

SAMEN WERKEN AAN VOLWASSENENEDUCATIE

Betrokkenheid van samenwerkende partijen

Auteurs **Marion Rozema**, Conclusion Consultants in Learning

maart 2014

Burgers, wij allemaal dus, moeten meedoen in de samenleving. Daar is iedereen het wel over eens. De gemeenten in Nederland hebben daarin een taak. Door decentralisatie van overheidstaken is nu ook 'participatie' op hun bordje komen te liggen. In het kader van participatie op de arbeidsmarkt was er al het participatiebudget, nu staat het sociaal deelfonds op stapel. De volwasseneneducatie wordt in toenemende mate een onderdeel van breder participatiebeleid. Hoe gaan gemeenten dat organiseren? Welke partners nemen ze daarvoor in de arm?

Focus op laaggeletterdheid

Momenteel zijn gemeenten nog verplicht volwasseneneducatie in te kopen bij de roc's. Voor inburgering is die verplichting sinds 2007 al komen te vervallen. In n 2013 heeft de minister van OCW besloten dat gemeenten ook de volledige regie krijgen over het budget voor de 'overige' educatie. Hiervoor is een wetswijziging in de maak die in 2014 wordt aangeboden aan de Tweede kamer. Die wetswijziging houdt in dat het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) onder de rechtstreekse aansturing van het Rijk komt te vallen en geen gemeentelijke verantwoordelijkheid meer is. Voor de 'overige educatie' geldt dat de gedwongen winkelnering bij de roc's gefaseerd wordt afgeschaft in een tijdsbestek van drie jaar.

Een beetje misleidend is dat 'overige' wel. Want de rijksoverheid heeft tegelijk bepaald dat de focus voortaan ligt op de aanpak van laaggeletterdheid, in brede zin. Het hoe en wat staat in het [Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015](#), dat gericht is op het verbeteren van het taal- en rekenniveau in alle onderwijssectoren. De belangrijkste maatregelen uit dit plan:

- Aanpak van voortijdig schoolverlaten in alle onderwijssectoren en verbetering van de taal- en rekenprestaties van leerlingen/studenten. Deze preventieve benadering moet voorkomen dat jongeren met te weinig lees- en schrijfvaardigheden de arbeidsmarkt betreden.
- Meer nadruk op taal- en rekenlessen voor laaggeletterden die in het volwassenenonderwijs een cursus volgen. Hiertoe is de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) per 1 januari 2013 gewijzigd.
- Vaststelling van standaarden voor alle onderwijssectoren om het taal- en rekenniveau te verbeteren, ook voor het volwassenenonderwijs ([Regeling eindtermen educatie 2013, Staatscourant 2012-26586](#)).

Beleidsvrijheid voor gemeenten

Ooit beschikten gemeenten over afzonderlijke middelen voor inburgering, re-integratie en volwasseneneducatie. Dat is verleden tijd. Sinds 2009 zijn de budgetten gebundeld in het participatiebudget. De middelen voor de volwasseneneducatie zijn daarbinnen echter wel geormerkt. En met ingang van 2013 is er geen budget meer voor inburgering, nieuwkomers zijn zelf verantwoordelijk voor hun inburgering. De doelstelling van het

participatiebudget is het vergroten van de arbeidsparticipatie, inburgering en maatschappelijke participatie, liefst in een samenhangende aanpak. Maar er is ruimte om eigen beleidsafwegingen te maken, passend bij de lokale en regionale situatie. Gemeenten kiezen eigen accenten en bepalen zelf wie er voor een voorziening, opleiding of combinatie van voorzieningen in aanmerking komt.

In 2015 worden alle middelen van het participatiebudget opgenomen in het sociaal deelfonds (onderdeel van het Gemeentefonds), waarbinnen ook de decentralisaties van de Jeugdzorg en de WMO vallen.

Samenwerkingspartners gezocht

Een behoorlijke diversiteit in aanbieders is wenselijk. Om maatwerk mogelijk te maken, maar ook omdat de volwasseneneducatie steeds meer verweven raakt met andere beleidsterreinen, zoals het regionaal arbeidsmarktbeleid, sectoraal loopbaanbeleid en welzijn. Een adequate infrastructuur omvat daarom naast publiek bekostigde onderwijsinstellingen allerlei private scholingsaanbieders, sociale partners, vrijwilligersorganisaties, bibliotheken en maatschappelijke organisaties zoals welzijnsorganisaties, gezondheidscentra en woningcorporaties.

Een variëteit in aanbieders is om nog een andere reden van belang. Vooral de groep laaggeletterden is namelijk niet eenvoudig te bereiken (Fouarge e.a., 2011; Buisman e.a., 2013). Met name maatschappelijke organisaties kunnen helpen bij het opsporen en bereiken ervan. Juist ook omdat problemen met laaggeletterdheid het eerst in de directe omgeving worden opgemerkt.

