeste gemeenten zijn op zoek naar non-formeel aanbod, naast het formele aanbod dat beschikbaar is via het roc. Of het roc na 2017 nog doorgaat met het aanbieden van educatietrajecten in de regio is nog niet duidelijk.

De regio is erg groot qua oppervlakte, een aandachtspunt is dat er in elke gemeente aanbod zou moeten blijven bestaan, aangezien deelnemers anders soms wel een uur moeten reizen met het ov om een traject te kunnen volgen.

Regionale samenwerking

Regionale samenwerking is later op gang gekomen, vanwege personele wisselingen bij de contactgemeente. In de afgelopen periode is er wel meer structuur gebracht in de samenwerking en zijn de gemeenten bezig geweest met het opstellen van het regionale educatieprogramma.

Toekomst

Van een aantal gemeenten is onbekend of ze wel of geen voorstander zijn van het overhevelen van WEB-middelen naar het gemeentefonds en de overige gemeenten stellen dat ze het niet goed weten of ze wel of geen voorstander zijn.

Als de WEB-middelen worden overgeheveld naar het gemeentefonds, dan zijn de gemeenten voorstander van het oormerken van de middelen. Als de middelen worden overgeheveld, zou het volgens de verschillende partijen wel belangrijk zijn dat de regionale samenwerking blijft bestaan. Wanneer dit niet het geval is, zou het aanbod nog meer versnipperd kunnen raken. De kans is wel aanwezig dat de samenwerking wordt voortgezet in de huidige vorm, zodat elke gemeente duidelijk zijn eigen focus kan behouden.

Verdiepingscasus Stedendriehoek en Noordwest Veluwe

De regio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe is geselecteerd als verdiepingsregio omdat ze uit een groot aantal (namelijk 15) gemeenten bestaat en omdat ze in 2015 een deel van het WEB-budget heeft aanbesteed. Deze aanbesteding is gewonnen door een commerciële aanbieder van (onder meer) formele educatie.

Visie

Geletterdheid wordt als fundamentele voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zelfredzaamheid van burgers en sociale cohesie gezien. In navolging van de rijksoverheid wordt prioriteit gelegd bij taalbevordering voor volwassenen die onder niveau 2F functioneren. Er worden twee doelen nagestreefd voor de doelgroepen: arbeid behouden dan wel verwerven en doelen bereiken in de privé-sfeer/op het sociale vlak.

(Regionale) samenwerking

De regionale samenwerking is moeizaam op gang gekomen. Dit wordt vooral geweten aan de grootte van de regio en door het feit dat de AMR niet aansloot op de samenwerkingsverbanden die al bestonden. Er zijn grote verschillen tussen de gemeenten wat betreft de mate waarin men al gevorderd was met het opzetten van non-formele educatie en de verwevenheid van het educatiebeleid in het sociale domein. Een deel van de gemeenten was pilotgemeente in Taal voor het Leven. Voor een deel van de gemeenten heeft de samenwerking in de AMR geleid tot een vertraging in het verder vormgeven van het eigen beleid. Op dit moment zijn de gemeenten tevreden over de regionale samenwerking. De regionale samenwerking heeft, zeker ten tijde van de aanbesteding, echter veel tijd van de verschillende betrokkenen gekost.

Relatie met roc's

Er zijn van oudsher drie roc's actief in de regio. Als gevolg van de vorming van de AMR en de aanbesteding van een deel van het WEB-budget in 2016 zijn de bestaande overlegstructuren tussen roc's en gemeenten verdwenen. Twee van de drie roc's hadden voor de wetswijziging geen banden met de contactgemeente van de AMR. Er is bij de roc's veel onbegrip en onvrede over de openbare aanbesteding en de in hun ogen gebrekkige communicatie tijdens het aanbestedingsproces. De aanbesteding is gewonnen door een commerciële aanbieder. Van de roc's wordt verwacht dat zij degenen die zij niet van een aanbod kunnen voorzien naar deze commerciële aanbieder toeleiden. Ze zijn daar verbolgen over.

Toekomst

De verwachtingen van de diverse geïnterviewden over de toekomst verschillen. Er worden zowel voordelen als risico's van overheveling van het WEB-budget naar het gemeentefonds gezien. De meeste geïnterviewden verwachten wel dat de gemeenten in ieder geval op subregioniveau met elkaar zullen blijven samenwerken.

Risico's van het opgaan van het educatiebudget in het gemeentefonds die genoemd zijn, betreffen bezuinigingen, en dat er te veel nadruk zal komen te liggen op educatie in het kader van arbeidsparticipatie. Een van de gemeenten verwacht juist dat het budget zeker beschikbaar zal blijven aangezien de educatietrajecten van groot belang zijn binnen het sociaal domein. Hij verwacht eerder dat de gemeenten deze budgetten zullen vergroten.

Verdiepingscasus Twente

De regio Twente is geselecteerd als verdiepingsregio omdat ze uit een groot aantal (namelijk veertien) gemeenten bestaat en omdat de regio alle WEB-middelen bij het roc inzet. Tevens heeft de regio een duidelijke visie op volwasseneducatie.

Visie

Twente heeft een duidelijke visie op volwasseneducatie. De regio ziet taal niet als doel, maar als middel voor participatie in de maatschappij. In het algemeen verlenen veel gemeenten dan ook prioriteit aan de groep uitkeringsgerechtigden. Daarnaast wordt door het roc ook de doorstroom bevorderd naar de entree-opleidingen. Het idee is dat cursisten vanuit volwasseneducatie, als ze eraan toe zijn, doorstromen naar een entree-opleiding die hun meer kansen op de arbeidsmarkt biedt.

Aanbod

Honderd procent van de WEB-middelen wordt bij het roc van Twente ingezet. Vrijwilligers worden geschoold door de Stichting Lezen & Schrijven en worden op hun werkzaamheden bij het Taalpunt begeleid door een roc-docent.

In het kader van Taal voor het Leven was de regio Twente een pilotregio, vandaar dat er ook in veel gemeenten taalhuizen/taalpunten zijn ingericht. Vanuit deze taalhuizen bieden de gemeenten non-formeel aanbod aan. Vanuit het roc komt er af en toe een docent langs op de non-formele trajecten, om de verbinding te kunnen leggen tussen non-formeel en formeel onderwijs (geschikte leerlingen kunnen doorstromen naar het roc). Daarnaast werken het roc, de gemeenten en UWV samen. Dit komt onder andere naar voren in de leer-werkloketten: hier worden potentiële deelnemers herkend en doorverwezen naar non-formele of formele educatie.

Regionale samenwerking

De contactgemeente heeft duidelijk de leiding in de regionale samenwerking. Ook zorgt de contactgemeente voor de afspraken met het roc en voor de borging van de kwaliteit door middel van afspraken in het contract.

De meeste regiogemeenten zijn tevreden over de regionale samenwerking. Eén gemeente stelde dat ze liever een deel van de middelen wilden inzetten voor non-formeel aanbod, maar dat de rest van de gemeenten dit niet wilde en ze daardoor weinig keus hadden.

Voordelen van regionale samenwerking zijn onder andere het uitruilen van trajecten tussen gemeenten als dat beter uitkomt, het hebben van een sterkere positie met meerdere gemeenten tegenover het roc en het uitwisselen van succesvolle projecten en kennis. Ook heeft de regio meer aanbod weten te realiseren, vanwege grotere groepen en een prijsdaling van trajecten. Daarnaast zijn de regiogemeenten tevreden dat ze veel zaken in handen van de contactgemeente kunnen leggen.

Toekomst

De contactgemeente is voorstander van overheveling van middelen naar het gemeentefonds, zodat de educatiemiddelen veel meer kunnen worden ingebed in het sociaal domein. Die mening wordt door één andere regiogemeente gedeeld, maar er zijn daarentegen drie gemeenten die geen voorstander zijn van het overhevelen van middelen naar het gemeentefonds. Deze gemeenten verwachten dat de middelen dan ergens anders aan worden besteed.

De verwachtingen ten aanzien van de regionale samenwerking na overheveling van middelen zijn niet eenduidig. Sommige gemeenten verwachten dat de regionale samenwerking standhoudt wanneer de middelen worden overgeheveld, anderen verwachten dat deze niet zal standhouden.

Verdiepingscasus Midden-Utrecht

De regio Midden-Utrecht is zowel in 2016 als in 2017 als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een groot aantal gemeenten bestaat (15), met drie subregio's werkt en het aanbod heeft aanbesteed nadat ROC Midden Nederland te kennen had gegeven het educatieaanbod af te bouwen. Tussen de subregio's en de grote en kleine gemeenten bestaan verschillen wat betreft de visie en de invulling van volwasseneneducatie.

Visie

De regio heeft als gezamenlijk uitgangspunt dat men taal ziet als basis om mee te kunnen doen in de samenleving. Het beheersen van basisvaardigheden en vooral taalvaardigheid bevordert maatschappelijke zelfredzaamheid, zelfredzaamheid ten aanzien van arbeid en voorkomt onnodige problemen en isolement. De specifieke visie en de uitwerking ervan verschillen per subregio bijvoorbeeld in de prioritering van doelgroepen. In de ene subregio wordt bijvoorbeeld voorrang gegeven aan uitkeringsgerechtigden, in een andere subregio aan mensen met schulden.