Samenwerkingspartners kunnen gedefinieerde trajecten voor hun rekening nemen. Maar dat niet alleen. Ze zijn bij uitstek in staat effectieve (non-formele) leeromgevingen te creëren die aansluiten bij de dagelijkse leefwereld, problematiek en behoeften van de doelgroep.

[Klik hier](#) voor enkele voorbeelden van de manier waarop samenwerkingspartners een bijdrage leveren aan de aanpak van laaggeletterdheid.

Essentieel bij dit alles is een goede analyse van (sub)doelgroepen. Het is de basis voor een fijnmazige, gedifferentieerde aanpak van laaggeletterdheid en participatie. Een aanpak die rekening houdt met uiteenlopende kenmerken en motieven van deze groepen.

Trends in de uitvoering: meer voor minder

Educatie kan een duurzaam effect hebben op het beter persoonlijk en maatschappelijk functioneren van volwassenen en daarmee bijdragen aan sociale inclusie (De Greef, 2012). Onderzoek naar educatietrajecten (Steehouder & Tijssen, 2011) laat de volgende trends zien: '

- De inzet van digitale leermiddelen helpt doelgroepen voor het participatiebeleid beter te bereiken. Anders dan vaak gedacht is er geen sprake van een digitale kloof.
- De aanpak van laaggeletterdheid vraagt meer dan specifieke onderwijskundige expertise. Het gaat om een breder, maatschappelijk thema dat onder invloed van het landelijk beleid steeds vaker op de bestuurlijke agenda staat van private en publieke partijen en organisaties.
- Budgetkorting nopen gemeenten tot herziening van het participatiebeleid. Dat vertaalt zich in een verminderde inkoop van educatietrajecten. Ook wordt gekeken naar kostenbesparing bij formele trajecten, bijvoorbeeld door het 'indikken' van de geografische spreiding, digitalisering en de inschakeling van vrijwilligers en sociale verbanden in de ondersteuning en begeleiding.
- Gemeenten letten vaker op (de meetbaarheid van) de effecten van het aanbod en vergelijken de verschillende aanbieders op dit punt. Aanbieders zullen meer moeten concurreren op effectiviteit en efficiency.
- Het *Convenant Laaggeletterdheid* met sociale partners legt een belangrijke basis onder de aanpak van

laaggeletterdheid door werkgevers, branches, bedrijven en overheid. Dit is terug te zien in cao-afspraken, maar de inbedding ervan op het niveau van de bedrijven en in de werkprocessen van de verschillende organisaties, is nog voor verbetering vatbaar.

Goed samenspel via ketenaanpak

Een goed participatiebeleid vergt een brede visie van gemeenten op het belang van geletterdheid. Voorkomen, of in elke geval: verminderen van laaggeletterdheid, zorgt ervoor dat minder jongeren zonder diploma de school verlaten, dat mensen minder snel hun baan verliezen, beter kunnen meedoen in de samenleving en gezonder leven. Louter positieve effecten dus. En die rechtvaardigen een stevige beleidsinzet: een zogenoemde ketenaanpak, waarbij afstemming is in de keten van actoren die allen betrokken zijn bij de aanpak van laaggeletterdheid gedurende de hele loopbaan van de burger, van peuter tot werknemer.

Die aanpak moet gestalte krijgen in het samenspel van gemeente en partners zoals scholen, werkgevers, bibliotheken en maatschappelijke organisaties. Vooral grotere gemeenten hebben wat dit betreft meer mogelijkheden. Zij hebben grotere financiële slagkracht en zijn vaak als centrumgemeente toonaangevend voor de kleinere gemeenten in de regio. Daarnaast is het probleem van laaggeletterdheid in de grotere steden groter dan gemiddeld.

[Klik hier](#) voor een inventariserend overzicht van uitgangspunten die gemeenten hanteren bij hun aanpak van laaggeletterdheid.

Samenwerken: proces van vallen en opstaan

Een ketenaanpak staat of valt met ketensamenwerking. Ook in het participatiebeleid en de aanpak van laaggeletterdheid. Daar is meer voor nodig dan goede wil. Zeker als het gaat om de 'outcome': de tastbare resultaten voor de burger van die samenwerking. Die zijn sterk afhankelijk van de interne processen tussen de partners, zo blijkt in de praktijk.