Aanbod

De AMR zag zich genoodzaakt de educatietrajecten openbaar aan te besteden, doordat ROC Midden Nederland te kennen had gegeven het educatieaanbod af te bouwen. Na de openbare aanbesteding is gekozen voor een nieuwe aanbieder, Taal+. In 2016 wordt regionaal nog 50 procent van het budget bij het ROC besteed. De overige middelen worden bij Taal+ (de nieuwe aanbieder) besteed. In 2017 wordt regionaal nog 25 procent van de middelen besteed bij het ROC, maar in de ene subregio is het aanbod van het ROC groter dan in de andere subregio.

In het kader van Taal voor het Leven was de regio Utrecht Midden een pilotregio, vandaar dat er ook in (bijna) elke gemeente taalhuizen/taalpunten zijn ingericht. Stichting Lezen & Schrijven heeft gezorgd voor het trainen van vrijwilligers en voor het ondersteunen bij het opzetten van taalhuizen.

Regionale samenwerking

De regionale samenwerking verloopt naar de mening van de contactgemeente goed, er wordt gewerkt met drie subregio's. Op het gebied van met name formele educatie wordt regionaal samengewerkt, en in sommige subregio's wordt op het gebied van non-formele educatie ook samengewerkt.

Sommige (kleinere) gemeenten zijn voorstander van verplichte regionale samenwerking, terwijl de overige gemeenten deze verplichting liever niet zien. Samenwerking kan volgens deze gemeenten op bepaalde momenten nuttig zijn (in verband met kennisdeling of efficiëntie), maar om het te verplichten is niet noodzakelijk.

Of de regionale samenwerking standhoudt (na overheveling van de gelden) is niet duidelijk. Enkele gemeenten denken van wel, anderen denken dat alleen subregionale samenwerking blijft bestaan en dat de regionale samenwerking zal verdwijnen.

Toekomst

Met betrekking tot de toekomst van de WEB-middelen hebben de gemeenten allemaal een andere voorkeur voor één van de toekomstvarianten. Een enkele gemeente is voorstander van het overhevelen van WEB-middelen naar het gemeentefonds, zodat de verantwoordelijkheid bij de gemeente komt te liggen. Dezelfde gemeente pleit voor een tussenfase (als de definitieve keuze nog lang uitgesteld gaat worden), waarin gekozen wordt voor de variant waarbij de WEB een specifieke uitkering blijft, maar de mogelijkheden voor besteding van de middelen wordt verruimd. De overige regiogemeenten zijn voorstander voor variant 3 (decentralisatie uitkering) of 4 (specifieke uitkering). Bij een verruiming van bestedingsmogelijkheden worden als voorbeelden genoemd het inzetten van de middelen voor wervingsactiviteiten, voor het trainen van vrijwilligers of een minder strakke omschrijving van de doelgroep (bijvoorbeeld ook inzet van WEB-middelen voor 17-jarigen, of voor inburgeringsplichtigen).

Als de middelen naar het gemeentefonds overgeheveld worden, hebben de meeste gemeenten de angst dat de middelen niet aan de juiste zaken worden uitgegeven.

Verdiepingscasus Utrecht Oost (Amersfoort)

Deze regio is een voorbeeld van een kleine regio, die bestaat uit zeven gemeenten. Er zijn binnen de regio aanzienlijke verschillen tussen de gemeenten wat betreft de inrichting van het non-formele aanbod. De besteding van middelen bij het roc verschilt per gemeente. In deze regio is een heldere afweging gemaakt voor het al dan niet aanbesteden van middelen die niet langer bij het roc ingezet hoeven te worden. Er is voor 2016 op uitgekomen om educatie niet openbaar aan te besteden, omdat (1) er een beperkt aantal aanbieders van de gewenste producten is als gevolg waarvan de concurrentie beperkt is, (2) het om nieuwe producten gaat waarvan de beschrijving nog in de kinderschoenen staat en er landelijk geen voorbeelden van productbeschrijvingen beschikbaar zijn die bij aanbesteding gebruikt kunnen worden, en omdat (3) naarmate het gewenste product minder exact te omschrijven is een subsidieregeling meer voor de hand ligt.

Visie

De visie op educatie is zeer breed ingestoken: het doel is dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt beter kunnen deelnemen aan de samenleving. Het is aan ieder van de gemeenten die deel uitmaken van de regio zelf om in te vullen op welke wijze ze dat willen doen.

Regionale samenwerking

De regionale samenwerking is, vanuit de gedachte dat per 2018 elke gemeente weer haar eigen middelen ontvangt, zo licht als mogelijk ingestoken. Er heeft tussen de gemeenten die deel uitmaken van de AMR geen herverdeling van taken of bevoegdheden plaatsgevonden. De meeste beleidsmedewerkers van de gemeenten die we gesproken hebben over de samenwerking zijn daar positief over. Twee gemeenten hebben nieuwe beleidsmedewerkers op het terrein van educatie. Een van hen zegt niet bekend te zijn met het voortraject, maar het jammer te vinden dat de schaalvoordelen die je als regio zou kunnen hebben bij het maken van productafspraken met het roc, niet worden benut. Binnen de regio zijn twee clubjes gemeenten die wel met elkaar samenwerken op het gebied van educatie: een groepje bestaande uit twee gemeenten waaronder de contactgemeente, en een groepje van drie gemeenten. Daarnaast zijn er twee gemeenten die alleen opereren.

Aanbod

Het educatieaanbod verschilt per gemeente. Dat betreft zowel het formele aanbod als het non-formele aanbod. In de regio waren twee roc's actief. Het roc dat het aanbod voor zes van de zeven gemeenten verzorgde, trekt zich terug. Het andere roc verzorgt het educatieaanbod in een van de zeven gemeenten (dit roc verzorgde voorheen het educatieaanbod van acht gemeenten die sinds 2015 over drie AMR's zijn verdeeld). Het gat dat ontstaat als gevolg van het roc dat zich terugtrekt, wordt deels opgevangen door een (op educatiegebied) nieuwe mbo-instelling. De inschrijving van deze instelling op de subsidie-regeling is gehonoreerd. De betreffende instelling heeft alleen een educatieaanbod voor de leerlingen op niveau 1 (voormalig inburgeraars) die qua taal nog niet op niveau 2f zitten. Het educatiebudget van verschillende gemeenten die deel uitmaken van de regio is beperkt. Een van de gemeenten (met een budget van circa 19.000 euro per jaar) bouwt het aanbod van eenjarige trajecten bij het roc volledig af, omdat deze te kostbaar zijn. In plaats daarvan wordt vooral ingezet op non-formele educatie en wordt nagedacht over hoe de educatie verder kan worden vormgegeven.

Toekomst

De gemeenten weten nog niet of de regionale samenwerking vanaf 2018 stand zal houden. Een van de roc's hoopt dat de afzonderlijke gemeenten na 2018 zelf weer meer tijd zullen gaan besteden aan educatie. De ervaring is dat veel gemeenten weinig meer doen sinds de gedwongen samenwerking in de AMRs.

De meningen over het opgaan van het educatiebudget in het gemeentefonds variëren. Sommige geïnterviewden verwachten dat dat geen effect op de inspanningen van hun gemeente op educatiegebied zal hebben. Een ander vreest dat educatie vanaf dat moment alleen nog ten behoeve van arbeidsparticipatie zal worden ingezet. Weer een ander hoopt vooral dat er meer samenhang komt met verschillende beleidsgebieden zoals armoedebestrijding en participatie.

Als suggestie voor het overhevelen van de educatiemiddelen naar het gemeentefonds wordt het hebben van een regionale visie op samenwerking genoemd, zoals ook bij sommige andere budgetten (participatiebudget, leerplicht) het geval is.

Verdiepingscasus Flevoland

De regio Flevoland is (in 2017) als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een klein aantal gemeenten bestaat (5) en het aanbod voor een deel wordt uitgevoerd door commerciële aanbieders. De regio is geografisch uitgestrekt en in de gemeenten spelen verschillende soorten problematieken. Tussen de vijf gemeenten bestaan verschillen wat betreft de visie en ook wat betreft de invulling van volwasseneducatie als gevolg van verschillende doelgroepen.

Visie

De algemene regionale visie op volwasseneducatie houdt in dat iedereen met een taal-/rekenachterstand gebruik kan maken van een taal-, reken- en schrijfaanbod, met het doel om mee te kunnen doen in de maatschappij. Zelfredzaamheid van burgers staat voorop, maatwerk binnen het aanbod staat centraal en de gemeenten streven ernaar dat iedereen taalniveau 1F bereikt (voor wie dat binnen de mogelijkheden en capaciteiten ligt). Per gemeente is deze visie wel specifiek uitgewerkt.

Aanbod

In de regio is een aanbestedingsprocedure opgezet, waardoor er sinds 2015, in het kader van het formele aanbod, twee roc's en één commerciële aanbieder actief zijn in de arbeidsmarktregio. Zowel de roc's als de commerciële aanbieder werken samen met welzijnsorganisaties vanwege het non-formele aanbod. Gemeenten ervaren knelpunten met de nieuwe aanbesteding voor de periode na 2017; het vertraagt het proces en er zijn volgens hen te strakke aanbestedingsregels, waardoor het lastiger is om te sturen op wat je wilt.