De ervaring leert dat effectieve samenwerking een leerproces is, een proces van vallen en opstaan ook. Goede samenwerking ontwikkelt zich organisch en heeft soms vele jaren nodig om te bekliven in de primaire processen van de samenwerkingspartners. Vier groepen factoren zijn van invloed (Van Schoonhoven e.a., 2012):

1. De omstandigheden waaronder de samenwerking begint
2. De belangen die meespelen in de samenwerking
3. De structuur van en de sturing in de samenwerking
4. De procesmatige kant van het samenwerken (ontwikkeling in gedrag en vaardigheden van deelnemers)

Naast deze factoren, die de effectiviteit van samenwerking beïnvloeden, constateerde Van Delden (2010) dat het samenwerkingsproces in de praktijk grofweg vijf fasen doorloopt:

- Lering trekken
- Doelen bepalen
- Praktisch samenwerken
- Structureren
- Verbreden/verdiepen van relaties tussen partners

Soms worden de fasen in deze volgorde doorlopen, soms ook niet. Dat doen betrokkenen bijvoorbeeld eerst weer een stap terug en zetten er dan weer twee of meer vooruit. De motivatie is daarbij een bepalende factor. Dat kan een intentionele motivatie zijn: iets willen bereiken. Een tweede motivatie is de activistische: iets doen. Deze gedragsimpuls volgt vaak op de intentionele motivatie en is vooral van belang als men activiteiten wil gaan uitvoeren. Een derde motief is dat van het verbinden: de wil om door te gaan met de samenwerking en die te verstevigen. Deze vorm van motivatie is vooral van belang tijdens het structureren en verbreden van activiteiten.

Activistische professionals als succesfactor

We weten dat 'activisme' van professionals op de werkvloer meer invloed kan hebben op de uitkomsten van samenwerking dan sturing van bovenaf in de vorm van beleidsintenties, convenanten en financiële stimulansen (Van Delden, 2010). Maar hoe ontstaat dergelijk activisme? Valt het te sturen of te bevorderen? Cruciaal is een 'exploratieve ontwikkelingsstrategie': een strategie die kansrijke situaties opzoekt en sociale energie tussen de partners losmaakt. En tegelijk een uitdaging van formaat: in de aanpak voorrang geven aan professionele teams die met hun pragmatische aanpak en successen sociale energie losmaken. Energie die aanstekelijk werkt op managers en bestuurders en hen ertoe beweegt om belangenkwesaties in gezamenlijkheid op te lossen. De energie komt dan van binnenuit en niet van bovenaf!

Voorbeelden van potentiële partners in de samenwerking:

- *Werkgevers*: zij hebben zicht op problemen met laaggeletterdheid in het dagelijkse functioneren van medewerkers. In het kader van de aanpak van laaggeletterdheid zijn er op centraal niveau afspraken gemaakt met sociale partners. Die laten zich prima op lokaal niveau uitwerken. Ook kan volwasseneneducatie op de werkplek een bijdrage leveren aan employability en een leven lang leren van werknemers.
- *Scholen en consultatiebureaus*: leerkrachten en jeugdartsen zijn er bij uitstek op getraind om problemen in de cognitieve ontwikkeling van kinderen te signaleren. En kijken daarbij ook naar mogelijke oorzaken in de thuissituatie. Vooral de groep laaggeletterde vrouwen kan langs deze weg worden bereikt. Op lange termijn kunnen hierdoor leerachterstanden bij kinderen worden voorkomen.
- *Bibliotheken en trainingscentra*: medewerkers van dit soort organisaties weten laaggeletterdheid te herkennen, voor zover de doelgroep hier over de vloer komt natuurlijk. Maar mogelijk kunnen zij ook een rol kunnen spelen in het bereiken van laaggeletterden.
- *Sociale netwerken*: sportverenigingen en andere soorten verenigingen vormen prima kanalen om doelgroepen van volwasseneneducatie te bereiken. Dat geldt met name voor vrijwilligers binnen deze netwerken. Zij kunnen ook een rol spelen in de begeleiden van de doelgroep waar het gaat om participatie.

Aanpak van laaggeletterdheid bij gemeenten

Monitoring van de aanpak van laaggeletterdheid bij gemeenten (Geertsma e.a., 2010) laat de volgende ontwikkelingen zien:

- *Specifiek gemeentelijk beleid*: een meerderheid van de gemeenten vindt het ten minste nuttig om een eigen plan voor de aanpak van laaggeletterdheid op te stellen, een 'aanvalsplan'. Dit vanwege de veelheid aan activiteiten en de noodzakelijke betrokkenheid van verschillende beleidsafdelingen en samenwerkingspartners. Een dergelijk plan helpt een duidelijk overzicht van de activiteiten te krijgen en biedt de basis om resultaatgericht aan laaggeletterdheid te werken.
- *Brede opzet aanvalsplannen*: de aanvalsplannen van de meeste gemeenten zijn breed opgezet, maar het accent in de activiteiten ligt nog wel op bewustmaking en urgentiebesef rondom laaggeletterdheid in de eigen organisatie en onder burgers.
- *Nadruk op curatieve aanpak*: het grootste deel van de activiteiten is gericht op de doelgroep volwassen laaggeletterden. Preventieve maatregelen tegen laaggeletterdheid, zoals leesbevordering en de aanpak van laaggeletterdheid bij kinderen, jongeren en hun ouders, komen beduidend minder vaak in de plannen voor. De preventie van laaggeletterdheid ligt in eerste instantie op het bordje van het voorschoolse, primaire, beroeps- en voortgezet onderwijs en van bibliotheken. Op het preventieve vlak van de aanpak van laaggeletterdheid kunnen gemeenten veel winnen door de regie steviger in handen te nemen.
- *Uitvoering in een breed speelveld*: het merendeel van de grote gemeenten voert de aanvalsplannen zelf uit, een kleiner deel doet dit in een samenwerkingsverband met meerdere gemeenten. In de uitvoering van de

plannen spelen meerdere gemeentelijke beleidsterreinen een rol: onderwijs, cultuur, participatie, zorg en welzijn en de UWV-Werkpleinen. Op deze beleidsterreinen wordt samengewerkt met verschillende partijen zoals onderwijsinstellingen, bibliotheken, gemeentelijke afdelingen Inburgering, Werk & Inkomen, Burgerzaken, consultatiebureaus en welzijns- en gezondheidsinstellingen.

- *Convenanten*: ongeveer de helft van de actieve gemeenten heeft eerst onderzoek uit laten voeren naar de aard en omvang van laaggeletterdheid. Vervolgens sluiten sommige gemeenten een convenant af met verschillende samenwerkingspartners. Meestal gaat het om partijen die vanuit hun reguliere taakstelling een wezenlijke bijdrage kunnen leveren, zoals bibliotheken, welzijnswerk en de (brede) scholen.
- *Externe verantwoording*: het ontbreekt de meeste gemeenten aan betrouwbare cijfers over de werkelijke deelname van inwoners uit de eigen gemeente aan educatietrajecten. De afspraken met aanbieders en de monitoring daarvan vragen om verbetering.

Op www.steunpuntve.nl zijn ontwikkelingen in het beleid te volgen.

Deskundigen:

Prof. dr. Maurice de Greef, hoogleraar Onderwijs aan lager opgeleiden, Vrije Universiteit Brussel

Ina den Hollander, senior manager CINOP

Renée van Schoonhoven, onderzoeker bij Actis en als docent verbonden aan de afdeling Staats- en bestuursrecht van de Vrije Universiteit.

Bronnen:

- Bos, I. (2011). *Parels van geletterdheid 2011: Goede voorbeelden uit de praktijk*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Bouma, S. & Ruig, L. (2010). *Werken met taal: Bestrijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven*. Zoetermeer: Research voor Beleid.
- Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven; Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Delden, P.J. van (2010). Ketensamenwerking: interne krachten bepalen het externe resultaat. Pionierende professionals belangrijker dan ambitieuze bestuurders. *M&O*, nr. 3, mei/juni 2010, p. 5-20.
Fouarge, D., Houtkoop, W. & Velden, R. van der (2011). *Laaggeletterdheid in Nederland*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Geertsma, A. m.m.v. Ooms, M., Bos, I. & Jongeneelen, J. (2010). *Monitor Laaggeletterdheid G52. Stand van zaken bij de aanpak van laaggeletterdheid in de G52 gemeenten*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Hollander, I. den & Thijssen, R. (2013). *Taal en rekenen in de volwasseneneducatie: Standaarden en eindtermen VE, Handreiking taal en rekenen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- IVO (2010). *Basisvaardigheden op de werkplek*. Leidschendam: Programmabureau Digivaardig & Digibewust.
- Kasperkovitz, J. (2013). *Monitor Bestrijding Laaggeletterdheid door Bibliotheken. Tussenrapportage juni 2013*. Amersfoort: Kasperkovitz beleidsonderzoek en advies.
- Laaggeletterdheid op de kaart. In *Binnenlands Bestuur*, 2010, nr. 49 (10 december), p. 15.
- Schoonhoven, R. van, Leenheer, P. & Keijzer, M. (2012). *Onderwijsnetwerken met resultaat. Naar effectieve netwerken in het onderwijs*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Steehouder, P. & Tijssen, M. (2011). *Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Steehouder, P. (2013). *Wat maakt leren van laaggeletterde volwassenen effectief en hoe kunnen de leereffecten gemeten worden?*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Wit, G. de (2013). 'Samenwerking loont. Voorkomen Voortijdige Schooluitval'. *Profiel*, 2013, nr. 5 (juni), p. 26-27.