In het kader van Taal voor het Leven was de regio Flevoland een pilotregio, vandaar dat er ook in (bijna) elke gemeente een taalhuis/Huis voor Taal is ingericht. De concrete invulling hiervan is verschillend: in de ene gemeente is dit uitsluitend belegd bij de bibliotheek, terwijl er in een andere gemeente samenwerking is tussen welzijn en bibliotheek. In één gemeente heeft het Huis voor Taal een monitoringsinstrument ingericht voor het non-formele aanbod (competenties worden ingeschaald aan de hand van de participatieladder).

Regionale samenwerking

De meeste gemeenten zijn geen voorstander van verplichte regionale samenwerking, vanwege de grote verschillen tussen gemeenten. De meeste aanbieders en welzijnsorganisaties werken ook niet op arbeidsregionaal niveau, dus met betrekking tot het aanbod heeft het (in de meeste gevallen) geen meerwaarde. Slechts in het kader van het formele aanbod zien sommige gemeenten wel de meerwaarde in van regionale samenwerking. De samenwerking zouden ze liever niet opgelegd willen krijgen. Een enkele aanbieder stelt dat de regionale samenwerking extra administratieve lasten met zich meebrengt en dat het onderhouden van contact met afzonderlijke gemeenten efficiënter werkt.

Toekomst

De meningen verschillen zowel binnen gemeenten als aanbieders sterk over wat er met het WEB-budget in de toekomst moet gebeuren. Maar waar zowel de gemeenten en taalaanbieders het over eens zijn, is dat de huidige vorm van de WEB te strak is: gemeenten zouden meer vrijheid moeten krijgen om het WEB-budget te besteden op een – volgens hen – goede manier. Enkele gemeenten zijn voorstander van overheveling van gelden naar het gemeentefonds, om deze vrijheid zo groot mogelijk te maken. Deze gemeenten zijn ook geen voorstander van de verplichte regionale samenwerking. Een andere gemeente heeft juist de angst dat wanneer de gelden in het gemeentefonds worden overgeheveld, deze niet op de goede plek terechtkomen. Deze gemeente pleit daarom voor variant 3 of 4.

Zowel gemeenten als aanbieders zouden willen dat de restricties (onder andere dat de WEB-gelden uitsluitend aan trajecten besteed kunnen worden voor niet-inburgeringsplichtigen en 18+) verruimd worden.

Verdiepingscasus Friesland

De regio Friesland is (in 2017) als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een groot aantal gemeenten bestaat (24), en het aanbod voor het grootste deel heeft uitbesteed aan het roc.

Visie

De regio vindt het belangrijk dat het percentage laaggeletterden in de komende jaren gaat dalen (ongeveer 10 procent) en legt tevens nadruk op de samenwerking van verschillende partijen die de focus hebben op laaggeletterdheid. In de gehele arbeidsmarktregio steken gemeenten in op zowel formeel als non-formeel aanbod. Het non-formele aanbod komt voornamelijk tot uiting in de zogenaamde 'digitaalhuizen', waar bijna elke gemeente over beschikt. In hoeverre er een relatie gelegd wordt tussen het educatiebeleid en ander beleid in het sociaal domein is verschillend per gemeente.

Aanbod

In de arbeidsmarktregio Friesland is één roc actief, die formele educatietrajecten aanbiedt én betrokken is bij het non-formele aanbod. Het roc traint vrijwilligers en heeft taalcoördinatoren in dienst, die betrokken zijn bij de DigiTaalhuizen. Daarnaast zijn ook bibliotheken actief betrokken bij de DigiTaalhuizen. In 2016 zijn voor het eerst structureel middelen ingezet voor het non-formele aanbod. In 2017 is een kwart van het WEB-budget gereserveerd voor non-formeel aanbod. In 2017 wordt een nieuwe aanbesteding voorbereid. De meeste gemeenten zijn er voorstander van om één aanbieder te gaan kiezen, voornamelijk uit angst voor versnippering in de regio en voor het verloren gaan van de ervaring die het roc in de regio heeft opgedaan.

Enkele gemeenten worstelen met het monitoren en borgen van de kwaliteit van het non-formele aanbod. Voor het formele aanbod is dit geen knelpunt, aangezien het roc de resultaten verantwoordt richting de contactgemeente.

Regionale samenwerking

Er wordt gewerkt met vier subregio's. Binnen de subregio's werd al met elkaar samengewerkt vóórdat de regionale samenwerking verplicht werd gesteld.

De gemeenten willen de regionale samenwerking wel in stand houden, met name omdat ze een gezamenlijke overeenkomst hebben met het roc. Dit heeft onder andere voordelen voor de aansluiting van vraag en aanbod, door bijvoorbeeld met deelnemers van verschillende gemeenten te kunnen schuiven, aldus één van de regiogemeenten.

De meeste gemeenten zijn voorstander van de regionale samenwerking en staan er ook achter als deze samenwerking verplicht blijft. Eén van de gemeenten benoemt wel dat verplichten alleen nuttig zou zijn als de middelen worden verdeeld op regionaal niveau; als ze naar de afzonderlijke gemeenten gaan, is het logisch om de samenwerking niet verplicht te stellen.

Toekomst

Gemeenten hebben óf voorkeur voor variant 3 (decentralisatie uitkering) óf voor variant 4 (specifieke uitkering met ruimere mogelijkheden).

Gemeenten zijn geen voorstander van overheveling van de WEB-middelen naar het gemeentefonds, omdat ze bang zijn dat middelen niet op de juiste plekken terechtkomen én dat budgetten gaan sneuvelen vanwege bezuinigingen in het sociaal domein. Wél willen ze graag dat er ruimere bestedingsmogelijkheden komen voor het WEB-budget. Knelpunten zijn nu onder andere dat het lastig is om een goed systeem van monitoring op te zetten voor het non-formele aanbod, om in te zetten op de preventieve kant (signaleren) in het sociaal domein, om in te zetten op werving, en om coördinerende activiteiten te kunnen bekostigen vanuit de WEB.

Roc en bibliotheek zijn beiden voorstander voor variant 4 (WEB als specifieke uitkering met ruimere mogelijkheden). Beide aanbieders stellen dat ze de focus op de doelgroep belangrijk vinden, evenals continuïteit, en een gezonde balans tussen formeel en non-formeel aanbod. Wanneer de WEB-gelden naar het gemeentefonds gaan, zou hieraan afbreuk kunnen worden gedaan.

Verdiepingscasus Rijnmond

De regio Rijnmond is als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een groot aantal gemeenten bestaat (20), een deel van het educatieaanbod regionaal heeft aanbesteed en er zowel roc's als commerciële aanbieders actief zijn.

Visie

Taal wordt als middel gezien om de zelfredzaamheid van burgers te vergroten. Rotterdam was hier naar eigen zeggen eerder mee dan het Rijk. In het beleidskader 'Met taal versta je elkaar' dat al in 2014 werd aangenomen door de Rotterdamse Raad wordt ervan uitgegaan dat taal een instrument is voor een betere gezondheid, het verbeteren van de arbeidsmarktpositie en integratie. De regio heeft de doelstellingen van Tel Mee met Taal meegenomen in het regionaal plan. De doelstellingen zijn niet per se gericht op het taalniveau, maar liggen meer op dezelfde maatschappelijk gebieden als in Tel mee met Taal.

Aanbod

In de arbeidsmarktregio Rijnmond bieden nog twee roc's educatie aan. Naast de 25 procent van de WEB-middelen die in 2017 nog verplicht bij de roc's worden besteed, zijn middelen aanbesteed in verschillende aanbestedingsprocedures. Een deel daarvan is ook bij de roc's terechtgekomen. Een ander deel gaat naar twee commerciële aanbieders van educatie. De regionaal aanbesteede middelen worden zowel voor formele als voor non-formele trajecten ingezet. Daarnaast zijn er lokaal uiteenlopende aanbieders actief. Een deel van het WEB-budget (in 2016 30%) kunnen de gemeenten naar eigen inzicht besteden. Verschillende regiogemeenten hebben een taalhuis. Daarnaast is er in verschillende regiogemeenten een commerciële aanbieder actief en is er aanbod van welzijns- en/of vrijwilligersorganisaties.

De aanbestedingen hebben veel tijd en inspanningen gevraagd van zowel de contactgemeente als de regiogemeenten. Verschillende geïnterviewden lieten zich kritisch uit over (aspecten van) de aanbestedingen en de impact die dat heeft gehad op het educatieaanbod in de eigen gemeente. Volgens een geïnterviewde sluit een deel van het aanbod niet aan bij waar in haar gemeente behoefte aan is, volgens een andere beleidsmedewerker vraagt educatie nu meer van haar tijd doordat ze met meer verschillende aanbieders te maken heeft waarmee concrete afspraken moeten worden gemaakt en die van faciliteiten moeten worden voorzien.

In een aantal gemeenten wordt getwijfeld over wat te gaan doen met het lokaal te besteden educatiebudget. Dat is in een aantal regiogemeenten dusdanig omvangrijk dat het lokaal zou moeten worden aanbesteed. Dat brengt veel extra werk met zich mee. Vanuit dat oogpunt zou overwogen kunnen worden om dat bedrag mee te laten lopen in de regionale aanbesteding. Het nadeel daarvan is dat dan minder goed ingespeeld kan worden op de lokale vraag.

Regionale samenwerking

De AMR bestaat uit een groot aantal gemeenten die voor de verandering van de WEB al in verschillende subregionale verbanden samenwerkten. In een van deze subregio's sneed de indeling in AMR's dwars door een oud samenwerkingsverband van drie gemeenten waardoor de educatie infrastructuur werd verstoord.

Twee van de vier beleidsmedewerkers van gemeenten die we in deze AMR hebben geïnterviewd, hopen dat de regionale samenwerking in de AMR verplicht blijft. Zij zien vooral voordelen van het delen van kennis en deskundigheid. Regionale samenwerking functioneert volgens een van hen als een vorm van intervisie.

De beleidsmedewerkers van de twee andere gemeenten (waaronder de contactgemeente) zouden juist graag zien dat de verplichte samenwerking in de AMR ten einde komt. Zij zien er voor hun eigen gemeente geen meerwaarde van. De verplichte samenwerking zou leiden tot 'schijnconstructies', aldus een van hen. Zowel voor- als tegenstanders van verplichte samenwerking in de AMR zeggen dat voor de kleinere gemeenten regionale samenwerking noodzakelijk is.

De aanbieders zien vooral als voordeel van de regionale samenwerking dat zij in de administratieve afhandeling van educatie alleen met de contactgemeente te maken hebben.

Toekomst

De beleidsmedewerkers van de vier gemeenten zijn het erover eens dat de WEB-middelen geoormerkt moeten blijven en, volgens drie van hen, ruimere bestedingsmogelijkheden moeten krijgen. De WEB-middelen zouden in de toekomst ook besteed moeten mogen worden aan werving van deelnemers, of aan het organiseren van activiteiten die tot een hoger doelbereik kunnen leiden zoals bijvoorbeeld het laten uitvoeren van onderzoek of het organiseren van bijeenkomsten of voor projectcoördinatie. Hier zou je bijvoorbeeld maximaal 25 procent van het WEB-budget voor in moeten mogen zetten.

Ook de aanbieders zijn van mening dat de WEB-middelen geoormerkt moeten blijven worden. Twee van hen stellen dat het goed zou zijn als er meer bestedingsvrijheid zou komen.

Verdiepingscasus Rivierenland

De regio Rivierenland is (in 2017) als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een klein aantal gemeenten bestaat (8), de contactgemeente niet tot de G32 behoort, en het aanbod voor het grootste gedeelte wordt uitgevoerd door roc's.

Visie

In het regionale programma is de situatie zoals die in de regio bestond voordat de WEB van kracht werd als uitgangspunt genomen. In die situatie speelde ROC Rivor een centrale rol in het verzorgen van educatie. Dat blijft zo. Waar de regio zich voor 2015 vooral richtte op jeugdigen zonder diploma wordt de nadruk na 2015 in navolging van de doelgroepen die in de WEB benoemd zijn op laaggeletterde volwassenen gelegd.

Aanbod

Alle WEB-middelen worden ingezet bij het roc, waarvan 95 procent beschikbaar wordt gesteld voor formele trajecten. Er zijn wachtlijsten. Er is veel instroom van deelnemers aan de trajecten die zijn doorverwezen door Werk en Inkomen op grond van de Wet op de Taaleis. Deze groep krijgt voorrang boven de groep mensen die al ingeburgerd zijn en hun taalniveau willen verhogen en boven de MOE-landers. Het roc werkt nauw samen met de bibliotheek, met een activeringscentrum en leer-werkbedrijf, en met wijkorganisaties. Het non-formele aanbod wordt ingestoken op maatschappelijke thema's, omdat dat het meest lijkt aan te sluiten bij de doelgroep.

Regionale samenwerking

Twee van de drie beleidsmedewerkers van gemeenten die we uit deze AMR gesproken hebben, vinden dat de regionale samenwerking verplicht moet blijven. Ook een van de stakeholders is die mening toegedaan.

De derde beleidsmedewerker ziet geen meerwaarde van de regionale samenwerking en zou deze niet langer verplicht willen stellen. Wanneer de regionale samenwerking niet langer verplicht zou zijn, zou deze gemeente meer middelen inzetten voor non-formele educatie. Dat wordt nu verhinderd door het regionaal plan dat is opgesteld.

Toekomst

Alle geïnterviewden willen dat de WEB-middelen geoormerkt blijven en de meesten hebben daarbij een voorkeur voor de verstrekking van de middelen in de vorm van een specifieke uitkering. Een aantal van hen merkt daarbij op dat op die manier ook de regionale samenwerking het best wordt gewaarborgd. Daarnaast zou een aantal geïnterviewden graag zien dat de bestedingsmogelijkheden van de WEB zouden worden verruimd. Een van hen stelt daarbij dat het onderscheid tussen inburgeraars en niet-inburgeraars niet zinvol is.

Verdiepingscasus Noord-Holland Noord

De regio Noord-Holland Noord is (in 2017) als verdiepingsregio geselecteerd, omdat deze regio uit een groot aantal gemeenten bestaat (17), er zowel op formeel als non-formeel aanbod wordt ingezet en omdat in de visie van de AMR wordt vermeld dat men laaggeletterdheid meer wil verankeren in het Sociaal Domein.

Visie

In deze regio wil men de WEB-middelen inzetten om de sociale en de economische zelfredzaamheid te vergroten. Alle inwoners moeten zelfstandig kunnen meedoen in de (digitale) samenleving en op de arbeidsmarkt. In 2015-2018 wil men laaggeletterdheid meer verankeren in het Sociaal Domein.

Aanbod

In een deel van de regio heeft het roc dat daar actief was zich na de wijziging van de WEB per direct teruggetrokken uit de educatie. Een ander roc is in dat gat gesprongen. Het nadeel hiervan was dat de ontwikkeling van educatie in deze subregio enige tijd tot stilstand kwam. Het voordeel is dat de hele regio nu met een roc van doen heeft waarover men erg tevreden is.

Van de WEB-middelen wordt 75 procent regionaal ingezet en is 25 procent gereserveerd voor lokaal maatwerk. Het deel van de WEB-middelen dat niet langer bij het roc besteed hoefde te worden, is aanbesteed. Deze aanbesteding is door het roc gewonnen.

Het lokale aanbod verschilt per subregio. Dit is onder meer het gevolg van de verschillen tussen regio's wat betreft de aanwezigheid van verschillende doelgroepen. In een van de subregio's wonen bijvoorbeeld veel MOE-landers die zeer gemotiveerd zijn om een taaltraject te volgen.

In de ene subregio is het non-formeel aanbod verder ontwikkeld dan de andere. In een van de subregio's is men al twee jaar bezig om non-formeel aanbod van de grond te krijgen, maar lukt dat nog niet.

Regionale samenwerking

De AMR bestaat uit drie subregio's. Twee van deze subregio's werkten al voor de wijziging van de WEB met elkaar samen op educatiegebied. Er zijn grote verschillen tussen de subregio's wat betreft de bevolkingssamenstelling. De vier geïnterviewde beleidsmedewerkers educatie zijn tevreden over de regionale samenwerking. Over in hoeverre die stand zal houden als deze niet langer wettelijk verplicht zou zijn, lopen de meningen uiteen. De beleidsmedewerker van de contactgemeente verwacht dat zij vanuit haar eigen gemeente niet langer de coördinerende rol in de regio zal mogen vervullen.

Toekomst

Alle geïnterviewden zijn van mening dat de WEB-middelen geoormerkt moeten blijven. Ze vrezen dat de middelen, wanneer ze ongeoormerkt in het gemeentefonds zouden worden opgenomen, voor andere zaken zullen worden ingezet. Verschillende geïnterviewden spreken zich uit voor ruimere bestedingsmogelijkheden van de WEB-middelen. Deze zouden bijvoorbeeld ingezet moeten mogen worden voor het opzetten en coördineren van netwerken waarin de verbinding wordt gemaakt tussen formele en non-formele educatie.





Bijlage 2

Kenmerken AMR's

B2

Bijlage 2 - Kenmerken AMR's

AMR-no	Onderuitputting 2015	%	Plan 2016	Meer dan 50% naar roc 2016	Non-formeel 2016 met WEB-middelen	WEB-middelen naar commerciële aanbieders
1	✓	22%	✓			
2	✓	1%	✓		✓	✓
3	✓	1%	✓	✓		
4	✓	1%				
5				✓	✓	✓
6	✓	25%	✓	✓	✓	✓
7	✓	4%	✓	✓		
8	✓	5%	✓		✓	
9				✓	✓	
10	✓	1%	✓	✓	✓	
11		1%	✓			
12	✓	8%	✓	✓	✓	
13			✓	✓	✓	
14			✓			
15	✓	14%	✓		✓	
16	✓	16%		✓	✓	
17	✓	13%	✓	✓	✓	
18	✓	1%	✓	✓		
19	✓	14%	✓		✓	
20	✓	0%	✓			
21	✓	12%	✓	✓	✓	
22	✓	1%	✓		✓	
23	✓	1%	✓		✓	
24	✓	15%	✓			
25	✓	15%	✓	✓	✓	✓
26	✓	10%	✓	✓	✓	
27	✓	19%	✓			
28	✓	18%	✓	✓	✓	✓
29	✓	6%	✓	✓	✓	
30	✓	1%	✓		✓	✓
31	✓	4%	✓	✓	✓	✓
32	✓	20%	✓		✓	
33	✓	23%	✓		✓	✓
34	✓	4%	✓	✓	✓	
35	✓	2%		✓		



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl