



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

MEER MOGELIJKHEDEN

De transitie van educatie naar het sociaal domein

EEN HANDREIKING VOOR GEMEENTEN



Meer mogelijkheden

De transitie van educatie naar het sociaal domein

Een Handreiking voor gemeenten

Colofon

Opdrachtgever:

VNG, ism Stichting Lezen & Schrijven en Steunpunt ve

Auteurs:

M. Carrilho (CEC&C)
I. den Hollander (CINOP)
S. Kos (Think Public Advies)
A. Schilder (Think Public Advies)
R. van Schoonhoven (Actis Advies)

Redactie:

E. Vis (VNG)
F. Bos (Steunpunt ve)
A. Beune (Stichting Lezen & Schrijven)
N. Gudden (Stichting Lezen & Schrijven)
M. Carrilho (CEC&C)

Eindredactie:

R. Reichardt (GBC-Partners)

Vormgeving en opmaak

Chris Koning (VNG)

oktober 2014



Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer	5
<i>Casus: "Met inzet van minimale middelen steeds meer mensen die laaggeletterd zijn bereiken en helpen"</i>	
Bouwsteen 1 De uitdaging – Een nieuwe rol, een nieuwe opgave	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Wat zegt de wet per 1 januari 2015 en daarna?	14
1.3 Wie doet wat, wanneer?	15
1.4 Educatie inbedden in het sociaal domein	19
1.5 Stappenplan Regionaal Programma Educatie	20
<i>Casus: "We hebben met elkaar gekozen voor een breed palet aan producten"</i>	
Bouwsteen 2 De basis – Intergemeentelijke samenwerking	29
2.1 Inleiding	29
2.2 Samenwerken is mensenwerk	29
2.2.1 Introductie	
2.2.2 Succesvolle ingrediënten van intergemeentelijke samenwerking	30
2.2.3 Praktische tips	31
2.2.4 Bronnen	31
2.3 Vormgeven aan regionale samenwerking	32
2.3.1 Introductie: manieren om samenwerking vorm te geven	32
2.3.2 Samenwerken volgens de Wgr	33
2.3.3 Samenwerken op privaatrechtelijke basis	37
2.3.4 Meer informatie	39
2.4 Vormgeven aan de (financiële) relatie met aanbieders van educatie	39
2.4.1 Introductie	39

2.4.2	Begeleiding door professionals, (getrainde) vrijwilligers of een mix ervan	40
2.4.3	Samenwerking met ROC's en andere partijen	41
2.4.4	Inkopen of subsidiëren?	42
2.4.5	Transitie versus transformatie	45
2.4.6	Bronnen	45
2.5	Verantwoording over de inzet van de educatiemiddelen	46
2.5.1	Verantwoording over de inzet van educatiemiddelen in de P&C cyclus	46
2.5.2	Verantwoordingsrol van de contactgemeente richting de rijksoverheid	47
2.5.3	Verantwoording en SiSa (Single information Single audit)	48
2.5.4	Bronnen en verwijzingen	48

Casus: "Een zaak van lange adem en veel geduld"

Bouwsteen 3	Het vervolg – Kwaliteit van de educatie	53
3.1	Inleiding	53
3.2	Het educatieaanbod	53
3.2.1	Introductie	53
3.2.2	Educatie, voor wie en waarom?	53
3.2.3	Feiten over de doelgroep	54
3.2.4	Wat is het rendement van educatietrajecten?	54
3.2.5	Wat leveren educatietrajecten nog meer op?	55
3.2.6	Het belang van de leeromgeving	55
3.2.7	Bronnen	55
3.3	Sturing op kwaliteit in de volwasseneneducatie	56
3.3.1	Introductie	56
3.3.2	Kwaliteit van onderwijstrajecten	56
3.3.3	Belangrijke uitgangspunten voor kwaliteit van onderwijstrajecten in de volwasseneneducatie	57
3.3.4	Kwaliteit van docenten en vrijwilligers	58
3.3.5	Kwaliteit van aanbieders	61
3.3.6	Tips voor sturen op kwaliteit middels inkoop of aanbesteding	62
3.4	Monitoring van de kwaliteit van de volwasseneneducatie	63
3.4.1	Introductie	63
3.4.2	Monitoren van onderwijskwaliteit op output: meten van resultaten	64
3.4.3	Afspraken over het monitoren van onderwijskwaliteit	66

Casus: "Ook van de deelnemers wordt een actieve investering verwacht."

Bouwsteen 4	Verdieping – Informatie	71
4.1	Documenten en websites	71



Inleiding en leeswijzer

Waar gaat het om?

De invoering van de wetwijziging in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) per 1 januari 2015 heeft een aantal gevolgen voor de gemeenten.

- De verplichte inkoop bij de ROC's wordt stapsgewijs afgebouwd;
- Gemeenten kunnen zowel formele als non-formele educatietrajecten bieden;
- De wet voorziet in gemeentelijke samenwerking op regionaal niveau;
- Contactgemeenten krijgen een coördinerende rol in het regionale educatiebeleid.

Door deze veranderingen krijgen gemeenten vanaf 1 januari 2015 meer bestedingsvrijheid bij het samenstellen van een educatieaanbod passend bij de diversiteit van de doelgroep. Tegelijkertijd kunnen zij zich gaan voorbereiden op de inhoudelijke veranderingen die over enige tijd plaatsvinden. Het is de bedoeling dat het educatiebudget over drie jaar opgaat in het gemeentefonds. Het educatiebeleid zou dan integraal onderdeel moeten zijn van het gemeentelijk beleid in het sociaal domein.

Wat komt er de komende periode op de gemeenten af?

Afbouw verplichte inkoop ROC's

De verplichte inkoop bij de ROC's wordt afgebouwd. Gemeenten en ROC's kunnen hier samen afspraken over maken. Als partijen er niet samen uitkomen, dan voorziet de wet in een afbouwregeling waarbij de verplichte inkoop wordt afgebouwd. Deze regeling houdt in: 75% inkoopverplichting van de educatiemiddelen in 2015, 50% in 2016, 25% in 2017 tot 0% in 2018.

Regionale Samenwerking

Alle gemeenten moeten zorgen voor een educatieaanbod afgestemd op de behoefte van de doelgroepen in de eigen gemeente. Ze moeten daarvoor samenwerken in de arbeidsmarktregio's. Contactgemeenten krijgen een regierol in de taak om samen met de andere gemeenten in hun regio een programma educatie op te stellen en afspraken te maken met aanbieders van educatie. Contactgemeenten krijgen ook het budget overgemaakt voor de hele regio en dienen de besteding ervan te

verantwoorden. Samenwerking met collega-gemeenten in de regio wordt door de WEB substantieel versterkt.

Educatiebudget

Het educatiebudget wordt jaarlijks verdeeld aan de hand van objectieve verdeelmaatstaven. De uitkering educatie wordt per regio vastgesteld en toegekend aan de contactgemeenten. Voor de verdeling van het educatiebudget is in de wetswijziging opgenomen dat het voor 2015 beschikbare budget verdeeld wordt naar rato van de budgetverdeling van 2014. De berekeningswijze vanaf 2016 wordt vastgesteld in een AMvB in het voorjaar van 2015. Er zal geleidelijk worden toegewerkt naar een budgetverdeling op basis van louter objectieve maatstaven, zoals allochtone, laagopgeleide en WWB-gerechtigde volwassenen.

Welke nieuwe mogelijkheden ontstaan er?

- Doordat de verplichte besteding van educatiemiddelen bij ROC's komt te vervallen kunnen gemeenten zelf bewust kiezen voor meerdere aanbieders om de diverse doelgroepen te bedienen.
- Door samen te werken ontstaan er onder meer mogelijkheden om koppelingen te maken binnen het sociaal domein, van elkaars aanpak te leren (kennisontwikkeling), efficiënter in te kopen en de kwaliteit van het aanbod te versterken.
- Daarnaast kan samenwerking ook heel praktische voordelen met zich mee brengen. Bijvoorbeeld door inwoners van een andere gemeente aanbod te bieden als daar de wachtlijsten onacceptabel lang zijn of als er vraag is naar een andere leslocatie; door gezamenlijk vrijwilligers te werven en door te verwijzen.
- De problematiek van laaggeletterdheid staat niet op zichzelf. Door de verbinding met andere onderdelen van het sociaal domein te zoeken, ontstaan meer invalshoeken voor educatie.

Leeswijzer

Deze Handreiking is een werkdocument, u aangeboden door de VNG. Hij verschijnt nu om u op weg te helpen met de invoering van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) per 1 januari 2015. De belangrijkste informatie om die invoering te begeleiden en uit te voeren, is in de Handreiking opgenomen.

Tegelijkertijd is deze Handreiking nog niet af. Voor een goede invoering en uitvoering van de WEB kunt u veel hebben aan voorbeelden en ervaringen vanuit andere (contact)gemeenten. In vier casussen is een deel van de huidige ervaring beschreven, maar de komende tijd zal nog veel ervaring opgedaan worden die in de nabije toekomst ook in deze Handreiking zal worden opgenomen. Daarbij gaat het met name om het werken in regio's en met een contactgemeente die budgetverantwoordelijk is én om de toekomstige inbedding van deze vorm van educatie in het sociaal domein.

De tekst van de Handreiking bestaat uit vier bouwstenen, vier casussen en additionele informatie. Het geheel stelt u in staat om de invoering van de WEB te begeleiden en vorm te geven.

Wat biedt deze Handreiking in zijn geheel?

Deze Handreiking biedt u concrete bouwstenen voor de stappen die de komende periode gezet moeten worden. De ambitie is om u te ondersteunen bij het opstellen van een regionaal programma educatie en u te inspireren om educatie zo goed mogelijk af te stemmen op de doelgroepen in uw eigen gemeente.

De bouwstenen waaruit deze Handreiking bestaat zijn:

- 1 **De uitdaging:** Een nieuwe rol, een nieuwe opgave.

Door de WEB ontstaan er nieuwe mogelijkheden op het terrein van educatie. Dit raakt ook andere transities in het sociaal domein (3D's). Hoe kunt u de komende periode gebruiken om hiernaar toe

te werken? Tot slot wordt in deze bouwsteen het proces beschreven in de vorm van een stappenplan om te komen tot een regionaal programma educatie. Hoe komt u gezamenlijk tot een stevige inhoudelijke aanpak van educatie in uw regio? Dit stappenplan geeft houvast bij het vormgeven en structureren van een regionaal programma educatie.

2 De basis: Intergemeentelijke samenwerking.

Gemeenten hebben elkaar nodig om een regionaal programma educatie op te stellen. U kunt gezamenlijk meer tot stand brengen dan alleen, mits er aan een aantal voorwaarden is voldaan: een gezamenlijke missie, een heldere rolverdeling, een efficiënte en effectieve overlegstructuur en mits u de vinger aan de pols en elkaar aan de afspraken houdt. Deze bouwsteen is behulpzaam bij het maken van keuzes in het vormgeven van de regionale samenwerking en de financiële relatie met aanbieders, en het verantwoorden van de inzet van educatiemiddelen.

3 Het vervolg: De kwaliteit van de educatie

Deze bouwsteen zet de noodzaak en resultaten van educatie voor verschillende doelgroepen helder op een rij. Daarnaast bevat het uitgebreide handvatten om de kwaliteit van het educatieve aanbod te versterken en te monitoren.

4 Verdieping: Informatie.

Deze bouwsteen biedt u een overzicht van allerhande informatie. Het geeft een overzicht met direct te downloaden, handig bruikbare documenten en links naar relevante websites.

Daarnaast worden in de Handreiking eveneens vier casussen beschreven die dienen als praktijkvoorbeeld voor de vormgeving van de samenwerking bij de invoering van de wetwijziging in de WEB.

Leessuggesties

Niet iedereen heeft dezelfde (voor)kennis op het terrein van de WEB. Vandaar dat wij u hieronder een aantal leessuggesties aan de hand doen. Herkent u zich in één of meer van de volgende kopjes dan vindt u daaronder suggesties hoe de Handreiking te lezen.

U bent op de hoogte van de WEB maar nog niet van alle ins en outs die de invoering met zich meebrengt

U kunt het beste beginnen met *Bouwsteen 1 De uitdaging – Een nieuwe rol, een nieuwe opgave*. In deze tekst wordt helder uitgelegd welke veranderingen de WEB met zich meebrengt, wat het traject van regionale samenwerking behelst en wat de uitdagingen zijn, gericht op de overgang naar het sociaal domein. In bouwsteen 1 vindt u ook een stappenplan. Dit stappenplan betreft een gedetailleerde uiteenzetting van de te doorlopen stappen om tot een Regionaal Programma Educatie te komen. In *Bouwsteen 4 Verdieping - Informatie* vindt u links naar meer achtergrondinformatie en bruikbare documenten.

U bent verantwoordelijk voor het tot stand komen van het Regionaal Programma Educatie vanuit uw gemeente

U weet wat de WEB inhoudt en u gaat aan de slag vanuit uw gemeente om te werken aan het Regionaal Programma Educatie. U werkt bij de contactgemeente van de regio of een andere gemeente. U kunt het beste beginnen met het laatste onderdeel van *Bouwsteen 1 - Het stappenplan*. Dit stappenplan kent vier fases: 1. Voorbereiding in de eigen gemeente, 2. Ontwikkeling regionaal programma, 3. Uitvoering, 4. Evaluatie en verantwoording. Vervolgens kunt u kijken hoe u dit stappenplan in de eigen gemeente invoert.

Hoe de regionale samenwerking vorm gegeven kan worden en welke keuzes dit met zich meebrengt staat uitgebreid beschreven in *Bouwsteen 2 De basis - Intergemeentelijke samenwerking*. Deze bouwsteen bevat alle inhoudelijke informatie over samenwerkingsvormen, financiering en verantwoording. In *Bouwsteen 3* vindt u alle informatie over kwaliteitsbewaking en monitoring.

U bent bekend met de WEB en het vormgeven van regionale samenwerking, u bent echter vooral geïnteresseerd in het inpassen van educatie in het sociaal domein de komende drie jaar.

Het is de bedoeling dat het educatiebudget over drie jaar overgaat naar het gemeentefonds. In die tijd dient educatie de inhoudelijke verbinding gemaakt te hebben met het sociaal domein. *Bouwsteen 1 De uitdaging* noemt in paragraaf 1.4 een aantal mogelijke verbindingen tussen educatie en het sociaal domein. *Bouwsteen 3* doet ook enkele aanzetten voor het maken van deze verbindingen. Het is juist dit onderwerp dat de komende tijd verder uitgewerkt dient te worden. In een volgende versie van de Handreiking wordt hieraan meer aandacht besteed. Wellicht kunnen uw ervaringen en ideeën hierin ook een plaats krijgen. U kunt hiervoor contact opnemen met de VNG.

Casus I

Enkele kenmerken van de casus

De contactgemeente die in de casus centraal staat is een grote gemeente. Zij stemt met een eveneens vrij grote collega-gemeente in dezelfde regio af als het gaat om verdeling van de werkzaamheden.

De regio ligt in het noorden van het land, bestaande uit - gemiddeld genomen – vrij kleine gemeenten.

Men werkt als het om sociaal beleid gaat al enige tijd samen. Er is een gezamenlijke sociale agenda afgesproken, waar ook onderwijs en bedrijfsleven bij betrokken zijn.

Wat is het doel?

Bij deze gemeente staat de aanpak van laaggeletterdheid al sinds 2007 op de politieke agenda. Er is al veel werk verzet, zo zijn er onder andere inventarisaties van het aanbod gemaakt en wervingscampagnes gehouden. Sinds enkele jaren werken de gemeenten in de regio in netwerkverband samen aan diverse taalactiviteiten. Daardoor hebben deze meer samenhang gekregen: er is steeds meer sprake van een gedeelde visie en focus; de verantwoordelijkheden van de partners zijn duidelijker geworden. Een andere tendens is dat de WEB-gelden voor educatie in de achterliggende periode steeds gerichter zijn ingezet voor taalcursussen die worden aangeboden door de ROC's.

De gemeente wil vooral inzetten op participatie van burgers: "blijven meedoen of mee gáán doen.

We zetten daar zelf zoveel mogelijk op in", zo luidt het motto in beleidsdocumenten. Als het nodig is wordt ondersteuning ingezet, maar de zelfredzaamheid bevorderen staat voorop. Dat mensen kunnen lezen en schrijven is daarvoor een belangrijke voorwaarde.

De aanpak van laaggeletterdheid is niet alleen een zaak van deze gemeente alleen, het is ook een speerpunt in de Regionale Sociale Agenda, waarin gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven de krachten bundelen. In het akkoord staat dat het de ambitie is "zoveel mogelijk laaggeletterden te bereiken en te leren lezen en schrijven zodat zij beter in staat zijn om te participeren in de maatschappij". Het is van belang dit regionaal te organiseren: "Door het regionaal te regelen denken we in staat te zijn om meer laaggeletterden te bereiken en te kunnen helpen." De verruiming van de bestedingsmogelijkheden van de WEB-gelden voor educatie stimuleert deze ontwikkeling, want maatwerk kan daarmee nog meer voorop komen te staan. "De bedoeling is om mede met de WEB-gelden te werken aan een infrastructuur in stad en regio die met inzet van minimale middelen in staat is om steeds meer mensen die laaggeletterd zijn te bereiken en te helpen om beter te leren lezen en schrijven."

De aanpak van laaggeletterdheid is hier dus duidelijk een zaak van regionale samenwerking. Dit is in belangrijke mate terug te lezen in diverse beleidsdocumenten. De aanpak wordt tevens gezien als een onderdeel van beleidsvoering op het sociaal domein: kunnen lezen en schrijven vergroot immers de kans op werk en op maatschappelijke participatie.

Wat gebeurt er?

In de gemeente en regio is men de afgelopen periode bezig geweest met het vinden van vrijwilligers om meer laaggeletterden te bereiken. Dat is goed gelukt, hoewel het natuurlijk altijd beter kan.

Ook heeft men ingezet op het uitwisselen van kennis en informatie tussen de verschillende actoren: collega-gemeenten, bibliotheken, bedrijven, zorg- en onderwijsinstellingen, professionals, vrijwilligersinstellingen, en laaggeletterden zelf. Vrijwilligers, die in dit geval altijd verbonden zijn aan een lokale organisatie, zijn inmiddels ook geschoold. Er is ook gewerkt aan het beschikbaar stellen van het nodige onderwijsmateriaal.

Het Regionaal Sociaal Akkoord stelt nu dat er in elke gemeente een taalcontactpunt komt. En er moeten afspraken worden gemaakt over de inzet van de WEB-gelden voor educatie. "Lukt dat echter ook?", is de vraag die we voorleggen aan de ambtenaar van de contactgemeente. "Het is een mooi uitgangspunt", zo stelt zij, "we moeten nu zien hoe we dat voor elkaar gaan krijgen!"

Ze vertelt dat er een begin is gemaakt door het instellen van een lokale werkgroep, die bestaat uit de

contactgemeente in kwestie en de lokale samenwerkingspartners. Ook is er een regionale werkgroep gemaakt waarin vooral de collega's van de andere gemeenten in de regio participeren. "We willen nu toewerken naar werkafspraken en een meerjarenplan voor de regio. Aandachtspunt daarbij is wel dat de financiële middelen beperkt zijn. Dat betekent dat we met elkaar creatieve oplossingen zoeken. Die bereidheid is bij iedereen aanwezig." Tegelijkertijd staat voorop dat de inhoud leidend is, dus de afspraken en het plan gaan niet alleen over geld want er worden ook visies en ideeën uitgewisseld. Een ander uitgangspunt is dat de aanpak onderdeel is van het sociaal domein. "Wat wel plezierig is, ook door het Regionaal Akkoord, is dat we nu over een aantal zaken niet meer onderling hoeven te debatteren", zo zet de ambtenaar uiteen. "Het is gewoon afgesproken, we kunnen nu aan de slag." Een aandachtspunt daarbij is wel het doseren van de eigen inzet: "Je kunt niet al het werk bij de ambtenaar van de contactgemeente neerleggen. Ik heb daar sowieso geen ruimte voor maar het zou ook niet goed zijn voor het samenwerkingsproces. Ik heb het daar over gehad en we kijken nu samen met een andere vrij grote gemeente in de regio hoe we de werkzaamheden goed kunnen verdelen. Dat gaat goed komen." Daarbij helpt het dat het mogelijk is voort te bouwen op samenwerkingsafspraken in de regio die er al enige tijd zijn.

Concreet is nu afgesproken in de regionale werkgroep dat elke gemeente een inventarisatie maakt van vraag en aanbod. Wat doet men al en wat heeft dat in de afgelopen periode opgeleverd? "We kunnen die factsheets van de gemeenten dan in de werkgroep op tafel leggen en dan met elkaar bespreken: wat werkt, wat willen we behouden, waar gaan we mee door?" Zo ontstaat er een totaalbeeld. "Waar-schijnlijk gaan we dan ook zien dat er veel verschillen zijn: in bestedingsrichtingen, kosten en ook in bereikte resultaten. Op grond daarvan kunnen we dan met elkaar het regionale plaatje maken." Het regionale overzicht moet vervolgens in de periode oktober-november de basis zijn voor een regionaal plan volwasseneneducatie.

Of overwegingen van kwaliteit bij het maken van het regionale plan een rol gaan spelen? "Dat is een goede vraag. Kwaliteit is nu bij ons wel een thema met name als het gaat om verantwoording. En er is wel eens de zorg van: wat als het huidige aanbod van taalcontactpunten, websites en digitale instrumenten wegvalt? Hoe kunnen we dan toch verder werken? Maar verder speelt het punt van kwaliteitsborging nog niet zo expliciet. Het is wel goed om daar verder over door te denken."

Wat brengt de toekomst?

Volgens deze gemeente zullen er ook in de nabije toekomst voor de aanpak van laaggeletterdheid professionele docenten nodig zijn en blijven. "Het ROC blijft dus ook een relatie van de gemeente, het ROC blijft wat ons betreft een partner. Het ROC zien we als één van de betekenisvolle partners in het lokale netwerk. Aan dat netwerk hebben we de afgelopen jaren gebouwd en met elkaar vinden we dat van waarde. Dat verdwijnt niet zomaar, integendeel: we willen er mee verder en het waar mogelijk verder uitbouwen."

Denkt de gemeente dan niet aan het toelaten van nieuwe aanbieders? "Jawel hoor, zeker. Deze melden zich ook regelmatig bij ons. Zo van: wij doen dit en dat en we willen graag komen praten over wat we voor jullie aanpak kunnen betekenen." Maar men gaat niet over één nacht ijs. "Uitgangspunt is dat we kijken naar het huidige netwerk met de partners die daar al inzitten. Dat werkt goed. Dat is de spil en verbinding in de aanpak. Als we nieuwe partijen toelaten, zullen we dat bovendien altijd in nauwe samenspraak gaan doen met de collega-gemeenten. We hebben straks immers één regionaal plan." Voor wat betreft de inbedding in het sociaal domein: dat staat als uitgangspunt dus al zo in de stukken. "Maar ook hiervoor geldt dat het niet vanzelf gaat, je moet het vervolgens nog wel voor elkaar krijgen!" Het zou mooi zijn als de aanpak van laaggeletterdheid een vast inhoudelijk aandachtspunt wordt van de beoogde wijkteams. "Die wijkteams zijn ook te zien als een 'vindplaats' van laaggeletterden. Het zou goed zijn als steeds iemand in het wijkteam daar ook van af weet en in de intake van mensen of gezinnen al een relatie kan leggen met onder meer de taalcontactpunten. Dat zou de aanpak zeker kunnen versnellen."

De koppeling tussen de aanpak laaggeletterdheid en het sociaal domein is bij deze gemeente altijd wel gelegd. In die zin is het niet nieuw. "Waar we nu wel meer op moeten gaan letten is dat in het sociaal domein bij beleidsvoornemens steeds wordt gedacht: 'hoe zit het met taal, lezen en schrijven?'. Staat het er in, wordt het meegenomen? Daar moet je komende tijd alert op zijn, want het is nog geen automatisme."

Is de samenwerking in de regio veranderd?

De samenwerking tussen organisaties en gemeenten was er tot voor kort één van informatie-uitwisseling tussen collega's, sparren over praktijkvraagstukken. "Dat was ook prima, maar het gaat nu wel een stapje verder. We zijn nu veel meer aan het werk met elkaar, het is meer geworden dan alleen een 'praatgroep'." Aandachtspunt hierbij is de rol van de contactgemeente. Die kan en moet veel oppakken, maar er zijn wel grenzen aan de beschikbare capaciteit. Die is ook bij de contactgemeente beperkt. En voor het samenwerken onderling zou het ook niet goed zijn als de contactgemeente alles doet. "Dat moet je dus inregelen, want het ontstaat niet vanzelf." Verder speelt mee dat na de laatste gemeenteraadsverkiezingen in de regio zo'n tien nieuwe lokale bestuurders zijn aangetreden. "Dat hoort er natuurlijk bij, maar opvallend is nu dat het om nieuwe bestuurders van veel verschillende lokale partijen gaat. Dat is wel nieuw."

Een tip voor andere gemeenten is: denk eens aan het inzetten van een onafhankelijke 'kwartiermaker' bij het leggen van relaties tussen gemeenten en andere actoren. "Een onafhankelijke derde kan nog wel eens zaken versnellen en de vaart er in brengen. Dat helpt."



Bouwsteen 1 De uitdaging – Een nieuwe rol, een nieuwe opgave

1.1 Inleiding

Educatie draagt bij aan de zelfredzaamheid van mensen. Door vaardiger te worden in de Nederlandse taal en beter te leren rekenen, kunnen mensen zelfstandiger meedoen in de samenleving. Daarom is het van belang dat gemeenten een educatiebeleid voeren: een beleid dat slim is verbonden met andere beleidsdomeinen waarbinnen het bevorderen van participatie belangrijk is. Educatie levert maatschappelijk gezien meerwaarde op en bespaart gemeenten geld.

De doelgroep die in beeld is als het om educatie gaat, verschilt van gemeente tot gemeente. De vraag naar educatieaanbod loopt dus ook uiteen. Om die reden krijgen gemeenten meer ruimte om het beleid en het aanbod beter af te stemmen op de gedifferentieerde vraag én voor het leggen van connecties met andere beleidsdomeinen. Vanaf 1 januari 2015 wordt namelijk de bestedingsverplichting bij de ROC's stapsgewijs losgelaten. In een periode van drie jaar kunnen de gemeenten en educatieaanbieders toegroeien naar de situatie dat educatie onderdeel is van het sociaal beleidsdomein.

Dat sociaal beleidsdomein is juist ook de komende drie jaar door de andere decentralisaties (3D's) flink in beweging. De nieuwe regeling rond educatie wordt geleidelijk ingevoerd. Hierdoor kunnen gemeenten en educatieaanbieders op een verantwoorde wijze toewerken naar de nieuwe situatie, waarin educatie ook onderdeel uitmaakt van het sociaal domein. In de komende periode kan worden geïnventariseerd hoe men in de regio's en gemeenten het beste samenwerkt, teneinde nu én straks een sterk aanbod voor de relevante doelgroep in de regio te realiseren. Bezien kan worden bij welke beleidsthema's educatie lokaal en regionaal gezien het beste past.

Kortom: er is een periode van drie jaar waarin wordt toegewerkt naar optimale inbedding van het educatiebeleid. De nieuwe regeling gaat echter al in op 1 januari 2015, hetgeen betekent dat er ook

op korte termijn stappen gezet moeten worden. Er moet bijvoorbeeld een regionaal programma komen waar de gemeentelijke opdracht een goede plaats in krijgt.

1.2 Wat zegt de wet per 1 januari 2015 en daarna?

De wetwijziging is gepubliceerd in [Staatsblad 2014, 288](#). Hierin is aangegeven wat voor de periode 2015-2017 en mogelijk erwaarna de situatie is. We vatten de belangrijkste punten hieronder samen.

Belangrijkste punten per 1 januari 2015

In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) wordt in artikel 2.3.1 opgenomen dat alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor een educatieaanbod, waarbij alle doelgroepen voldoende aandacht krijgen. Zij gaan daarvoor samenwerken in daarvoor aangewezen regio's, waarbij zij een gezamenlijk regionaal programma opstellen en één gemeente fungeert als contactgemeente met een coördinerende taak.

De *contactgemeente* coördineert het educatieaanbod in de regio. In die hoedanigheid

- stelt zij samen met de collega's in de regio een regionaal programma educatie op;
- sluit zij in lijn daarmee overeenkomsten met educatie-aanbieders;
- en voert zij overige coördinerende taken uit.

De contactgemeente krijgt met ingang van 1 januari 2015 het educatiebudget van de gemeenten in de regio uitgekeerd; zij legt over de besteding van de gelden verantwoording af aan het Rijk.

De *middelen* worden besteed aan opleidingen gericht op het verbeteren van de Nederlandse taal en rekenen, bedoeld voor laaggeletterde Nederlanders en niet-inburgeringsplichtigen, die hun beheersing van het Nederlands als tweede taal willen vergroten. Voor deze trajecten kunnen uiteraard ook andere gelden dan alleen het educatiebudget worden ingezet. Die keuze is aan de gemeenten.

Bij de besteding van de middelen geldt dat in 2015 minimaal 75% moet worden ingezet bij het ROC, in 2016 minimaal 50%, en in 2017 minimaal 25%. Overigens kan van deze percentages worden afgeweken als gemeenten en ROC het daarover eens zijn.

In de toelichting op de wet worden voor de inzet van het educatiebudget de volgende *doelgroepen* genoemd: analfabeten, laaggeletterden en vrijwillige inburgeraars. Het moet daarbij gaan om inwoners uit de gemeente die 18 jaar of ouder zijn.

De *opleidingen* waarvoor het educatiebudget vanaf 1 januari 2015 ingezet kan worden zijn zowel bij aanbieders die een erkend diploma afgeven («formeel aanbod») als bij aanbieders die geen diploma's afgeven, maar enkel onderwijs bieden («non-formeel aanbod»). Het belangrijkste verschil tussen formeel en non-formeel aanbod betreft de mogelijkheid tot examinering en diplomering. Deze mogelijkheid bestaat alleen voor het aanbod dat wordt verzorgd door aanbieders met diploma-erkenning.

UITGELICHT: FORMEEL EN NON-FORMEEL, WAT VERSTAAN WE ERONDER?

De definitie van formeel en non-formeel aanbod, zoals deze in herziening van de wet ve en de Memorie van toelichting omschreven is, is een andere dan de gangbare definitie die in het onderwijs wordt gehanteerd. Daar verstaat men onder formeel onderwijs het door de overheid bekostigde onderwijs en onder non-formeel onderwijs het niet bekostigde onderwijs.

Dan is er nog de verwarring met de terminologie zoals vaak wordt gebruikt in het werkveld: daar wordt het verschil tussen formeel en non-formeel onderwijs vaak opgevat als het verschil tussen onderwijs dat gegeven wordt door professionals (docenten) en onderwijs dat gegeven wordt door niet professionals (vrijwilligers).

In feite stelt de wet ve dat er geen sprake is van formeel en informeel onderwijs, maar slechts van aanbieders van formeel aanbod (aanbieders met diploma-erkenning) en aanbieders van non-formeel aanbod (aanbieders zonder diploma-erkenning). Overigens kan een aanbieder die diploma-erkenning heeft gekregen zowel diplomatrajecten aanbieden als trajecten die niet worden afgesloten door een diploma.

Het is overigens aannemelijk dat er een relatie bestaat tussen de kosten van het type opleidingstrajecten en het aantal mensen dat daarmee wordt bereikt. Waarschijnlijk is het zo dat met formele trajecten, die per stuk vrij duur zijn, relatief weinig mensen worden bereikt en met non-formele trajecten, die vanuit hun aard veelal minder kosten, meer mensen. Dit kan echter sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie en de afspraken die een gemeente met aanbieders kan maken. De bestedingsvrijheid die er nu komt, maakt het mogelijk dat gemeenten zelf een optimale mix maken van type trajecten en het bereiken van de voor hen relevante doelgroepen.

Vanaf 2018

De bedoeling van de wet is dat het educatiebudget met ingang van 2018, gelijk met de middelen uit het deelfonds sociaal domein, overgaat naar het gemeentefonds. Daar gaat echter eerst in 2017 een evaluatie aan vooraf. Uit de evaluatie moet blijken of de overgang op onoverkomelijke bezwaren stuit en er mogelijk additionele waarborgen noodzakelijk zijn. Is dat niet zo, dan vindt de overheveling (eventueel onder nadere voorwaarden) plaats. In dat geval:

- is de gemeente nog steeds verantwoordelijk voor een educatieaanbod waarbij voldoende aandacht wordt besteed aan alle doelgroepen
- en werken de gemeenten in de regio daartoe nog steeds samen.

Het Steunpunt Volwasseneneducatie heeft in de zomer van 2014 een [Servicedocument Wet- en regelgeving](#) opgesteld met meer gedetailleerde informatie over de nieuwe wet.

1.3 Wie doet wat, wanneer?

De spelers

Er zijn verschillende spelers actief als het gaat om het educatiebeleid in gemeenten. Voor een beeld daarvan, noemen we hierna de belangrijkste spelers:

- **Collega-gemeenten in de regio.** Zoals hiervoor aangegeven heeft elke gemeente een educatieaanbod voor relevante doelgroepen en werkt elke gemeente daarvoor samen met de collega's in een regionaal verband.
- **Collega's van gemeenten in het sociaal beleidsdomein.** Relevant voor de ontwikkeling van het educatiebeleid zijn de andere beleidssectoren of afdelingen, die behoren tot het sociaal domein en waar het educatiebeleid straks een definitieve inbedding in gaat krijgen.
- **Netwerken van (beleids-)actoren, bijvoorbeeld het (georganiseerd) bedrijfsleven.** In deze netwerken kan op bestuurlijk niveau steun voor het educatiebeleid worden verkregen van belangrijke stakeholders, zoals het bedrijfsleven. Het kan gaan om netwerken op lokaal, maar vooral ook op regionaal niveau, zoals de regionale arbeidsmarktplatforms.

- **Het ROC/de ROC's.** De verplichte besteding van het budget bij de ROC's vervalt, maar dat laat onverlet dat deze instellingen onderdeel kunnen blijven uitmaken van het netwerk van aanbieders van opleidingstrajecten. Naast het bieden van formele trajecten kunnen ROC's straks ook een rol spelen bij het non-formele aanbod, als aanbieder maar ook als een kwaliteitsborg op de didactische en methodische kant. Welke rol het ROC de komende tijd krijgt, is afhankelijk van de lokale en regionale wensen en van de wijze waarop het ROC zelf op dit terrein wil blijven opereren.
- **Andere aanbieders van opleidings-/scholingstrajecten.** Opleidingstrajecten, zowel de formele als de non-formele, kunnen straks van andere aanbieders dan het ROC worden betrokken; het ROC is straks één van deze 'andere' aanbieders.
- **Bibliotheken, welzijnsorganisaties, buurthuizen, vrijwilligersorganisaties.** Zij spelen alle een belangrijke rol in de lokale netwerken, zowel als vindplaats van doelgroepen als laagdrempelige uitvoeringslocaties en/of als uitvoerder van opleidingstrajecten.
- **Centra voor jeugd en gezin, jeugdzorg, ggd, huisartsen, wijkteams i.o.** Deze organisaties kunnen onder meer relevant zijn als vindplaats van doelgroepen; in dat opzicht is het verstandig ze bij het educatiebeleid te betrekken.
- **Scholen.** Scholen kunnen een vindplaats zijn van doelgroepen door hun contact met ouders, waarbij bijvoorbeeld kan blijken dat die ouders tot de doelgroep van educatiebeleid horen.
- **Landelijke organisaties.** Zij bieden ondersteuning aan gemeenten ten behoeve van het educatiebeleid. Bijvoorbeeld het Steunpunt Volwasseneneducatie en de Stichting Lezen en Schrijven.

Gelaagdheid

Wie heeft straks vanaf 1 januari 2015 welke rol, en welke voorbereidingen zijn de komende weken aan de orde om alles rond te krijgen? We maken daarbij onderscheid tussen de voorbereidingen die elke gemeente treft en de voorbereidingen door de contactgemeenten.

Gemeenten

De wettelijke opdracht voor gemeenten luidt per 1 januari dat zij een educatieaanbod verzorgen waarmee voldoende aandacht wordt gegeven aan alle doelgroepen. Tegen die achtergrond kan de gemeente de komende tijd kijken naar onder meer de volgende punten.

- **Visie volwasseneneducatie**
Om aan de wettelijke opdracht te voldoen is een inhoudelijk vertrekpunt nodig, in de zin van een visie op de rol van volwasseneneducatie in de gemeente. Veelal is deze visie er overigens al, verwoord in een beleids- of visiedocument.
- **Doel en doelgroep**
Meestal is ook wel helder welk doel de gemeente nastreeft met het educatiebeleid en welke doelgroepen daarbij passen. Ook dat staat vaak verwoord in een beleidsdocument. Wellicht is het wenselijk dit document met het oog op de aanstaande veranderingen aan te passen en te actualiseren.
- **Evaluatie beleid tot nu toe**
Het kan zinvol zijn na te gaan wat de gemeente op het terrein van educatie al doet en welke resultaten dat recentelijk heeft opgeleverd. Dit kan het overleg met de collega's in de regio verder helpen, omdat dat een duidelijke basis geeft voor een regionaal programma.
- **De optimale mix: doel, doelgroep en aanbieder**
Vervolgens kan de vraag aan de orde zijn: "Wie zijn nu voor onze gemeente belangrijke uitvoerders en willen we dat de komende tijd zo houden? Als we verandering willen, welke richting gaat die dan op? Komen er met de mogelijkheid opleidingen met een non-formeel karakter te bekostigen

nieuwe aanbieders bij?” Met andere woorden, wat is voor de gemeente de komende periode de optimale mix als het gaat om het aanbod in het licht van doelstelling en doelgroep?

- Hoe samenwerken?

Het volgende element in de opdracht is: samenwerken met collega-gemeenten in de regio. Hoe kijkt de gemeente daar tegen aan, wat wil en kan de gemeente samen met collega's gaan doen, wat zijn daarvan de voordelen? Wat wordt, gezien vanuit de eigen gemeente, het liefst geclusterd op regionaal niveau en wat wil de gemeente zelf blijven aanbieden?

- Hoe monitoren?

Een punt dat ook relevant is om bij stil te staan is: hoe wordt op gemeentelijk niveau bijgehouden hoe de uitvoering van het educatieaanbod verloopt? Wat en hoe wordt gemonitord? Is het verstandig om dat zelf te doen en zo ja, op welk onderdeel, of samen met collega's?

Aan de hand van de voorgaande stappen vormt elke gemeente zich kortom een beeld van wat men wil en hoe men dat wil bereiken. Anders gezegd: de gemeente expliciteert de eigen 'beleidsagenda' educatie.

Contactgemeenten

De contactgemeente is natuurlijk zelf ook een 'gewone' gemeente, dus de stappen die hiervoor zijn genoemd, zijn voor een contactgemeente zelf ook relevant. Daar komt bij dat de contactgemeente een coördinerende opdracht heeft. Om die coördinerende rol op te pakken, kunnen de volgende punten aan de orde zijn.

- Wat is de stand van zaken bij de collega-gemeenten in de regio?

Een beginpunt kan zijn om, voor zover nodig, in samenspraak met de collega's te inventariseren wie waar staat in de voorbereiding (zie de punten hierboven). Zo ontstaat een overzicht van de stand van zaken, en de eventuele verschillen die er op dat vlak zijn. De lokale situaties kunnen immers door diverse omstandigheden uiteenlopen, bijvoorbeeld door herschikkingen en/of reorganisaties.

- Hoe wordt de coördinerende rol vorm en inhoud gegeven?

Mede op grond van het overzicht dat volgt uit de eerste stap, kan de contactgemeente aan de collega's een voorstel doen voor de inrichting van de coördinerende rol.

- Hoe wordt tot een gezamenlijk regionaal programma gekomen en wat houdt dat programma in?

Een stap die uit het voorgaande min of meer logisch voortvloeit, is het gesprek met alle collega's over de opzet en inhoud van het regionaal programma, wie daarvoor wat doet, wanneer het wordt opgeleverd en langs welke weg het wordt vastgesteld. Dit regionaal programma moet er volgens de wet per 1 januari 2015 zijn.

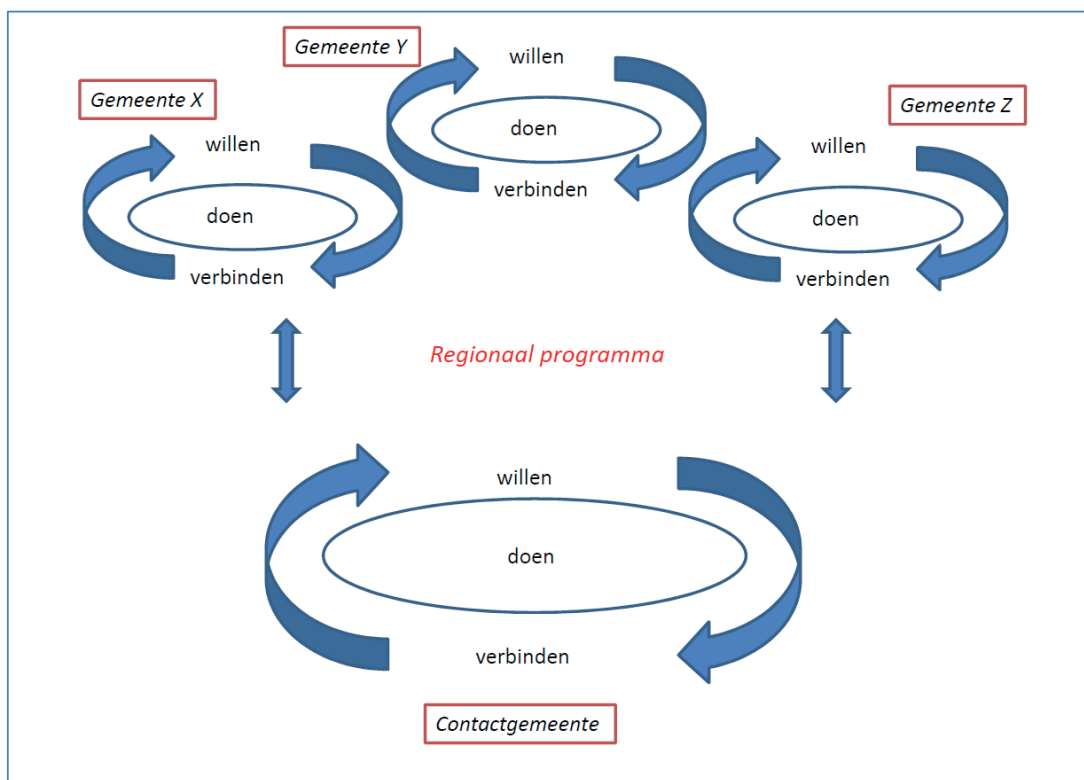
- Hoe wordt de financiële verantwoording ingericht?

Vanaf 1 januari 2015 krijgt de contactgemeente het educatiebudget in beheer en dient zij over de besteding ervan financiële verantwoording af te leggen aan het Rijk. Het kan van belang zijn die kant alvast te doordenken en met de collega-gemeenten te bespreken voordat het begin 2015 tot een feitelijke besteding van het budget komt.

Schakeling van beleidsprocessen

Door de rolverdeling die in de wet is opgenomen, en de stappen die daarbij gezet kunnen worden,

ontstaat het beeld van geschakelde beleidsprocessen. In de figuur is dat afgebeeld¹.



Figuur 1 Schakeling van beleidsprocessen

Ter toelichting: elke gemeente afzonderlijk expliciteert voor zichzelf en voor elkaar wat men wil bereiken met het educatiebeleid ('willen'). Daarbij wordt ook aangegeven hoe men dit al uitvoert en wat op dat vlak de wensen en verlangens zijn ('doen'). Het streven is om het eigen beleid en de voorgestane uitvoering te verbinden met dat van andere gemeenten, maar ook – naar de toekomst toe – met het sociaal beleidsdomein.

Datzelfde speelt ook voor de contactgemeenten, met een extra coördinerende taak.

Uit het samenspel tussen deze processen ontstaat het regionaal programma.

Onderdelen van het regionaal programma

De nieuwe regeling gaat ervan uit dat de gemeenten in gezamenlijkheid beschikken over een regionaal programma educatie. Wat omvat zo'n programma idealiter? We geven hierna een beschrijving, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het 'wat' en het 'hoe' van het educatieaanbod in de regio.

Wat wordt bereikt met een regionaal programma?

Het regionaal programma geeft antwoord op de vraag wat de gemeenten in een bepaalde tijdspanne willen bereiken als het om volwasseneneducatie gaat. Anders gezegd beschrijft het programma:

- de visie op volwasseneneducatie, zowel de gezamenlijk gedeelde visie als eventuele relevante verschillen tussen gemeenten;
- de voorgestane doelen en de te bereiken doelgroepen, eveneens wederom gezamenlijk en waar nodig apart per gemeente;
- de visie op samenwerking in de regio en de coördinerende rol van de contactgemeente.

¹ Gebaseerd op P.J. van Delden, Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten. Delft: Eburon, 2009.

Welke periode beslaat het regionaal programma?

Het regionaal programma benoemt op welke periode het betrekking heeft. Het is bijvoorbeeld mogelijk het voor voorsnog één jaar (2015) af te spreken, maar het is ook denkbaar het programma voor de hele periode 2015-2017 op te stellen. In dat laatste geval is het wellicht raadzaam een tussentijds herijkingsmoment in te bouwen, bijvoorbeeld medio 2016.

Wat wordt beschreven in het regionaal programma

Het programma gaat in op onder meer:

- de beoogde uitvoering: welk type aanbod wordt gerealiseerd, welk type organisaties gaan dit doen?;
- de wijze waarop de samenwerking in de regio wordt geformaliseerd: sluit men een nieuwe overeenkomst tussen de gemeenten onderling, maakt men gebruik van een al bestaande constructie (commissie, Wgr) of wordt hiervoor een nieuw construct gemaakt? (zie paragraaf 2.3);
- de financiering van het aanbod: met welke middelen wordt het beoogde aanbod gerealiseerd, hoe wordt het besteed? (zie paragraaf 2.4);
- de borging van kwaliteit: hoe wordt de kwaliteit van het aanbod gewaarborgd, hoe wordt een vorm van kwaliteitszorg ingebouwd? (zie paragraaf 3.3);
- de monitoring van de uitvoering: hoe wordt in beeld gebracht hoe de uitvoering verloopt en welke resultaten daarmee worden bereikt? (zie paragraaf 3.4);
- de financiële verantwoording: het is straks aan de contactgemeente deze te verzorgen. Helder moet zijn op welke wijze dat gebeurt en wat de contactgemeente nodig heeft van de collega's om dat adequaat te kunnen doen (zie paragraaf 2.5).

Vaststellen regionaal programma

Omdat het regionaal programma de gezamenlijke beleidsvoornemens vastlegt, en daar ook bestedingen aan verbonden zijn, zal dit programma door de gemeenten moeten worden vastgesteld.

Als de inhoud van het programma voor een gemeente overeenkomt met het beleid dat men al recent heeft bepaald, dan kan het programma waarschijnlijk 'ter kennisname' worden voorgelegd aan raad en/of college. Als voor 2015 en verder, andere of net iets andere beleidsvoornemens aan de orde zijn dan in het lopend beleid stonden, zal het programma door de gemeente waarschijnlijk ook formeel moeten worden vastgesteld.

Het is verstandig om over dit punt met elkaar in de regio een goede procedureafpraak te maken.

1.4 Educatie inbedden in het sociaal domein

Als het regionaal programma eenmaal draait, kan ook worden gezien en besproken hoe de gemeenten verder gaan met educatie na 2017. Educatie is dan immers onderdeel van het sociaal domein. Het voordeel daarvan is ten eerste dat daarmee in beginsel meer kansen en middelen beschikbaar komen voor het educatiebeleid. Ten tweede kunnen door het slim koppelen van reeds bestaande – maar nu wellicht nog wat versnipperde – beleidsinzet schaalvoordelen worden bereikt voor de Nederlandse taal en rekenen.

Verbindingen die juist de komende periode nadrukkelijker gelegd kunnen worden, zijn die met:

Werk en inkomen	Iemand stroomt eerder uit de bijstand omdat hij met meer taal- en rekenvaardigheid sneller een baan vindt
Sociale activering, re-integratie	Mensen kunnen actiever betrokken zijn in hun buurt/omgeving, meer participeren. Een educatietraject kan bijdragen aan re-integratie op de arbeidsmarkt
Welzijn	Met taal-/rekenvaardigheid worden mensen meer zelfredzaam en kan sociaal isolement worden voorkomen; mensen doen minder vaak een beroep op Wmo-voorzieningen
Schuldhelpverlening	Betere lees- en rekenvaardigheid kan bijdragen aan het voorkomen van schulden dan wel aan kortere schuldhelpverleningstrajecten
Onderwijsachterstanden	Het verminderen van onderwijsachterstand bij kinderen werkt beter als ook de ouders kunnen lezen, schrijven en rekenen.
Gemeentelijke dienstverlening	Mensen die kunnen lezen, schrijven en digitaal vaardig zijn, kunnen hun contact met de gemeente via digitale portals regelen; dit betekent kostenreductie voor de gemeente omdat het aantal contacturen bij de balies kan worden teruggedrongen

1.5 Stappenplan Regionaal Programma Educatie

Dit stappenplan is bedoeld om gemeenten bij de totstandkoming van een regionaal programma educatie te ondersteunen. Het stappenplan is vormgegeven als een set vragen, gerangschikt in vier fasen en per fase een aantal stappen. De vragen zijn een hulpmiddel en bieden houvast bij het gezamenlijk vormgeven van een regionaal programma educatie. Het stappenplan heeft niet de pretentie de enige juiste volgorde van stappen te bieden noch volledig te zijn. Afhankelijk van de intensiteit en het stadium van samenwerking kunnen de stappen in het model anders of sneller worden doorlopen. Bij bestaande samenwerking tussen regiogemeenten kan men ervoor kiezen vooral in te zetten op die onderdelen die nog onvoldoende aandacht hebben gekregen. Het model is dan vooral te gebruiken als een checklist.

Het stappenplan onderscheidt vier fasen:

Fase 1: Voorbereiding.

Het stappenplan gaat ervan uit dat elke gemeente eerst zelf voorbereidingen treft om haar bijdrage aan het regionaal programma educatie te optimaliseren. Het terug- en vooruitblikken op het beleid, het bepalen van het optimale aanbod voor de komende periode in het licht van doelen en doelgroep en het ontwikkelen van een visie op (regionale en lokale) samenwerking zijn de kernonderdelen van deze fase.

Fase 2: Ontwikkeling regionaal programma educatie

In de tweede fase worden alle lokale ambities en doelstellingen samengebracht in een regionaal programma educatie. Het te ontwikkelen programma gaat onder meer in op de beoogde uitvoering (welk type aanbod wordt gerealiseerd, welk type organisaties gaan dit doen), de borging van kwaliteit, de financiering van het aanbod en de wijze waarop de samenwerking in de regio wordt geformaliseerd.

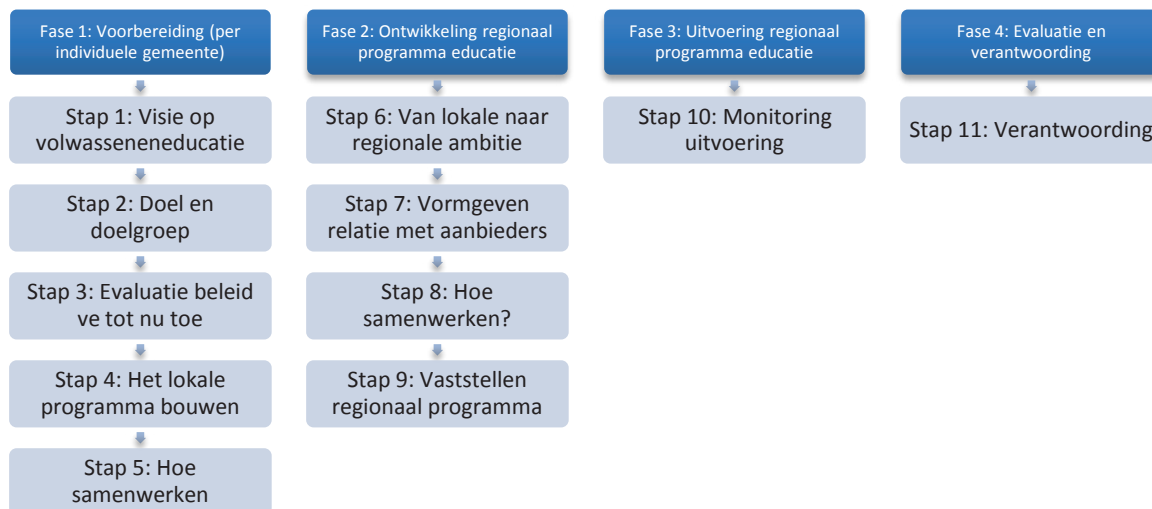
Fase 3: Uitvoering

Vervolgens gaat de regio aan de slag met de uitvoering van het regionaal programma. In deze fase ligt het zwaartepunt bij het monitoren van de uitvoering (zitten we nog op koers of moet er tussentijds bijgestuurd worden?).

Fase 4: Evaluatie en verantwoording

Voor educatiemiddelen is de verantwoording in de basis niet anders dan voor andere onderdelen van het beleid. Wel zijn er een paar bijzonderheden waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de

verantwoordingsrol van contactgemeenten richting de rijksoverheid.



Fase 1: Voorbereiding

Stap 1: Visie op de rol van volwasseneneducatie formuleren

- Hoe belangrijk is volwasseneneducatie in uw gemeente? Welke rol kan volwasseneneducatie spelen in het bereiken van uw doelstellingen in het sociaal domein?
- Waar gelooft u in en waarom, kijkend naar het belang van volwasseneneducatie? Wat zijn de onderliggende opvattingen en overtuigingen?
- Wat wilt u bereiken? Wat is uw belangrijkste opgave op het terrein van volwasseneneducatie voor de komende periode?
- Welke verandering, verbetering of vernieuwing streeft u na? Wanneer bent u geslaagd?
- Welke belangen en belanghebbenden spelen op lokaal niveau hierbij een rol?
- Hoe ziet u uw rol in het sturen op de kwaliteit van volwasseneneducatie? In welke mate en op welke aspecten wilt u sturen? Maakt u verschil in uw aanpak tussen formeel en non-formeel aanbod? Maakt u zowel gebruik van een al dan niet gecombineerd professioneel en vrijwillig aanbod?
- Hoe gaat u uw ambitie realiseren? Wat zijn de kritische succesfactoren in uw aanpak die bijdragen aan het gewenste resultaat?
- Wat zou er gebeuren als u niets doet?

Stap 2: Doelgroepen en doelen bepalen

DOELGROEPEN

- Welke doelgroepen in uw gemeente hebben prioriteit gezien uw opgave?
- Zijn de doelgroepen voldoende gesegmenteerd?
- Waar heeft elke doelgroep behoefte aan (en waaraan niet)?

DOELEN

- Welke doelen streeft u voor deze doelgroepen na met de inzet van volwasseneneducatie?
 - Betreft het bijv. niveauverhoging op het gebied van taal en/of rekenen, empowerment, onderhoud van vaardigheden of een combinatie hiervan?
- Hoe hangen de doelen met elkaar samen en hoe beïnvloeden ze elkaar?
- Welke resultaten en welk type aanbod is nodig en hoe draagt dit bij aan het bereiken van de doelen?
 - Indien uw doel niveauverhoging is, kiest u dan voor een diplomagericht (m.a.w. formeel) aanbod of voor een niet-diplomagericht (m.a.w. non-formeel) aanbod?
- Welke doelen zijn wel en niet te concretiseren en meetbaar? Waar zijn indicatoren nodig?

Stap 3. Evalueren beleid volwasseneneducatie tot nu toe

- Hoe staat u er feitelijk voor op het gebied van volwasseneneducatie? Welk aanbod kent uw gemeente momenteel voor welke doelgroepen en wat is het resultaat?
- Met welke partijen/aanbieders werkt u momenteel samen? In hoeverre bent u tevreden over de uitvoering (denk aan de kwaliteit van het aanbod, de werving en het bereik van doelgroepen, de samenwerking met de lokale stakeholders en netwerken) en de kosten-batenverhouding? Wat gaat goed, wat niet?
- Waar liggen nog kansen en mogelijkheden buiten het reeds bestaande aanbod in uw gemeente?
- Welke waardevolle elementen uit uw huidige aanpak wilt u behouden? Welke elementen wilt u anders of beter? Waar wilt u mee stoppen?

Stap 4. De optimale mix: doel, doelgroep en aanbieder bepalen

- Welke partijen/aanbieders (professionele en vrijwilligersorganisaties) zijn op dit moment actief met betrekking tot de doelgroep(en)?
- Welke partijen/aanbieders zijn gezien uw ambitie het meest optimaal om de samenwerking mee aan te gaan? Met welke daarvan werkt u al samen? Met wie wilt u meer/minder samenwerken? Waarom?
- Op welke wijze waarborgt u de kwaliteit van het aanbod? Op welke aspecten van kwaliteit van de aanbieders wilt u sturen?
- Welke kosten zal dit aanbod naar verwachting met zich meebrengen? Welk budget heeft uw gemeente zelf beschikbaar naast het regionale educatiebudget?

Checkvragen:

- Biedt u op deze wijze voldoende aanbod voor alle doelgroepen in uw gemeente? Welk aanbod zou gezien uw ambitie moeten worden afgebouwd en/of toegevoegd?
- Is er, gezien de doelen, doelgroepen en beoogde resultaten, een goede mix van (formeel en non-formeel) aanbod?
- Zijn er doelen waar geen aanbod aan te koppelen is of doelen die overmatige aandacht krijgen?
- Moeten er wellicht doelen bijgesteld worden op basis van de mogelijkheden in de uitvoering?

Stap 5. Hoe samenwerken?

SAMENWERKEN MET COLLEGA-GEMEENTEN IN DE REGIO

- Bent u bekend met de visie op volwasseneneducatie van uw collega-gemeenten in de regio? Waar zitten eventuele overeenkomsten en verschillen? Welke ambitie(s) deelt u?
- Wat ziet u als de toegevoegde waarde van regionaal samenwerken op het terrein van de volwasseneneducatie?
 - Wat gaat samenwerken aan een regionaal programma helpen om de problemen in uw gemeente op te lossen of de ambities te realiseren?
 - Wat zou er gebeuren als er niet regionaal wordt samengewerkt? Waarom is het zonder regionaal programma onvoldoende mogelijk de ambities van uw gemeente te realiseren?
- Hoe goed kent u uw collega's uit de regiogemeenten? Is er voldoende vertrouwen tussen de partijen?
- Op welke juridische basis wilt u de samenwerking vormgeven? Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of op privaatrechtelijke basis? Hoe zwaar weegt het verschil in waarborgen tussen de vormen voor u?
- Welke rolinvulling en -verdeling staat u voor?
 - Hoe ziet u uw eigen rol? Wat verwacht u van de overige regiogemeenten?
 - Hoe ziet u de beoogde rolverdeling tussen contact- en regiogemeenten? Wat zou in de praktijk volgens u wel kunnen werken, wat niet?
- Welke (overige) elementen zijn voor u belangrijk in het vormgeven van de regionale samenwerking? Waar gaat uw voorkeur naar uit voor wat betreft:
 - De verdeling van de educatiemiddelen over de regiogemeenten (zonder daadwerkelijk geld over te maken).
 - De inrichting van de overleg- en besluitvormingsstructuur.
 - Het omgaan met eventuele lastige dilemma's en verschillen in visie tussen de regiogemeenten?

SAMENWERKEN MET COLLEGA'S IN UW GEMEENTE

- Welke collega's zijn betrokken bij uw ambitie op het terrein van volwasseneneducatie en hoe zijn de rollen verdeeld?
- Wat ziet u als de toegevoegde waarde van samenwerken met collega's binnen het sociaal domein?
 - Hoe gaat samenwerken helpen om de problemen in uw gemeente op te lossen of de ambities te realiseren?
 - Wat zou er gebeuren als er niet wordt samengewerkt? Waarom is het zonder samenwerking onvoldoende mogelijk de ambities van uw gemeente te realiseren?
- Hoe verhouden de betrokken collega's zich tot educatie en welke issues zijn te verwachten?
- Welke wijze van samenwerking is in dit kader het meest efficiënt en effectief?

SAMENWERKEN MET RELEVANTE STAKEHOLDERS IN DE GEMEENTE

- Wie zijn de lokale partners en belangrijke spelers? Op welke manier werken ze al samen?
- Wat is nodig om te komen tot een sterke en samenhangende infrastructuur in uw gemeente?

SAMENWERKEN ALS CONTACTGEMEENTE MET COLLEGA-REGIOGEMEENTEN

- Hoe wilt u uw coördinerende rol vorm en inhoud geven? Hoe ziet u de rol van regiogemeenten?
- Op welke wijze wilt u het proces inrichten om te komen tot een gezamenlijk regionaal programma? Wie doet wat, wanneer wordt het programma opgeleverd en langs welke weg wordt het vastgesteld?
- Hoe wilt u de verdeling van middelen over de regio gaan vormgeven?
- Hoe wilt u gaan monitoren en verantwoorden? Wat heeft u van de collega's in de regio nodig en waaraan moet dit voldoen?

Fase 2: Ontwikkeling regionaal programma Educatie

Stap 6. Van lokaal naar regionaal

- Wat is uw gezamenlijke visie als regio op volwasseneneducatie?
- Hoe belangrijk is volwasseneneducatie voor uw regio? Waar gelooft u in en waarom?
- Wat wilt u als regio met elkaar bereiken, wat is uw gemeenschappelijke ambitie? Waar gaat u samen voor? Waar zitten de lokale accenten?
- Hoe gaat u uw ambitie realiseren? Wat zijn de kritische succesfactoren in uw aanpak die bijdragen aan het gewenste resultaat?
- Welk regionaal programma educatie past daar het beste bij? Wat is voor uw regio de optimale mix van doelgroepen, doelstellingen en aanbod? Welk aanbod (verhouding formeel, non-formeel) wordt gerealiseerd, welk type aanbieders (professionele en/of vrijwilligersorganisaties) gaan dit doen?
- Hoe ziet u uw rol in het sturen op de kwaliteit van volwasseneneducatie? In welke mate en op welke aspecten wilt u sturen? Op welke onderdelen is winst te behalen?

Stap 7: Vormgeven relatie aanbieders

- Welke middelen zijn nodig voor het uitvoeren van dit programma?
 - Op welke manier wordt het programma gefinancierd? Hoe worden de benodigde middelen verkregen? Welk deel bekostigen gemeenten zelf en welk deel wordt vanuit het educatiebudget bekostigd?
 - Zijn er doelen, doelgroepen en/of aanbod waar relatief veel of weinig (educatie)middelen aan gekoppeld zijn? Wat betekent dat?
- Hoe ziet de kosten-baten verhouding eruit? Is dit voldoende in balans?
 - Bent u bekend met de aanbieders in uw regio van (formele en non-formele) onderwijstrajecten?
 - Hoe geeft u de financiële relatie met aanbieders vorm?
 - Kiest u voor subsidiëren of inkopen?
 - In geval van inkoop, voor welk type aanbestedingsproces kiest u?
 - Welk type bekostigingsvorm (productiebekostiging, functie-, resultaat- of cliëntgerichte bekostiging) kiest u?

Stap 8. Hoe samenwerken ?

- Wat zijn voor u als regio belangrijke elementen in de vormgeving van de regionale samenwerking? Zijn er onderling belangrijke verschillen op dit punt?
- Op welke wijze wilt u als regio de samenwerking vormgeven?
 - Op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of op privaatrechtelijke basis? Hoe zwaar weegt het verschil in waarborgen tussen de basisvormen voor u?
 - Hoe zwaar of licht wilt u de samenwerking vormgeven? In geval van de Wgr: kiest u voor wel of geen openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, centrumgemeente of rechtspersoon? In geval van privaatrechtelijk: kiest u voor een overeenkomst of een rechtspersoon?
- Hoe goed kent u uw collega's uit de regiogemeenten? Is er voldoende vertrouwen tussen de partijen?
- Hoe wilt u de verdeling van middelen over de regio gaan vormgeven?
- Hoe wilt u de financiële verantwoording gaan vormgeven? Wat wordt van eenieder verwacht?

Stap 9. Vaststellen regionaal programma

- Welke belangrijke beslissingen zijn er te verwachten en wanneer?
- Op welke manier vindt besluitvorming over het programma plaats en welke overlegorganen worden daarvoor ingezet? Hoe is de gemeenteraad bij het proces betrokken?
- Welke concrete planning voor de besluitvorming vloeit hieruit voort?

Fase 3: Uitvoering

Stap 10. Hoe monitoren?

- Welke eisen worden gesteld aan de manier van uitvoering van het regionaal programma? Waar wordt op gelet bij het beoordelen van de voortgang?
- Wat zijn de belangrijkste risico's voor dit programma (voor zover te overzien)? Waar worden deze door veroorzaakt en wat zijn hun mogelijke gevolgen voor de ambitie?
- Op welke criteria wordt vooral gestuurd in dit programma? Kunnen deze criteria geoperationaliseerd worden?
- Welke informatie is nodig om de voortgang te beoordelen? Waar komt de informatie vandaan, hoe wordt deze verzameld en beoordeeld? Hoe vaak en naar wie wordt gerapporteerd over de voortgang?
- Welke mogelijke maatregelen zijn er om tussentijds bij te sturen of de voortgang van het programma te beïnvloeden, gegeven de gekozen besturingscriteria?

Fase 4: Evaluatie en verantwoording

Stap 11. Hoe verantwoorden?

- Welke eisen worden gesteld aan de financiële verantwoording van het regionaal programma?
- Wat betekent dat voor alle regiogemeenten? Wat wordt van hen verwacht?
- Is de verantwoordingsrol van de contactgemeente helder?

Casus

Enkele kenmerken van de casus

De gemeente waar we mee spreken is een grote gemeente en heeft ook de status van contactgemeente. Deze regio ligt in het midden van het land en omvat naast de contactgemeente, die vrij groot is, enkele middelgrote gemeenten en verder een aantal kleine.

De gemeenten in deze regio trekken al wat langer met elkaar op; ze stemmen diverse aangelegenheden ook op bestuurlijk niveau met elkaar af.

Wat is het doel?

De gemeenten in deze regio hebben inhoudelijk hetzelfde vertrekpunt gekozen. En, zo geeft de ambtenaar aan, "een feit is dat Nederland nog een grote groep inwoners kent, die het Nederlands niet of slecht machtig is. Rekenen kan daarnaast ook een probleem zijn." Dat mensen deelnemen aan de maatschappij, dat ze participeren, is dan ook bij deze gemeenten steeds een hoofddoelstelling van het beleid. En ook hier wordt beleidsmatig erkend dat taalbeheersing een belangrijke voorwaarde is om ook beter, zelfstandig, te kunnen participeren in economisch opzicht.

De ambtenaar geeft aan dat het vanuit dat uitgangspunt voor de hand ligt dat de gemeenten ieder kiezen voor een eigen beleidsvorm op dit terrein. "Want er worden door ons allemaal activiteiten uitgevoerd gericht op een betere beheersing van taal en rekenen. Vooral mensen, die dat niet zelf kunnen betalen, moeten daarmee ondersteund worden om in onze maatschappij goed mee te kunnen doen. Tegelijkertijd is er wel voor iedereen een (soms bescheiden) mogelijkheid om aan verbeteringen te werken." Omdat er nu eenmaal in de populatie lokale verschillen zijn, werkt de vormgeving van het beleid lokaal dus ook steeds net iets anders uit.

Voor welke aanpak is gekozen?

Tegelijkertijd wordt er wel samengewerkt. "In de regio is er met elkaar voor gekozen om door middel van een breed palet aan producten in de taal- en rekenbehoefte van mensen te voorzien. Variërend van non-formele trajecten met enkele uren onderwijs per week in de wijken tot formele trajecten met beduidend meer uren onderwijs per week en meer centraal georganiseerd." En er zijn ook duidelijke prioriteiten: "Die ligt voor veel gemeenten bij de groep mensen met een uitkering. Om deze groep beter economisch zelfstandig te laten functioneren, krijgen zij van de gemeenten daarvoor volwassenen-educatie aangeboden, vaak in de hoop dat zo'n traject uiteindelijk gaat leiden tot een (vak)scholings-traject. Ook mensen zonder uitkering kunnen zich melden voor een dergelijk traject. De prioriteit ligt dan echter niet bij deze groep."

Het brede aanbod wordt enigszins gebundeld georganiseerd. Daarvoor zijn in samenwerking met de Stichting Lezen en Schrijven plaatselijk samenwerkingsverbanden opgezet. "Dat helpt bij de afstemming: het geven van taallessen door verschillende organisaties wordt in die verbanden beter op elkaar afgestemd. Bovendien kunnen in de verbanden vrijwilligers worden getraind in het lesgeven en krijgen zij zo hun lesmateriaal voor de lessen. Het versterkt zo de basis van vooral de non-formele educatie", aldus de ambtenaar. De non-formele educatie heeft verder een belangrijke spin off, zo geeft hij aan: "het helpt omdat deelnemers zo wennen aan het weer naar school gaan en vervolgens ook in staat zijn om deel te nemen aan de intensievere lessen van het centrale formele aanbod."

Het non-formele aanbod wordt meestal mede door de gemeenten bekostigd, hetzij direct, hetzij indirect door subsidies aan diverse instellingen. Het formele aanbod wordt bekostigd uit de rijksmiddelen educatie en soms met extra gemeentelijke middelen.

Wat is het beeld voor de nabije toekomst?

In deze regio gaat men voorlopig door met het ROC: "Bestuurlijk is de voorkeur om in de komende

jaren de rijksmiddelen educatie volledig in te blijven zetten bij een ROC." Want waarom veranderen als je tevreden bent: "De kwaliteit van het huidige aanbod wordt als goed ervaren terwijl het aanbod van andere partijen nog als een risico wordt gezien."

De ambtenaar vertelt dat het nog maar de vraag is of voldoende spreiding van het aanbod in deze landelijke regio kan worden gerealiseerd als men overgaat tot aanbesteding. Ook dat is een argument om vooralsnog door te gaan met het ROC. En er is nog een andere praktische reden: "Zoals bijna gebruikelijk worden de details van de wetwijziging bovendien zo laat afgerond, dat aanbesteden na dat tijdstip feitelijk betekent, dat nieuwe opdrachtnemers niet in staat zullen zijn om vanaf 1 januari 2015 deelnemers een goed aanbod te doen."

In lijn hiermee wordt met alle in de regio betrokken gemeenten vanaf het voorjaar van 2014 onderzocht of de huidige inzet van de middelen voortgezet kan worden. "In een al jaren bestaand regionaal overleg met wethouders staat dit onderwerp af en toe op de agenda. Dit najaar moet blijken of de tot nu toe gerealiseerde afspraken in een meerjarige conceptovereenkomst voldoende draagvlak krijgen om door te gaan met deze aanpak."

Het doorgaan met het ROC is overigens niet zonder voorwaarden. Zo zullen de gemeenten van het ROC vragen om steeds meer een (verwachte) marktconforme prijs bij de aangeboden producten toe te passen. Door het aanbod meer te centraliseren op een paar plaatsen in de regio moet het mogelijk zijn die prijsreductie te realiseren, dat is althans de verwachting van de gemeenten.

Op basis van het ingekochte budget krijgen de afzonderlijke gemeenten vervolgens de ruimte om zelf te kiezen welke producten zij voor de door hen aangedragen deelnemers willen inzetten. Een inhoudelijk programmeringsrecht dus, waarbij zij vervolgens gedurende het jaar regelmatig worden geïnformeerd over de voortgang van hun deelnemers en de besteding van hun deelbudget daarbij.

"Het kan zo gaan werken", zo verwacht de ambtenaar, "de gewijzigde wet geeft daar de mogelijkheid toe." Een tip voor andere gemeenten is nog: "Zorg ervoor dat je alle collega's in de regionale overleggen meeneemt in het denken, dat zullen de meesten ook wel doen." Hij voegt er aan toe: "regel anderzijds ook dat er een bestuurlijk regionaal platform is om zaken te bespreken en dat dat platform ook daadwerkelijk mandaat krijgt. Dat is niet makkelijk maar het helpt enorm."



Bouwsteen 2 De basis – Intergemeentelijke samenwerking

2.1 Inleiding

Gemeenten hebben elkaar nodig om een regionaal programma educatie op te stellen. Deze bouwsteen beschrijft alle aspecten die betrekking hebben op de samenwerking tussen gemeenten in dit verband. Ook de rol van de contactgemeente in deze samenwerking wordt hierin beschreven. Aan de orde komen achtereenvolgens:

- een aantal belangrijke factoren voor een succesvolle samenwerking (2.2);
- verschillende soorten samenwerkingsverbanden (2.3);
- de keuzes die gemaakt kunnen worden om de financiële relatie met aanbieder van educatie vorm te geven (2.4);
- de wijze waarop de inzet van de educatiemiddelen verantwoord kan worden (2.5).

2.2 Samenwerken is mensenwerk

2.2.1 Introductie

Samenwerken met collega's in de regio is voor u niet nieuw maar blijft een uitdaging. Op allerlei beleidsterreinen groeit de aandacht voor de regio. Arbeidsmarktregio's, regionale afspraken over de jeugdzorg, de veranderingen in de WMO en de wijzigingen in de Wet Educatie vragen om samenwerking. De activiteiten van uw inwoners stoppen nu eenmaal niet bij de gemeentegrenzen. In de wandelgangen is intergemeentelijke samenwerking vaak een dankbaar onderwerp van gesprek, al dan niet om frustratie over de samenwerking te delen. Kan het ook anders? Kan samenwerking meer zijn dan 'lastig'? Het antwoord is: Ja, het kan. Succesvolle samenwerking is een bron van innovatie, energie en efficiëntie.

Hoe doet u dat? Succesvol samenwerken? Helaas is er geen standaardrecept, maar er zijn wel bewezen succesvolle ingrediënten.

2.2.2 Succesvolle ingrediënten van intergemeentelijke samenwerking

Gedeelde ambitie: meer dan een paar doelstellingen formuleren

Samen gaan voor één doel. Daar begint succesvolle samenwerking mee. Het formuleren van een gedeelde ambitie vraagt veel aandacht. Het gevoel van gemeenschappelijkheid wordt versterkt als duidelijk wordt dat de lokale belangen sterk met elkaar samenhangen en u niet alleen uw doelen kunt bereiken. Het is daarmee van belang om de lokale doelstellingen te analyseren op samenhang met regionale ontwikkelingen. Dit creëert een gevoel van gezamenlijke urgentie en geeft een sterke impuls aan samenwerking.

Vaak start een samenwerking zonder aandacht te besteden aan de gedeelde ambitie. Gedeelde ambitie gaat verder dan consensus over inhoudelijke doelstellingen. Is er bijvoorbeeld nagedacht over wat iedereen verstaat onder 'resultaat en succes'? En zijn er goede afspraken over hoe u met elkaar wilt samenwerken? Zijn er voldoende middelen beschikbaar en zitten de juiste mensen aan tafel met verstand van zaken en beslissingsbevoegdheid? Is er ruimte ingebouwd voor onverwachte wendingen in het proces? Is er een inschatting gemaakt van de risico's en hebt u er vertrouwen in dat de eindstreep wordt behaald? Antwoordt u op één van deze vragen nee? Dan moet u terug naar de tekentafel en gesprekstafel. Zijn de antwoorden ja? Evalueer dan regelmatig of alle samenwerkingspartners nog steeds achter de ambitie staan.

Belangen: niet achter de coulissen maar op het toneel

Bij samenwerking heeft iedereen verschillende belangen. Lang niet altijd legt iedereen de kaarten open op tafel. Elkaars belangen bespreekbaar maken is een middel om later in het proces blokkades en vertraging te voorkomen. Het sleutelwoord is vertrouwen. Want uw kaarten laten zien vraagt om vertrouwen in de samenwerkingspartners. Het bespreekbaar maken van belangen zorgt ook voor nieuwe verbindingen. Want lang niet altijd zijn belangen tegenstrijdig. Identificeer de 'mutual gains' en creëer daarmee vaart in het proces.

Naast het identificeren van 'mutual gains' is het net zo belangrijk om de kracht van lokale verschillen te benoemen. In de vormgeving van de gedeelde ambitie worden verschillende belangen productief ingezet door de verschillen te erkennen. De drang om de eigen identiteit te beschermen en lokale belangen te behartigen wordt positief 'omgedraaid' door ieders specifieke bijdrage te benoemen.

Goede onderlinge werkrelatie: wie was die man rechts van mij ook alweer?

Hoe zorgt u voor voldoende onderling vertrouwen tussen de samenwerkingspartners? Door te werken aan de persoonlijke relatie. Ken elkaar. Zorg voor een vaste groep collega's aan tafel. Spreek elkaar ook af en toe in een informele setting. Zorg voor een goede en ontspannen sfeer. Onderling vertrouwen wordt verder versterkt door betrouwbaar gedrag. Maakt u samen afspraken over bijvoorbeeld deadlines, communicatie en inhoudelijke standpunten? Kom deze afspraken na of maak bespreekbaar waarom de gemaakte afspraken zorgen voor frictie in uw agenda of op de interne afdeling.

Goede rolverdeling: wie is waarvoor verantwoordelijk?

Trage processen en vergaderingen zonder besluiten zijn vervelend en deels te voorkomen door goede afspraken te maken over de rolverdeling in de samenwerking. Denk dan aan vragen als: Hoe verloopt de besluitvorming? Zijn de verschillende taken goed belegd? Zijn de verschillende rollen van elkaar gescheiden? Een samenwerking wordt makkelijker als er mensen zijn voor 'de inhoud' en voor 'het proces'. Bedenk met elkaar een escalatiemodel voor als de resultaten niet worden behaald of als er andere verstoringen zijn in het proces en bespreek regelmatig de rolverdeling.

Een goede rolverdeling hangt ook samen met erkenning van de rol van gemeenteraden. Gemeente-

raden zijn indirect betrokken bij de regionale besluitvormingsprocessen. Worden zij niet betrokken bij het proces in de regio, kan dit tot vertraging leiden door bijvoorbeeld afkeuring van de regionale plannen. Het gebrek aan regionale democratische controle kan eenvoudig worden opgelost door regelmatig bijeenkomsten en brainstormsessies te organiseren voor raadsleden. Door raadsleden te laten meedenken krijgen zij inzicht in de processen en vorderingen in de regio en kunnen zij sturing geven aan de activiteiten van de lokale vertegenwoordigers (wethouders en burgemeesters) in de regio. Door aandacht te geven aan de taken van de Raden wordt de regio daarmee een 'politieke ruimte' (Boogers, 2013) wat de samenwerking ten goede komt.

Het proces: volg het recept

Een smakvolle lasagne gaat niet eerst in de oven voordat de groenten zijn gesneden. Zo is het ook met ontastbare begrippen als 'een goed proces'. De volgorde van het recept bepaal je samen. De overgang naar een volgende fase in de samenwerking is daarbij van belang. Check of u van de tekentafel naar de actiestand kunt gaan. De ene collega wil altijd sneller dan de ander. Erken ook elkaars kwaliteiten en rollen in samenwerking. De één pakt de rol van criticus en zet overal vraagtekens bij. De ander is visionair en wil alleen maar 'ja, gaan' horen bij nieuwe ideeën. De één is van de details, de ander van de grote lijnen. Respecteer elkaars rol en erken dat verschillende kwaliteiten nodig zijn om een succesvol resultaat neer te zetten. Neem de tijd om tussenresultaten te borgen en te checken of deze in lijn zijn met de ambitie. Vier successen met elkaar om de energie hoog te houden.

2.2.3 Praktische tips

- Stel een kwartiermaker aan voor de procesbegeleiding.
- Maak een smoelenboek, leer de namen van de mensen aan tafel, ken uw collega's!
- Wees transparant in het verstrekken van informatie en maak geen onderscheid tussen de verschillende partijen.
- Limiteer cc'en bcc'en. Maak e-mails persoonlijk en gericht aan de samenwerkingspartners. Informeer uw leidinggevende niet door hem of haar in de cc te zetten van e-mails aan de samenwerkingspartners.
- Wees eerlijk over belangen, wensen, persoonlijke of professionele knelpunten en deadlines. Laat anderen u helpen door te communiceren.
- Niet tevreden over de samenwerking: spreek het uit!
- Tevreden over de samenwerking: spreek het uit! Vier successen.
- Spreek elkaar aan op betrouwbaar 'samenwerkingsgedrag'. Is op tijd komen voor u belangrijk? Wees op tijd! Worden deadlines steeds overschreden? Bespreek het en maak werkbare afspraken met elkaar.

2.2.4 Bronnen

- Boogers, M. (2013). Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert. Universiteit Twente
- Pijpers, F., Heerwaarden, van Y., Timmermans, M. (2014). Handreiking Beter Samen. Nederlands Centrum Jeugdgezondheid (NCJ)
- Schilder, A., Kos, S. (2014). Handreiking Financiën en de 3 D's. Bijlage kosten- en risicoverevening voor de 3 D's.

2.3 Vormgeven aan regionale samenwerking

2.3.1 Introductie: manieren om samenwerking vorm te geven

Door de uitbreiding van taken van gemeenten, neemt het belang van samenwerking tussen gemeenten toe. Door samenwerking kunt u dingen bereiken die individueel moeilijk of niet kunnen worden bereikt. Samenwerking biedt de kans om samen te leren, het biedt de gelegenheid om kennis, ervaring en expertise te delen en samen op te trekken in de contacten en afspraken met andere maatschappelijke partijen. Het heeft ook kostenvoordelen om samen te werken en soms bestaat de wettelijke plicht op regionaal niveau taken uit te voeren.

In dit onderdeel van de Handreiking behandelen we de belangrijkste samenwerkingsvormen tussen gemeenten in het sociaal domein, inclusief het beleidsterrein educatie. Dit met het oog op de laatste wijzigingen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), waardoor gemeenten meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen voor het educatieaanbod. U moet daarvoor samenwerken in de arbeidsmarktregio's.

Er zijn veel manieren waarop gemeenten de samenwerking vorm kunnen geven. In de praktijk zijn er ook zeer veel varianten die worden gebruikt en die op verschillende beleidsterreinen ook verschillend kunnen zijn. Dat hangt o.a. af van de eisen die de rijksoverheid stelt, zowel de inhoudelijke vakministeries als het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de basis gaat het om de volgende vormen die kunnen worden onderscheiden:

Publiekrechtelijk (WGR)	Privaatrechtelijk
	Convenant
Openbaar lichaam	Overeenkomst/contract
Gemeenschappelijk orgaan	Stichting
Centrumgemeente	Coöperatieve vereniging
Regeling zonder meer	BV
Gemeenschappelijk orgaan voor bedrijfsvoeringstaken	NV

Bron: Think Public Advies

Hieronder lichten wij de verschillende vormen van samenwerking toe, inclusief de voor- en nadelen en de relevantie voor het inzetten van educatiemiddelen in de arbeidsmarktregio's.

Publiek- of privaatrechtelijke samenwerkingsvorm?

Gemeenten kunnen hun onderlinge samenwerking op verschillende manieren vorm geven. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt het wettelijk kader en kent een aantal vormen waarop gemeenten hun onderlinge samenwerking kunnen invullen. Zij kiezen dan voor een publiekrechtelijke vormgeving van samenwerking. Het is ook mogelijk de samenwerking vorm te geven door te kiezen voor privaatrechtelijke vormen van samenwerking, waarbij afspraken worden vastgelegd in overeenkomsten die zij als maatschappelijke partij met elkaar aangaan of door samen een nieuwe privaatrechtelijke organisatievorm op te zetten.

Het voordeel van het kiezen voor een publiekrechtelijke vorm van samenwerking is dat een aantal waarborgen zijn geregeld, die niet gelden voor privaatrechtelijke samenwerking. Het gaat om bepalin-

gen die onderdeel uitmaken van de Wgr, maar ook bijvoorbeeld de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Daarin staan bepalingen over zaken als politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.

Het nadeel van publiekrechtelijke vormen van samenwerking is dat het bepaalde stappen vergt en dat aan eisen moet worden voldaan, die gemeenten als (te) omslachtig en als onnodig kunnen beoordelen. Deze stappen en eisen gaan dan ten koste van de snelheid en geschiktheid van publiekrechtelijke samenwerkingsvormen. Hierbij geldt de kanttekening dat in recente wijzigingen in de Wgr een aantal eisen zijn komen te vervallen (zoals de goedkeuringsvereiste van Gedeputeerde Staten) en nieuwe mogelijkheden worden geïntroduceerd. Ook geldt de kanttekening dat aanpassingen/aanvullingen kunnen worden gedaan in bestaande regelingen, wat in ieder geval de snelheid ten goede komt (zie paragraaf 2.3.2 voor verdere uitwerking van deze punten).

Privaatrechtelijke vormen van samenwerking hebben als voordeel dat ze relatief snel en flexibel zijn op te stellen, wat het mogelijk maakt afspraken op korte termijn en op maat te maken. De inhoudelijke en wettelijke eisen zijn minder omvangrijk dan bij een publiekrechtelijke vorm van samenwerking, maar ook op privaatrechtelijke overeenkomsten die worden aangegaan door overheden zijn bijvoorbeeld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing (zoals geformuleerd in het Burgerlijk Wetboek (BW) en de Awb).

Een belangrijk nadeel van privaatrechtelijke overeenkomsten is dat ze sneller kunnen worden geïnterpreteerd als ondernemersactiviteiten. Dit heeft gevolgen voor de fiscale behandeling, de van toepassing zijnde aanbestedingsregels en het oordeel of sprake is van ongelijke mededinging.

2.3.2 Samenwerken volgens de Wgr

De Wgr kent in de basis vier vormen waarop de samenwerking in een gemeenschappelijke regeling kan worden vormgegeven:

- 1 Met behulp van een openbaar lichaam;
- 2 Met behulp van een gemeenschappelijk orgaan;
- 3 Door één van de gemeenten als centrumgemeente aan te wijzen;
- 4 Door samen te werken in een 'regeling zonder meer'.

Daarnaast bestaat binnenkort een vijfde vorm binnen de Wgr, de zogenaamde bedrijfsvoeringsorganisatie, die speciaal is bedoeld voor de gezamenlijke uitvoering van bedrijfsvoeringstaken². In de onderstaande paragrafen wordt kort ingegaan op de inhoud en de belangrijkste voor- en nadelen van iedere samenwerkingsvorm en de relevantie voor het organiseren van het educatieaanbod in de arbeidsmarktregio's. Tot slot wordt in deze paragraaf ingegaan op de mogelijkheid aanvullingen te doen op al bestaande gemeenschappelijke regelingen, zoals het uitbreiden van de reikwijdte of het introduceren van bestuurscommissies.

Een gemeenschappelijke regeling met openbaar lichaam

De Wgr besteedt het meeste aandacht aan een regeling met openbaar lichaam, waarbij er een gemeenschappelijk bestuur komt en een rechtspersoonlijkheid. Het bestuur bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter (zogenaamd 'geleed bestuur'). De rechtspersoonlijkheid houdt in dat het openbaar lichaam zelfstandig verplichtingen kan aangaan in het maatschappelijk verkeer. In de praktijk komt deze vorm veel voor bij samenwerking op het gebied van sociale werkplaatsen (WSW-bedrijven) en de uitvoering van sociale zekerheidswetten (WWB), die binnenkort onderdeel uitmaken van de nieuwe Participatiewet.

² Deze nieuwe vorm is onderwerp van een wetwijziging die op 8 juli 2014 is goedgekeurd door de Eerste Kamer en alleen nog moet worden gepubliceerd in het Staatsblad.

Voordelen:

- Het voordeel van een regeling met openbaar lichaam is dat de bestuurlijke aansturing duidelijk is geregeld, waarbij tussen algemeen en dagelijks bestuur taken kunnen worden verdeeld en er tussen de besturen interne checks and balances zijn.
- Het voordeel van het hebben van rechtspersoonlijkheid is dat voor de uitvoering van taken rechtstreeks afspraken met andere partijen kunnen worden gemaakt over deze uitvoering en er mensen in dienst kunnen worden genomen.

Nadelen:

- Veel gemeenten ervaren een regeling met openbaar lichaam als te 'zwaar', omdat een nieuw en geled bestuur wordt opgezet, wat ook kan leiden tot 'bestuurlijke drukte'.
- Het hebben van een eigen rechtspersoonlijkheid kan er toe leiden dat een te eigenstandige organisatie gaat ontstaan 'op afstand' van de deelnemers, die een te sterke eigen logica en eigen belangen krijgt.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's:

Omdat in regionale samenwerking op het sociaal domein veel wordt gewerkt met deze vorm van gemeenschappelijke regeling, is het relevant deze te kennen en daarmee in ieder geval de verbinding te leggen. Hierbij kan worden gedacht aan het bespreken van en eventueel ook besluiten over het regionale educatieplan in het algemeen en het dagelijks bestuur van de regeling.

Een gemeenschappelijke regeling met gemeenschappelijk orgaan

Een regeling met een gemeenschappelijk orgaan heeft wel een bestuur, maar dat is niet geled (geen algemeen en dagelijks bestuur). Daarnaast heeft een gemeenschappelijk orgaan ook geen rechtspersoonlijkheid. De wetgever geeft aan dat een regeling met een gemeenschappelijk orgaan geschikt kan zijn voor bijzondere gevallen, waarbij wordt gedacht aan relatief beperkte en enkelvoudige taken waarvoor een geled bestuur en rechtspersoonlijkheid niet nodig zijn.

In de praktijk komt deze vorm van samenwerking tussen gemeenten weinig voor, maar de vorm nodigt wel uit kritisch na te denken over de noodzaak van een geled bestuur en rechtspersoonlijkheid.

Voordelen:

- Er is wel een bestuur en sprake van bestuurlijke aansturing door de deelnemers, maar dat is relatief 'licht', wat bestuurlijke drukte beperkt.
- Doordat geen eigen rechtspersoonlijkheid bestaat, is er minder risico op het ontstaan van een te grote, eigenstandige en afstandelijke regionale organisatie.

Nadelen:

- Omdat er geen geled bestuur is, ontbreekt de mogelijkheid om taken tussen algemeen en dagelijks bestuur te verdelen en zijn er minder interne checks and balances.
- Doordat er geen rechtspersoonlijkheid is, kunnen niet rechtstreeks afspraken worden gemaakt met andere partijen en kunnen geen mensen in dienst worden genomen voor de uitvoering. Dit vergt 'hulpconstructies' via (één van de) deelnemers aan de regeling.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

Voor de regionale afstemming die nodig is voor de inzet van educatiemiddelen biedt een gemeenschappelijke orgaan een mogelijkheid om dit bestuurlijk te verankeren. De deelnemende gemeenten hebben dan hun eigen bestuurlijke vertegenwoordiger, die mee kan beslissen over de keuzes die worden gemaakt. Voor het daadwerkelijk aangaan van afspraken met onderwijsinstellingen moet een

verbinding worden gelegd met een openbaar lichaam dat al bestaat of één van de gemeenten moet een leidende rol gegeven worden.

Een centrumregeling

Een centrumregeling is een regeling waarin de bevoegdheden zijn beschreven van de bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten.

In het kader van de nieuwe jeugdzorgtaken die gemeenten krijgen met ingang van 2015 hebben verschillende regio's een centrumregeling opgesteld. Daarnaast geldt dat voor taken op het gebied van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang (MOVO) en de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) voor voortijdig schoolverlaten gebruik wordt gemaakt van een 'centrumgemeente' of 'contactgemeente'. Deze laatste vorm geldt ook voor de recente wijzigingen in de WEB op het gebied van volwasseneducatie. Het bijzondere bij deze laatste vorm is dat het niet de gemeenten zelf zijn van wie het initiatief tot samenwerking is gekomen, maar dat de wetgever heeft bepaald dat dit wenselijk is en de centrumrol als zodanig heeft opgenomen in de bijbehorende materiewetten.

Voordelen:

- Door één van de deelnemende gemeenten leidend te laten zijn, kan de daadkracht, doorzettingsmacht en snelheid waarmee de uitvoering van gezamenlijk taken plaatsvindt toenemen.
- In een centrumregeling kan gebruik worden gemaakt van de rechtspersoonlijkheid van één van de deelnemende gemeenten, waardoor geen nieuw orgaan nodig is.

Nadelen:

- Doordat één van de deelnemende gemeenten leidend is, kan in de praktijk de bestuurlijke en organisatorische invloed van de andere gemeenten beperkt zijn.
- De voorkeuren en werkwijzen van de centrumgemeente kunnen dominant gaan worden in wat feitelijk een regionale samenwerkingsconstructie moet zijn.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

De taken en werkwijze van de contactgemeenten in de arbeidsmarktregio's, die een trekkende rol krijgen in de besteding van educatiemiddelen van de WEB, kunnen goed worden vastgelegd in een centrumregeling. Er wordt dan aangesloten bij de bestuurlijke kracht en rechtspersoonlijkheid van deze gemeente. Aandachtspunt is om de bestuurlijke en ambtelijke inbreng van de andere gemeenten formeel en informeel goed in te vullen.

Een regeling zonder meer

Bij een regeling zonder meer is geen sprake van een openbaar lichaam, gemeenschappelijke orgaan of centrumgemeente. De deelnemende gemeenten gaan wel een samenwerking aan, maar die is heel 'licht' van karakter, zonder herverdeling van taken of bevoegdheden. Een voorbeeld van een regeling zonder meer is een bevoegdhedenovereenkomst tussen bestuursorganen, ook wel convenant genoemd. De deelnemende gemeenten leggen daarin vast welk gezamenlijk doel ze nastreven en hoe ze de uitoefening van hun publiekrechtelijke bevoegdheden daarin afstemmen. Op het gebied van arbeidsmarktbeleid en in het onderwijs wordt vaak gewerkt met convenanten, al zijn het daarbij vaak niet alleen gemeenten die samenwerken, maar ook private partijen of hun vertegenwoordigers (werkgevers en werkgeversorganisaties) en onderwijsinstellingen.

Voordelen:

- De deelnemende gemeenten stemmen hun beleid en bevoegdheden op elkaar af, maar veranderen niets aan de bestaande verdeling van taken en bevoegdheden. Dit vergemakkelijkt de snelheid waarmee de samenwerking kan worden aangegaan.

- Door samenwerking in deze lichte vorm, kan de basis ontstaan voor intensievere en zwaardere vormen van samenwerking in de toekomst.

Nadelen:

- De samenwerking kan een zekere mate van vrijblijvendheid hebben, omdat alleen sprake is van afstemming en het vaak ontbreekt aan hele concrete, eventueel afdwingbare afspraken.
- Doordat de samenwerking beperkt blijft tot afstemming, zijn de mogelijkheden tot het behalen van schaalvoordelen en bundelen van expertise en kennis geringer.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

In een regeling zonder meer kunnen gemeenten in een arbeidsmarktregio hun gezamenlijk educatieplan goed en snel afstemmen. Daarbij kunnen ook andere partijen dan onderwijsinstellingen worden betrokken. In dit geval wordt niet gekozen voor een zakelijke relatie 'op afstand', maar maatschappelijk partnerschap. Op basis van ervaringen kan worden bezien in hoeverre verdere uitbreiding en formalisering van de samenwerking nodig is.

Een gemeenschappelijke regeling met bedrijfsvoeringsorganisatie

Deze nieuwe vorm is ingesteld door de wetgever, vanuit de behoefte van gemeenten om voor de uitvoering van bedrijfsvoeringstaken een vorm van samenwerking aan te kunnen gaan zonder geëel bestuur, maar met rechtspersoonlijkheid. Voor deze bedrijfsvoeringstaken, met als voorbeelden taken rond personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie, communicatie en huisvesting kan worden volstaan met een minder zware bestuurlijke aansturing. Hoewel nieuw en hoewel de exacte datum van inwerkingtreding nog bekend moet worden, hebben al veel gemeenten te kennen gegeven voor hun samenwerking op bedrijfsvoeringsterrein gebruik te zullen gaan maken van deze vorm. De nieuwe vorm biedt ook de kans om, waar voorheen gebruik werd gemaakt van privaatrechtelijke constructies als Shared Service Centra (SSC's), deze nu om te zetten naar een publiekrechtelijke vorm.

Voordelen:

- In deze variant is sprake van een bestuur zoals bij een gemeenschappelijk orgaan, maar met een beperking van bestuurlijke drukte.
- Doordat sprake is van rechtspersoonlijkheid, kan een bedrijfsvoeringsorganisatie zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer en mensen in dienst nemen.

Nadelen:

- Het financiële belang en de financiële risico's rond bedrijfsvoeringstaken neemt toe en kan zodanig groot zijn dat een lichte bestuurlijke aansturing eigenlijk te licht is.
- De mogelijkheid ontstaat dat een eigenstandige regionale organisatie gaat ontstaan, die te los komt te staan van de deelnemende gemeenten en zich te veel op de eigen organisatie richt.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

Deze nieuwe regeling binnen Wgr biedt de kans om de bedrijfsmatige activiteiten rond de inzet van educatiemiddelen vast te leggen in een regeling. Hierbij kan worden gedacht aan het maken en vastleggen van afspraken met onderwijsinstellingen, die specifieke kennis en expertise vereisen rond het opstellen, beheren en monitoren van contracten. De bestuurlijke afstemming rond het regionale educatieplan kan plaatsvinden in het gezamenlijke bestuur van de regeling.

Aanvullingen op bestaande regelingen: uitbreiding taken of bestuurscommissies

Voor de gemeenschappelijke regelingen die zijn besproken in de bovenstaande paragrafen geldt – met

uitzondering van de nieuwe regeling met bedrijfsvoeringsorganisatie – dat de mogelijkheid bestaat om van al bestaande gemeenschappelijke regelingen gebruik te maken. In aanvulling op bestaande taken kunnen dan nieuwe taken worden toegevoegd als onderdeel van de regeling. Dit vergt een wijziging van de regeling, maar veel elementen die al geregeld zijn kunnen worden behouden. Een specifieke mogelijkheid is om binnen een gemeenschappelijke regeling een zogenaamde bestuurscommissie in stellen. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 25 van de Wgr. Een commissie wordt ingesteld door het algemeen bestuur, voor de behartiging van specifieke belangen en realiseren van specifieke doelen. Een dergelijke commissie kan relatief snel en makkelijk worden geïntroduceerd, al is daarvoor wel toestemming nodig van de raden van alle deelnemende gemeenten.

2.3.3 Samenwerken op privaatrechtelijke basis

Hoewel het niet de voorkeur heeft van de wetgever, is het mogelijk om als gemeenten samenwerking aan te gaan anders dan in de vormen die de Wgr kent. Deze alternatieve vormen van samenwerking zijn privaatrechtelijk van karakter. Op privaatrechtelijke overeenkomsten die gemeenten aangaan zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onverminderd van toepassing. Wat niet van toepassing is, zijn publiekrechtelijke waarborgen zoals bepalingen rond politieke verantwoording, openbaarheid en klachtrecht.

In de praktijk is van de mogelijkheid om op privaatrechtelijke manier samenwerking aan te gaan vaak gebruik gemaakt door gemeenten, al dan niet ingegeven door de beperkingen die de bestaande vormen van de Wgr kennen. Wat daarbij in de beeldvorming vaak meespeelt is de gedachte dat het aangaan van een gemeenschappelijke regeling een moeizaam en langdurig traject is. Daarnaast spelen ook ervaringen uit het verleden vaak een rol.

De belangrijkste vormen van privaatrechtelijke samenwerking met relevantie voor samenwerking tussen gemeenten op het sociaal domein zijn:

- 1 Beleidsovereenkomst
- 2 Dienstverleningsovereenkomst
- 3 Een vereniging of coöperatie

Beleidsovereenkomst

Een beleidsovereenkomst is vergelijkbaar met een bevoegdhedenovereenkomst, met het verschil dat de samenwerking nu plaatsvindt op basis van privaatrechtelijke bevoegdheden (bijvoorbeeld ontleend aan het eigendom van onroerende zaken). In de praktijk wordt in dit soort gevallen ook van een convenant gesproken.

Voordelen:

- Een beleidsovereenkomst is relatief snel aan te gaan omdat geen wezenlijke wijzigingen in taken of bevoegdheden plaatsvinden.
- Een beleidsovereenkomst is relatief makkelijker dan een bevoegdhedenovereenkomst wanneer de samenwerking ook, of vooral, met private partijen wordt aangegaan.

Nadelen:

- Omdat de samenwerking zich beperkt tot afstemming en vaak algemeen geformuleerd is, zijn de mogelijkheden om heel concrete, eventueel afdwingbare afspraken te maken beperkt.
- Doordat de samenwerking beperkt blijft tot afstemming, zijn de mogelijkheden tot het behalen van schaalvoordelen en bundelen van expertise en kennis geringer.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

Een beleidsovereenkomst biedt de mogelijkheid dat gemeenten, onderwijsinstellingen en bedrijfsleven op regionaal niveau afspraken vastleggen over educatie. Dit kan onderdeel uitmaken van bredere afspraken op het terrein van participatie, met als doel vraag en aanbod van arbeid bij elkaar te brengen en de inzetbaarheid van mensen te vergroten.

Dienstverleningsovereenkomst

In een dienstverleningsovereenkomst leggen partijen met elkaar vast wat de dienst is die de ene partij levert aan de andere partij en voor welke prijs en onder welke voorwaarden. In de praktijk van samenwerking zijn gemeenten al veel dienstverleningsovereenkomsten met elkaar aangegaan, waarbij één gemeente diensten verleent aan één of meer andere gemeenten. Gemeenten staan dan in verhouding tot elkaar als opdrachtgever en opdrachtnemer.

Voordelen:

- Dienstverleningsovereenkomsten kunnen relatief snel worden aangegaan, omdat geen nieuwe besturen of organisaties hoeven te worden ingesteld.
- Dienstverleningsovereenkomsten benadrukken het zakelijke karakter van samenwerking en maken heel concreet wat wordt verwacht en geleverd.

Nadelen:

- Het zakelijke karakter van de samenwerking kan dominant worden, waarbij alleen nog wordt gedacht in termen van te leveren producten en diensten in plaats van het gezamenlijk uitvoeren van een gemeenschappelijke opdracht.
- Wanneer sprake is van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, kan de fiscale behandeling ongunstig uitvallen, omdat sprake is van activiteiten met een ondernemingskarakter.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

De afspraken die gemeenten in een arbeidsmarktregio maken over educatie kunnen worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. Het kan daarbij gaan om zowel de diensten die de contactgemeente uitvoert namens en voor de andere gemeenten in de regio en om de diensten die onderwijsinstellingen leveren in opdracht van de gemeenten.

Vereniging of coöperatie

Een vereniging en coöperatie zijn zelfstandige rechtspersonen, die leden kennen die een gezamenlijk doel nastreven. Hoewel (nog) niet veel voorkomend als organisatievorm voor samenwerking tussen gemeenten, is de coöperatieve rechtsvorm in het maatschappelijk verkeer aan een terugkeer bezig. Een voorbeeld van een recent opgezette overheidscoöperatie is Parkeerservice, een coöperatie gericht op de exploitatie van gemeentelijke parkeervoorzieningen.

Voordelen:

- Het gezamenlijk realiseren van doelen staat centraal in een vereniging en een coöperatie, waarbij leden allemaal een duidelijke invloed hebben op het beleid.
- Doordat er rechtspersoonlijkheid is, kunnen verenigingen of coöperaties rechtstreeks afspraken maken met andere partijen.

Nadelen:

- Het opzetten van een vereniging of coöperatie vergt meer tijd dan het aangaan van alleen een overeenkomst en is daarom mogelijk te zwaar.
- Bij veel leden is de invloed van een individueel lid minder duidelijk.

Relevantie voor inzet educatiemiddelen in arbeidsmarktregio's

Gemeenten van een regio kunnen hun krachten op educatierrein bundelen, door vanuit een vereniging of coöperatie de bijbehorende maatschappelijke doelen samen te realiseren. De gemeenten als lid van de coöperatie kunnen hun inbreng daarin leveren en zorgen dat goede onderwijsvoorzieningen, in aansluiting op participatiedoelstellingen, in stand worden gehouden.

Combineren is mogelijk

In dit onderdeel van de Handreiking Educatie zijn verschillende vormen voor de samenwerking tussen gemeenten in een regio aan bod gekomen. Ze hebben allemaal hun voor- en nadelen, die in de praktijk van een concrete regio moeten worden gewogen. Het is daarbij mogelijk deze vormen op onderdelen te combineren. Zo is het mogelijk samen beslissingen te nemen in een openbaar lichaam, waarbij de daadwerkelijke uitvoering van taken plaatsvindt via een centrumgemeente. Een ander voorbeeld is het opstellen van een gemeenschappelijke regeling, waaronder specifieke dienstverleningsovereenkomsten worden opgesteld. Ook is het mogelijk een beleidsovereenkomst met verschillende maatschappelijke partijen op te stellen, waarbij gemeenten hun onderlinge regionale afspraken vastleggen in een gemeenschappelijke regeling. Er zijn dus veel combinaties te maken als het gaat om de vormgeving van regionale samenwerking. Leidend in de uiteindelijke keuze die hierin wordt gemaakt zouden moeten zijn de bedoelingen die de deelnemende partijen hebben met hun samenwerking, het karakter dat ze die samenwerking willen meegeven en de specifieke regionale omstandigheden.

2.3.4 Meer informatie

- VNG - Samenwerking tussen gemeenten – zeven stops naar draagvlak en vertrouwen
- VNG – Intergemeentelijke samenwerking toegepast
- VNG – Grip op samenwerken
- VNG – Programma Slim Samenwerken VNG
- Voor vragen: VNG Informatiecentrum

2.4 Vormgeven aan de (financiële) relatie met aanbieders van educatie

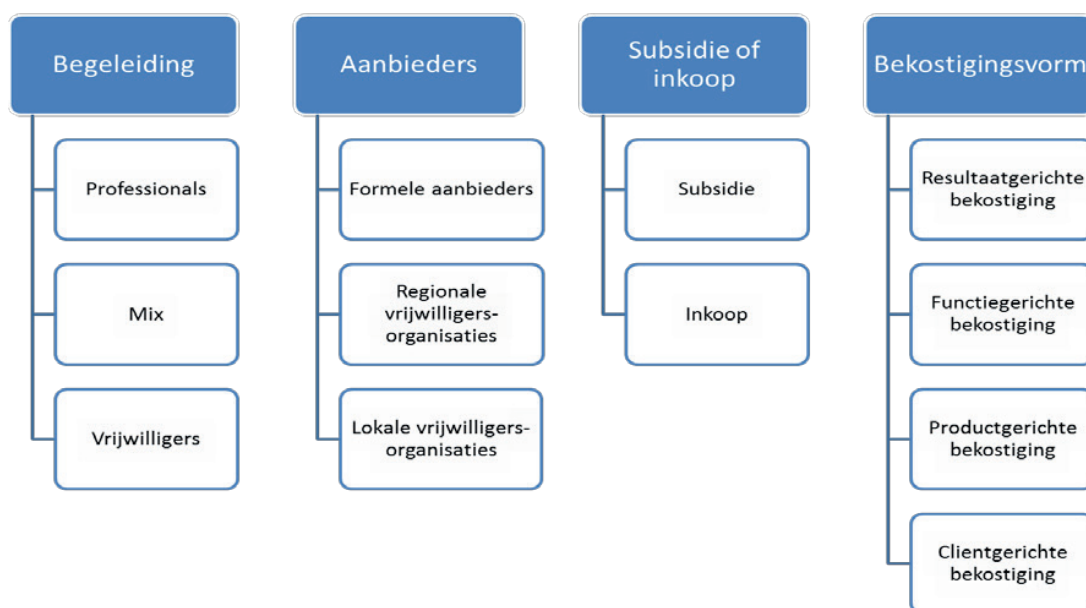
2.4.1 Introductie

In dit hoofdstuk gaat het om de vormgeving van de financiële relatie met de *aanbieders van educatie*. Met de wijzigingen in de WEB worden de keuzes die daarin kunnen worden gemaakt verruimd, wat het nodig maakt daarover na te denken. Wie mogen de educatieopleidingen – d.w.z. de opleidingen Nederlandse taal en rekenen voor laaggeletterden en de opleidingen Nederlands als tweede taal voor niet-inburgeringsplichtige volwassenen – gaan verzorgen met de inzet van educatiemiddelen? Hoe worden deze middelen ingezet? Welk proces en type relatie met aanbieders wordt daarvoor gekozen? Welke voorwaarden worden verbonden aan de financiering en waar wordt deze op gericht? Voorafgaand aan deze vragen, is het van belang om het inhoudelijke doel van een educatietraject te bepalen, zoals omschreven in Bouwsteen 3. Als het doel is het traject met een diploma af te sluiten, dan is een formele aanbieder met diplomaerkenning van educatie nodig. Als een traject niet diploma-gericht is, is er ruimte voor non-formele aanbieders. En is het niet het doel om tot een specifieke niveauverhoging te komen, dan ontstaat ook ruimte voor de inzet van non-formele aanbieders, waaronder ook (getrainde) vrijwilligers vallen.

In dit hoofdstuk behandelen we de belangrijkste keuzes die kunnen worden gemaakt in het kader van de relatie met aanbieders:

- 1 Begeleiding door professionals, (getrainde) vrijwilligers of een mix ervan
- 2 Samenwerking met ROC's en andere aanbieders
- 3 Inkopen of subsidiëren
- 4 Bekostigingsvormen

De keuzes die hierbij horen staan in onderstaand overzicht:

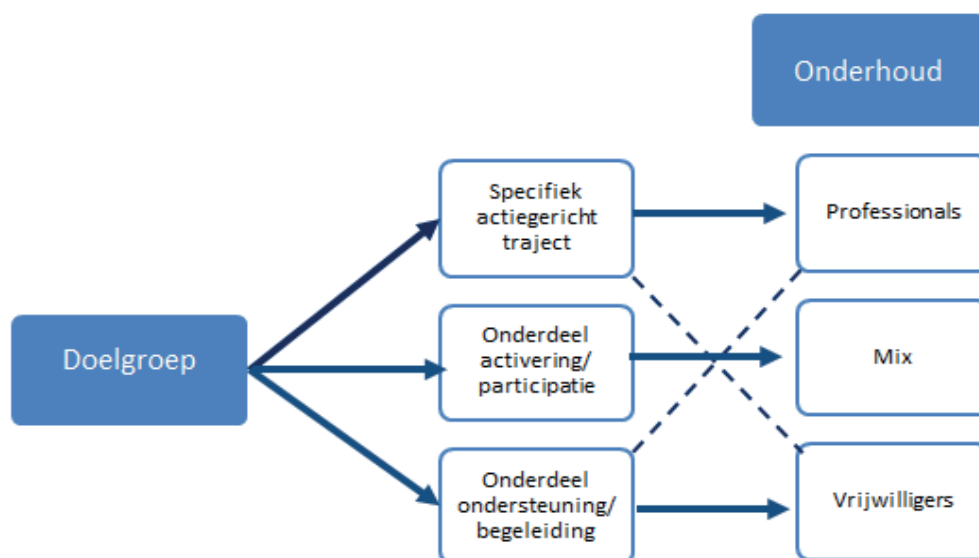


Figuur 1: Overzicht keuzes financiering educatie

2.4.2 Begeleiding door professionals, (getrainde) vrijwilligers of een mix ervan

Het onderwijs in Nederlandse taal en rekenen aan volwassenen wordt op vele manieren gegeven, door professionele docenten, vrijwilligers die een bepaalde mate van opleiding hebben gehad of, en dat zie je vaak, een mix van professionals en getrainde vrijwilligers. Die inzet van vrijwilligers is belangrijk, omdat het de gelegenheid biedt vaker en meer leermomenten te hebben. Daarnaast heeft onderzoek van Maastricht University aangetoond dat vrijwilligers onder bepaalde voorwaarden (w.o. de ondersteuning van een kwalitatief goede docent, de aanwezigheid van kwalitatief hoogwaardig materiaal en voldoende transfermogelijkheden) een gelijkwaardig of hoger rendement kunnen halen op taal en sociale activatie, omdat ze bijvoorbeeld meer tijd hebben om de cursist het geleerde in de praktijk te laten toepassen (zie ook Bouwsteen 3).

Bij de inzet van vrijwilligers is het van belang rekening te houden met de verschillende doelgroepen die er zijn en de plaats die educatie heeft in de doelstellingen voor deze groepen. Wanneer het doel is de deelnemer specifiek in een kort tijdsbestek binnen bijvoorbeeld een bedrijf, een bepaald niveau te laten halen op gebied van bijvoorbeeld de Nederlandse taal, dan zijn professionals belangrijk. Wanneer het leren van de Nederlandse taal onderdeel uitmaakt van een sociaal activeringsplan of participatiedoelstelling, hoeft de nadruk minder te liggen op het halen van een specifiek niveau. Gaat het om de groei in de Nederlandse taal dan is een mix tussen professionals en vrijwilligers goed mogelijk. Wanneer het doel is ondersteuning of begeleiding dan wel het onderhouden van de Nederlandse taal (dit geldt bijvoorbeeld vaak voor ouderen of voormalig laaggeletterden), dan is het goed mogelijk een groot deel van taaleducatie door vrijwilligers te laten doen. In een figuur:



Figuur 2: Doelgroepen, type trajecten en inzet professionals en vrijwilligers

Een belangrijke randvoorwaarde voor het met educatiemiddelen bekostigen van vrijwilligers is dat dit wel een duidelijke relatie moet hebben met educatie. Door vrijwilligers in te zetten via een organisatie die opleidingen educatie aanbiedt is dit makkelijker te waarborgen. De werving van vrijwilligers zelf valt daar echter niet onder.

2.4.3 Samenwerking met ROC's en andere partijen

De ROC's waren tot voor kort de enige onderwijsinstellingen die – volgens de WEB – werden bekostigd om opleidingen Nederlandse taal en rekenen voor volwassenen aan te bieden. In de afgelopen jaren hebben zij zich in verschillende regio's bewezen als een bekende, vertrouwde partij met een stevige verankering in de regio.

Met de wijzigingen in de WEB bestaat de mogelijkheid ook de samenwerking aan te gaan met andere aanbieders van opleidingen, zoals bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties, bibliotheken en buurtcentra. Gemeenten krijgen de beleidsvrijheid om verschillende initiatieven van formeel en non-formeel educatieaanbod te ondersteunen en zo aan te sluiten bij de diversiteit van de doelgroep.

Praktijkvoorbeelden van inzet WEB-middelen in de aanpak Taal voor het Leven

Met de komst van Taal voor het Leven (TvHL) is er in zes regio's een lokaal sterker netwerk opgebouwd van formele taalaanbieders (zoals ROC's) en non-formele taalaanbieders (zoals vrijwilligersorganisaties). Er is een overzicht van bijvoorbeeld lege lesplekken en tekorten aan lesplekken; waar welke organisatie goed in is en waar geïnvesteerd wordt in kwaliteit. Er wordt meer samengewerkt en actief naar elkaar doorverwezen. In TvHL-netwerken zijn grofweg vier verbindingen met WEB-middelen en het ROC te onderscheiden:

- Het vinden van cursisten: vaak werden de ingekochte lesplekken bij een ROC niet allemaal opgevuld. Via bijvoorbeeld de inzet van de Taalmeter is dit veelal wel gelukt.
- Extra ondersteuning in de les: getrainde vrijwilligers vervullen de functie van onderwijsondersteuner, waardoor de cursist meer 'taaluren' maakt. Afgelopen anderhalf jaar hebben bijna 800 cursisten extra taaluren kunnen maken.
- Intake en plaatsing: in sommige regio's nemen ROC-docenten intakes af bij nieuwe cursisten en bekijkt ze bij welke organisatie de cursist het beste past.
- Leerroutes: in sommige regio's bepalen ROC-docenten de leerroutes van zeer laaggeletterde cursisten en geven ze inhoudelijke ondersteuning aan getrainde vrijwilligers in de uitvoering.

De nieuwe mogelijkheden die de WEB biedt, bieden ruimte voor vernieuwing en innovatie in de verzorging van het educatieaanbod. Andere aanbieders bieden vaak weer een andere blik of aanpak, bijvoorbeeld op de behoeftes en mogelijkheden van de doelgroep en de inzet van vrijwilligers. Dit voordeel van toelating van nieuwe aanbieders wordt onderschreven door een contactgemeente uit het midden van het land. Deze geeft aan dat het ROC in deze regio had besloten om het educatieaanbod af te gaan bouwen voor de doelgroep. In deze situatie zag de contactgemeente kans om samenhang te creëren tussen het non-formele en het formele aanbod. Naast het starten van een aanbestedings-traject voor het formele aanbod betekent dit dat het contact met het non-formele aanbod wordt geïntensiveerd.

Een aantal gemeenten geeft aan verder te willen gaan met het ROC als aanbieder, ook voor het deel dat niet langer verplicht bij het ROC hoeft te worden besteed. Als de relatie met het ROC goed is, de kwaliteit en resultaten van de opleidingen goed zijn en de gemeenten in de regio achter dit besluit staan, dan kan dit een goede keuze zijn. Het is bij deze keuze wel van belang om te letten op hoe de bekostiging wordt vormgegeven, omdat er een spanning kan ontstaan met regels over mededinging en aanbesteding van diensten.

N.B.: Het afbouwpercentage (75-50-25) mag gewoon bij ROC's weggezet worden (waarvoor nog wel een aantal oude artikelen van toepassing zijn zoals die luiden voor 1 januari 2015). Voor het resterende gedeelte (25-50-75) geldt dat het ROC een particuliere aanbieder is en deze dient ook zo behandeld te worden. In dat geval dient dus ook aanbesteed te worden, of als dat tot de opties behoort, kan een ROC meedoen in een subsidieregeling die wordt vormgegeven. Hierop komen we in de volgende paragrafen terug.

Met betrekking tot het meer inzetten van vrijwilligers – wat veel gemeenten willen – zijn er zowel bij ROC's als andere aanbieders verschillende mogelijkheden:

- Dit gaat onderdeel uitmaken van de afspraken met de ROC's
- Dit kan worden ingevuld met de middelen die niet meer naar de ROC's gaan.

Een andere mogelijkheid die ontstaat is dat de financiële middelen die niet verplicht naar de ROC's hoeven, kunnen worden verdeeld onder de andere gemeenten in de regio. Dat kan door deze gemeenten te mandateren voor het besteden van deze middelen, waarbij de bevoegdheden en verantwoordingsplicht richting het rijk wel bij de contactgemeente blijven (zie ook 2.5.1) Dit biedt hen de kans lokaal maatwerk te leveren en maakt dat de contactgemeente daar in de uitvoering niet de verantwoordelijkheid voor hoeft te dragen. Contactgemeenten, zijnde de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's, blijven in alle gevallen de taak houden om in overleg met de regiogemeenten een regionaal programma educatie op te stellen. Daarnaast maken de contactgemeenten conform het regionaal programma educatie afspraken met aanbieders van educatie, en coördineren ze de overige werkzaamheden bij de uitvoering van het regionaal programma educatie.

2.4.4 Inkopen of subsidiëren?

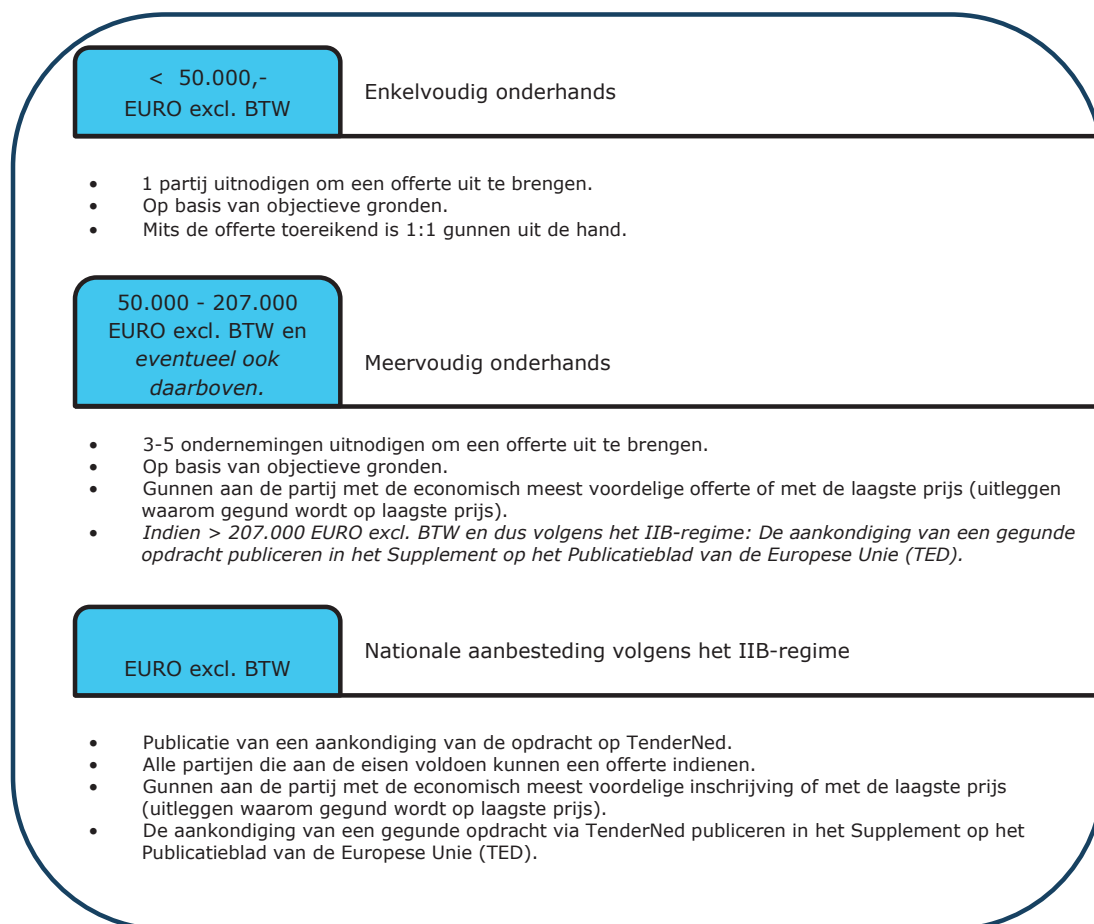
Na de vraag met hoeveel partijen gemeenten in een regio afspraken zouden willen maken over het aanbod van opleidingen, is een belangrijke vraag welk karakter gemeenten de afspraken willen meegeven. Zien gemeenten zichzelf als zakelijke opdrachtgever die het beste product voor de beste prijs wil van welke partij dan ook, of meer als ondersteuner van vertrouwde maatschappelijke partners en vrijwilligers? Wanneer zakelijkheid en marktwerking de voorkeur hebben, ligt een keuze voor inkoop voor de hand. Wanneer ondersteuning van partijen en vrijwilligers centraal staat, is subsidiëring meer voor de hand liggend.

In beide gevallen is het mogelijk met één of een beperkt aantal partijen afspraken te maken of met

een brede groep. In het geval van inkoop gaat het om de volgende basisvarianten van aanbesteden³:

- 1 Enkelvoudig onderhands
- 2 Meervoudig onderhands
- 3 Openbare aanbesteding

De belangrijkste kenmerken en verschillen zijn opgenomen in het overzicht hieronder. Daarbij zijn ook de bedragen opgenomen die de grenswaarden vormen voor de verschillende vormen van aanbesteden.



Figuur 3: Het inkopen van taalonderwijs: opdrachtwaarde met bijpassende procedure

Ook in het geval van subsidiëring is het mogelijk te kiezen voor afspraken met één of een beperkt aantal partijen of met een brede groep. Daarbinnen is het dan nog mogelijk differentiatie aan te brengen in het type subsidieafspraken en de vereisten waaraan moet worden voldaan, afhankelijk van de grootte van het subsidiebedrag (denk aan het verschil tussen een grote subsidie aan een grote instelling versus kleine bedragen aan informeel werkende vrijwilligers) en de context waarmee gewerkt wordt.

De keuze voor inkoop of subsidiëring en voor weinig of veel aanbieders is sterk subjectief van aard en afhankelijk van de situatie in een specifieke regio. Hoe tegen het functioneren van het ROC in de eigen regio wordt aangekeken kan verschillen, maar ook de omvang, het karakter, de behoeften en heterogeniteit van de doelgroep spelen een rol. Ook de beschikbaarheid van alternatieve professionele

3 De Gids Proportionaliteit geeft u handvatten bij de keuze voor een aanbestedingsprocedure. In dit document staan een aantal criteria die van belang zijn bij deze keuze. Voorbeelden van criteria zijn: omvang, transactiekosten, aantal potentiële inschrijvers, gewenst eindresultaat, complexiteit van de opdracht, type opdrachten, karakter van de markt.

aanbieders en non-profit organisaties die met vrijwilligers werken, kan sterk verschillen per regio en daarmee verschilt ook welk type bekostiging kansrijk is.

Bij het maken van de uiteindelijke keuze is het goed rekening te houden met de ervaring en kennis die in de meeste regio's al is opgedaan met inkoop in het sociaal domein. In het kader van de drie decentralisaties zijn veel gemeenten nu op regionaal niveau inkoopexpertise aan het bundelen en opbouwen.

Verder is het goed te beseffen dat de keuze voor inkoop of subsidiering niet zozeer een keuze is voor een naam die je op de afspraken met aanbieders plakt, maar een keuze voor het karakter dat je daaraan wilt meegeven. Alleen een naam kiezen om onder aanbestedingsregels of fiscale verplichtingen uit te komen, werkt niet. Een 'subsidie' waarbij heel gedetailleerde tegenprestaties worden verwacht van een aanbieder kan door de belastinginspecteur en mededingingsautoriteit worden bestempeld als een zakelijke opdracht. De aanwezigheid van een prestatieplicht in de afspraken met aanbieders van educatie, vormt een belangrijke aanwijzing dat bij het verstrekken van subsidies sprake is van een 'overheidsopdracht'.

Tot slot geldt dat gemeenten gewoon met ROC's zaken kunnen blijven doen, ook voor meer dan de vastgelegde percentages in de aangepaste WEB voor de komende drie jaar (75%, 50%, 25%). Voor de vastgelegde percentages voor de jaren 2015 tot en met 2017 geldt dat educatieopleidingen ingekocht kunnen worden bij een ROC zonder aanbestedingsprocedure, omdat deze volgens een wettelijke verplichting niet vallen onder het vrij verrichten van diensten. Dit heeft tot gevolg dat de Europese en de Nederlandse aanbestedingsregels niet van toepassing zijn op opdrachten die betrekking hebben op opleidingen die vallen onder het verplichte percentage dat bij een ROC moet worden ingekocht. Voor de 'vrije ruimte', dat wil zeggen de percentages die volgens de wet niet meer verplicht bij de ROC's hoeven te worden belegd, geldt wel dat er sprake is van het vrij verrichten van diensten. Daarvoor gelden dus wel de aanbestedingsregels, als tenminste gekozen wordt voor inkoop, in de zin van een overheidsopdracht. De voorwaarden en regels die zijn genoemd in figuur 3 zijn dan van toepassing. Indien een ROC besluit ook als 'particuliere' aanbieder educatieopleidingen te verzorgen kan dus ook voor dat percentage gebruik worden gemaakt van het ROC. Het is echter ook mogelijk voor het vrij besteedbare deel subsidieafspraken te maken met het ROC.

Welke bekostigingsvorm binnen een inkoop- of subsidierelatie?

Bij zowel inkoop als subsidie worden afspraken gemaakt met aanbieders over de wijze waarop het geld mag worden besteed. Deze afspraken gaan over de te leveren prestaties, activiteiten of diensten door de opdrachtnemer of gesubsidieerde instantie, de betaling van de gemeente en de verantwoording over de geleverde prestaties. De keuzes die gemeenten hebben om hierbinnen hun bekostiging vorm te geven bestaan uit de volgende basisvormen:

- 1 **Resultaatgerichte bekostiging:** in deze variant vindt de bekostiging plaats in combinatie met afspraken over de gemiddelde resultaten die moeten worden bereikt bij de doelgroep (bijvoorbeeld het niveau van Nederlandse taal of rekenen). Dat kan eventueel tot op individueel niveau, waarvan sprake is bij cliëntgebonden bekostiging.
- 2 **Functiegerichte bekostiging:** een vorm van bekostiging waarbij de gemeente betaalt voor de beschikbaarheid van een functie.
- 3 **Productiebekostiging** (ook wel prestatiebekostiging genoemd): in deze variant vindt de bekostiging plaats op basis van de verwachte 'productie' aan diensten, activiteiten of trajecten (of een combinatie daarvan).
- 4 Een vierde vorm van bekostiging die niet primair via instellingen loopt is **cliëntgerichte bekostiging**, waarbij de cliënt zelf de beschikking krijgt over een budget of recht om onderwijs te volgen.

Iedere vorm van bekostiging die hierboven is genoemd kent voor- en nadelen. Productiebekostiging is

precies en goed controleerbaar, maar kan tot perverse prikkels leiden en hoge administratieve lasten met zich meebrengen. In de zorgsector komt men daarom terug op deze vorm van bekostiging. Functiegerichte bekostiging biedt meer ruimte aan professionals om invulling te geven aan een functie (zoals het beschikbaar stellen van lesmateriaal), maar kan leiden tot te weinig duidelijkheid over bereikte resultaten. De resultaatgerichte bekostiging kent dit nadeel niet, maar heeft weer wel als nadeel dat resultaten in het publieke domein niet altijd makkelijk en eenduidig zijn vast te stellen. Cliëntgerichte bekostiging heeft als voordeel dat de cliënt zelf aan het stuur komt bij de besteding van educatiegeld, maar de fraude met pgb's in de zorg toont aan dat dit systeem ook zijn valkuilen heeft en daardoor veel controlelast oplevert.

Binnen bepaalde bekostigingsmodellen is het ook mogelijk om resultaatafspraken te maken gerelateerd aan de doelen van het onderwijstraject. Als u bijvoorbeeld voor productbekostiging kiest in een context van non-formeel aanbod (eventueel in combinatie met professionals en/of ROC), kan opgenomen worden dat er wel getoetst wordt in het begin en aan het eind op de voortgang van (enkele) basisvaardigheden en sociale activering. Dan ontstaat inzicht in de resultaten van de investering.

2.4.5 Transitie versus transformatie

De rijksoverheid heeft in de wet van 9 juli 2014 (Stb. 2014,288) een overgangperiode ingebouwd met betrekking tot de afbouw van verplichte besteding van educatiemiddelen bij ROC's. In de jaren 2015 tot en met 2017 zijn aflopende percentages vastgelegd voor het deel van de middelen dat nog verplicht bij de ROC's besteed moet worden indien gemeenten met de ROC's niet overeenkomen dat een lager percentage besteed wordt. Gemeenten kunnen hun veranderingen geleidelijk doorvoeren. Dat heeft voor- en nadelen. Een groot voordeel is dat er ervaring opgedaan kan worden met de nieuwe mogelijkheden die er zijn door het maken van afspraken met andere aanbieders, waaronder aanbieders die gebruik maken van vrijwilligers. Dit heeft tijd nodig. Net als bij de decentralisaties in het sociaal domein, kan daarom een onderscheid worden gemaakt tussen een periode van transitie en een periode van transformatie. De transitie betreft de kortere termijn, waarin zaken volgens de nieuwe mogelijkheden goed moeten worden geregeld. Op de langere termijn is een meer fundamentele transformatie mogelijk, waarin de betrokken partijen – gemeenten, aanbieders, doelgroep, vrijwilligers – zoeken naar en vorm geven aan nieuwe manieren van organiseren en financieren.

2.4.6 Bronnen

- VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- VNG Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten
- VNG Model Overheidsopdracht en Subsidie
- PIANOo Metrokaart Inkopen en Aanbesteden
- PIANOo Metrokaart Aanbestedingswet 2012
- PIANOo Bestuurlijk Aanbesteden
- PIANOo Subsidie of Overheidsopdracht
- Tendered: online aanbestedingssysteem Nederlandse Overheid Subsidiëren of inkopen: Handreiking voor ambtelijke professionals
- Kenniscentrum Europa Decentraal

2.5 Verantwoording over de inzet van de educatiemiddelen

2.5.1 Verantwoording over de inzet van educatiemiddelen in de P&C cyclus

De ambities en doelstellingen van gemeenten zullen na vastlegging in een (regionale en/of lokale) beleidsnota over onderwijs of het sociaal domein, moeten worden vertaald naar de programma's van de gemeentelijke programmabegroting. Het verschilt per gemeente waar de inzet van educatiemiddelen onderdeel van uitmaakt. Voor het volwassenenonderwijs waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn – educatie – is dat vaak onderdeel van een programma over participatie of welzijn. Op reguliere momenten moet over de uitgevoerde activiteiten en bereikte resultaten worden gerapporteerd. Voor educatiemiddelen is dat in de basis niet anders dan voor andere onderdelen van het beleid: op ambtelijk niveau zijn er managementrapportages, op bestuurlijk niveau bestuursrapportages. Die kunnen schriftelijk zijn of mondeling (bijvoorbeeld een aparte sessie met een raadscommissie) en de frequentie ervan wordt op gemeenteniveau bepaald. Wettelijk is alleen verplicht dat iedere gemeente de jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag) over alle beleidsterreinen opstelt, die uiterlijk 15 juli moeten zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Bij de inzet van educatiemiddelen voor niet-inburgeringsplichtige volwassenen zijn er een paar bijzonderheden rond de verantwoording waarmee rekening moet worden gehouden:

- 1 Er is een contactgemeente die een regierol krijgt en de eindverantwoordelijkheid heeft voor de rijksmiddelen voor educatie van de hele regio. Die gaan in totaliteit onderdeel uitmaken van de gemeentelijke begroting van de contactgemeente, die dan ook over het gehele bedrag verantwoording zal moeten afleggen aan de eigen raad en de rijksoverheid (zie paragraaf 2).
- 2 De andere gemeenten in de regio die geen contactgemeente zijn, ontvangen in principe geen geld op hun begroting, tenzij de contactgemeente besluit een deel van de middelen over te hevelen naar de gemeenten in de regio. Dat kan door deze gemeenten te mandateren voor het besteden van deze middelen, waarbij de bevoegdheden en verantwoordingsplicht richting het rijk wel bij de contactgemeente blijven. Een dergelijke mandatering vereist geen wettelijke grondslag (in tegenstelling tot delegatie), wel afspraken over de inhoud van het mandaat. De wetgever heeft door het aanwijzen van contactgemeenten echter beoogd regionale bundeling tot stand te laten komen en het direct doorzetten van financiële middelen naar de omliggende gemeenten past daar niet bij⁴. Als omliggende gemeenten geen geld op hun begroting ontvangen – wat meestal het geval zal zijn – hoeven zij daar ook niet verplicht (financiële) verantwoording over af te leggen (intern en extern). Een alerte medewerker, leidinggevende of raadslid zal echter wel willen weten hoe het geld dat regionaal wordt ingezet door de contactgemeente, ook ten goede komt aan de doelgroepen van de eigen gemeente. Dit kan onderdeel uitmaken van de verantwoording die de contactgemeente verzorgt richting de andere gemeenten. Hoe dit gebeurt moet onderdeel uitmaken van afspraken daarover door de samenwerkende gemeenten.
- 3 Als de educatiemiddelen worden ingezet via een gemeenschappelijke regeling of regionaal werkend privaatrechtelijk orgaan met eigen rechtspersoonlijkheid (zie bouwsteen 2, par. 2.3), is het gebruikelijk dat dit orgaan ook de verantwoording over de inzet van educatiemiddelen naar de deelnemende gemeenten uitvoert. In dit geval weer in mandaat van de contactgemeente, die zelf de verantwoording richting de rijksoverheid moet blijven uitvoeren. Het regionaal orgaan past de verantwoording richting deelnemende gemeenten in, in de eigen P&C-cyclus. Een belangrijk onderdeel van het maken van afspraken in een gemeenschappelijke regeling of privaatrechtelijk orgaan met rechtspersoonlijkheid is de manier waarop de deelnemers worden geïnformeerd over de voortgang van activiteiten, de behaalde resultaten en de besteding van de ingezette financiële middelen. Ook bij minder formele vormen van samenwerking (lichte regeling, convenant) is het

⁴ In de parlementaire stukken (met name de nota naar aanleiding van het verslag) heeft OCW aangegeven dat het denkbaar is dat er geld overgeheveld wordt naar individuele gemeenten in het kader van lokale initiatieven (buurthuizen, bibliotheken e.d.).

verstandig hierover duidelijke afspraken te maken met elkaar. Goede verantwoordingsinformatie is een cruciale succesfactor bij het laten slagen van samenwerkingsverbanden.

2.5.2 Verantwoordingsrol van de contactgemeente richting de rijksoverheid

De contactgemeente is de gemeente die namens de regio de centrale schakel wordt naar de rijksoverheid. Dat geldt voor de taak en middelen die vanuit het rijk naar de contactgemeente gaan, en omgekeerd voor de verantwoording daarover. De contactgemeente zal dus moeten zorgen voor een goede en tijdige verantwoording over alle middelen die ze hebben gekregen, die voldoet aan de bepalingen van de WEB en de reguliere verantwoordingsvoorschriften voor gemeenten, zoals vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording (Bbv). De contactgemeente moet dus ook zorgen dat informatie van andere partijen die nodig zijn voor de verantwoording, op tijd worden verzameld en verwerkt. Denk aan informatie van aanbieders en uitvoerders van educatie activiteiten met wie wordt samengewerkt en eventueel informatie van andere gemeenten die een deel van de middelen zelf hebben mogen inzetten. Ook als de middelen worden doorgezet naar een gemeenschappelijke regeling of private organisatie met rechtspersoonlijkheid, blijft de verantwoordingsplicht van toepassing op de contactgemeente. Het is dan vooral belangrijk te zorgen dat goed gekeken wordt naar wettelijke en praktisch haalbare termijnen, die kunnen verschillen per organisatie.

Verdeling van de gelden over de doelgroepen en gemeenten in de regio

Contactgemeenten krijgen een centrale verantwoordelijkheid in de uitvoering van de educatietaken en de besteding van de bijbehorende rijksmiddelen. Hun verantwoordelijkheid geldt echter voor de hele regio en de doelgroepen die daarin te onderscheiden zijn. Op voorhand schrijft het rijk niets voor over hoe de verdeling binnen de regio moet plaatsvinden. Dit moet onderdeel uitmaken van het onderlinge gesprek en de onderlinge afspraken tussen de gemeenten in de regio. Voor het draagvlak van de samenwerking is het van belang daarbij goed oog te hebben voor een evenwichtige verdeling over de doelgroepen en de gemeenten die zich daarin bevinden.

Besteding van gelden

De educatiemiddelen voor onderwijs op het gebied van Nederlandse taal en rekenen aan niet-inburgeringsplichtige volwassenen blijven voorlopig een zogenaamde specifieke uitkering, wat inhoudt dat het rijk de middelen gericht ingezet wil zien door gemeenten voor een specifiek doel en een specifieke doelgroep, in dit geval voor opleidingen Nederlandse taal en rekenen en opleidingen Nederlands als tweede taal voor niet-inburgeringsplichtige volwassenen. Als ze worden ingezet voor een ander doel en andere doelgroep, is dit niet toegestaan en kan het ministerie dit deel terugvorderen. Wat in het kader van de educatiemiddelen wel mogelijk is, is om in 2015 tot een maximum van 25% middelen te reserveren voor uitgaven aan hetzelfde doel en dezelfde doelgroep in een volgend kalenderjaar. Voor 2016 e.v. wordt het percentage bij AMvB vastgelegd. Het is aan de contactgemeente om scherp te zijn op naleving van deze randvoorwaarden, ook als bijvoorbeeld een deel van de middelen wordt doorgezet naar andere gemeenten (in mandaat). Bij een dreigende onderbesteding is het zaak deze tijdig in een reserve voor het volgend jaar onder te brengen en er als contactgemeente in ieder geval voor te zorgen dat 75% wordt besteed in het lopende begrotingsjaar voor de specifieke doelgroep en het specifieke doel. Wat minder wordt besteed of niet aan het specifieke doel of de specifieke doelgroep, moet terug worden betaald aan de rijksoverheid.

In geval van overbesteding biedt de wet de mogelijkheid om 25% van een volgend jaar reeds in te zetten. Willen gemeenten nog meer inzetten, dan kan dat uit de middelen die ze krijgen via de algemene uitkering van het gemeentefonds of de eigen middelen (opbrengsten van OZB, rioolrechten, leges etcetera). Een andere mogelijkheid is om andere maatschappelijke partijen te laten deelnemen aan de organisatie en financiering van educatie, zoals bijvoorbeeld verzekeraars.

2.5.3 Verantwoording en SiSa (Single information Single audit)

Om de verantwoordingslasten van gemeenten te beperken, heeft de rijksoverheid in 2006 het principe van Single information, Single audit (SiSa) ingevoerd. De kern hiervan is dat de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen voortaan wordt ondergebracht in één bijlage bij de jaarrekening van de gemeente volgens een vast format. Het format geeft aan over welke specifieke uitkeringen verantwoordingsinformatie moet worden opgenomen en welke indicatoren daarvoor worden gebruikt. Op deze manier wil het rijk de verantwoordingsinformatie die gemeenten moeten opstellen voor het rijk stroomlijnen en beperken. Met SiSa wordt voorkomen dat verschillende vakdepartementen heel verschillende verantwoordingsinformatie vragen op verschillende momenten en gemeenten over iedere specifieke uitkering een aparte verantwoording moeten opstellen. In plaats daarvan is er nu dus één overzicht, waarin de verantwoordingsinformatie die vakdepartementen willen is opgenomen. Dit in overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die hoofdvastgesteld is voor regels over de gemeentelijke begroting en verantwoording (zoals vastgelegd in het Bbv). Een bijkomend voordeel van één overzicht met alle informatie (Single information) over specifieke uitkeringen is, dat kan worden volstaan met één accountantscontrole (Single audit).

De verantwoordingsinformatie die moet worden opgenomen in het SiSa overzicht voor de besteding van educatiemiddelen, betreft de volgende onderdelen:

- het in de regio bestede aandeel van het budget bij ROC's dat onder het afbouwregime valt (75, 50 en 25%)
- het in de regio bestede aandeel bij andere aanbieders dan de ROC's
- een opgave van eventueel gereserveerd budget voor het volgende kalenderjaar.
- OCW is niet van plan aanvullende specifieke verantwoordingsinformatie te vragen. Mocht dit alsnog gebeuren – bijvoorbeeld omdat de Tweede Kamer hierom vraagt – dan zal hierover worden gecommuniceerd via OCW/DUO en het Steunpunt taal en rekenen ve.

In 2017 wordt er geëvalueerd en bekeken of per 2018 het educatiebudget alsnog opgaat in het gemeentefonds. Op het moment dat middelen die het rijk verdeelt onder gemeenten onderdeel uitmaken van (de algemene uitkering van) het gemeentefonds, geldt het principe dat daarover geen specifieke verantwoordingsinformatie meer wordt gevraagd door de rijksoverheid.

2.5.4 Bronnen en verwijzingen

- Gemeentewet
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
- Commissie BBV
- VNG - gemeentefinanciën
- Rijksoverheid – gemeentelijke financiën
- Servicedocument wijziging wetgeving Educatie Stichting taal en rekenen ve

Enkele kenmerken van de casus

- De gemeente in deze casus is een middelgrote gemeente, maar zelf niet de contactgemeente. De gemeente trekt wel één van de subregio's.
- Deze regio ligt in het noorden van het land en omvat vrij veel, doorgaans wat kleinere, gemeenten.
- Een aantal van de gemeenten werkt van oudsher al onderling samen. Zij stemmen op een aantal domeinen hun beleid af en combineren soms ook in meer operationeel opzicht bepaalde werkzaamheden. Dit geldt echter niet voor alle gemeenten in de regio.

Wat is het doel?

Deze gemeente maakt samen met meerdere kleinere gemeenten deel uit van een subregio. Daarbij probeert zij tot krachtenbundeling met de collega's in die subregio te komen. De coördinatie van het totaal berust vanaf 2015 bij de overkoepelende contactgemeente.

De gemeente zelf zet in op het hoe dan ook terugbrengen van het aantal laaggeletterden, in een periode van vier jaar. Dat ligt vast in de lokale educatieve agenda. Punt daarbij is wel, zo vertelt de ambtenaar, dat "laaggeletterden niet zomaar in een kaartenbak zitten die je even leegschudt. Hoe krijg je ze aan tafel, hoe kom je met ze in gesprek. Dat is en blijft een aandachtspunt. En ook: hoe overtuig je de mensen vervolgens dat ze echt iets aan lezen en schrijven hebben? 'Naar school gaan' is immers niet echt een succesverhaal voor deze mensen. Dus we zijn er mee aan de slag, maar het is geen eenvoudige opgave. Dat zeggen we ook tegen onze bestuurders, we geven dus wel winstwaarschuwingen af." De ambtenaar waar we mee spreken signaleert wel een kanteling, in die zin dat taal steeds meer wordt gezien als de sleutel tot de samenleving en taalvaardigheid als een basiscompetentie om volwaardig te kunnen meedoen aan de maatschappij. Hij vindt het niet verkeerd dat er over sancties wordt gesproken, ook omdat taalproblemen extra werk en inzet vergen van de gemeente. Sancties zijn echter niet dé oplossing: "Sancties zouden kunnen, maar op zich kan een gemeente nu ook al optreden; het instrumentarium ligt er al. Het komt er eerder op aan of je dat ook wilt gaan toepassen in de praktijk. Dat is lastig hoor."

Wat gebeurt er?

Tot nu toe betreft de gemeente vooral trajecten van het ROC. "Qua bewegingsvrijheid heb je nu weinig keuze, het is eigenlijk allemaal formeel aanbod. Bovendien is in een paar jaar tijd het budget enorm gereduceerd, dus je kunt minder doen." Door de beleidswijziging komt er nu wel ruimte: "We willen naast het al bestaande taalcafé in de bibliotheek een taalhuis oprichten, zodat vraag en aanbod (formeel en non-formeel) in de regio elkaar beter vinden en ook taalvrijwilligers kunnen worden opgeleid." De inzet is tevens om de Taalmeter in het werkproces van de afdeling Sociale Zaken van de gemeente te integreren. Als de buurgemeenten dit voorbeeld volgen, kom je meer laaggeletterden op het spoor en kun je daar beter het aanbod op richten.

Wat daarbij wel meespeelt is het verschil tussen de gemeenten. "Bij veel collega's in de kleinere gemeenten leeft het onderwerp minder. Daar hebben de collega's een heel breed takenpakket en dus minder tijd voor educatie; de aanstaande veranderingen (transities) versterken dit. Ik begrijp dat wel. Toch is het zaak dat ook zij zich een beeld gaan vormen van het aanbod dat ze nodig hebben, voor welke groepen en tegen welke prijs/kwaliteit."

Regionaal plan

Wordt er in de nieuwe regio al toegewerkt naar een gezamenlijk educatieplan? "Stapsgewijs, dat gaat niet in één keer. Vorige week hebben we een eerste bijeenkomst gehad met alle gemeenten uit de arbeidsmarktregio. De contactgemeente heeft het lastig, want daar vond een ingrijpende reorganisatie plaats; er zijn veel personele wisselingen geweest. De ambtenaar die er nu zit is redelijk nieuw. Het is

voor haar héél veel werk, en het is ook nog eens vrij complex. Het streven is om 2015 als overgangsjaar te bestempelen. Met als doelstelling een zinnige programmering voor 2015, bij voorkeur met een gedifferentieerd budget per subregio en ROC om van hieruit een regionaal beleidsplan neer te zetten. Het moet eerst allemaal nog 'landen' en vorm krijgen."

De gemeenten realiseren zich hierbij heel goed dat de contactgemeente straks bijvoorbeeld voor alle collega's de SiSa verantwoording moet verzorgen voor het ingezette budget. De bereidheid om elkaar daarbij te ondersteunen, is aanwezig. "We regelen dat onderling waarschijnlijk door een verrekening van uren, dat moet nog worden verkend maar het wordt opgelost. Een joint effort wordt het bijna zeker."

Wat doet het ROC?

Blijft het ROC in de regio een belangrijke aanbieder, of trekt het ROC zich terug? De ambtenaar waar we mee spreken, zegt het spijtig te vinden dat het ROC zich terugtrekt. "Maar we gaan binnenkort wel bij ze melden dat we in 2015 in ieder geval nog 75% taalaanbod van ze nodig hebben. Als we dat niet zeggen, zitten we straks zonder voldoende docenten. We willen er niet zo snel een streep door halen, want ik verwacht dat we ook op termijn expertise nodig hebben, vooral op de diagnosekant. Die expertise is bij de gemeente (nog) niet in huis. Het is jammer dat het ROC wil stoppen; ik heb ze er het liefst gewoon bij." Hij verwacht samen met de collega's in de regio voor 2015 het beeld van het gewenste aanbod helder te krijgen. "Je kunt daarna altijd nog beslissen om te stoppen; we kunnen dan de afbouw ook gezamenlijk in goede banen leiden." In de tussentijd melden zich bij de gemeente ook al nieuwe aanbieders. Maar ook daarvoor geldt dat eerst het plaatje helder moet worden, en dat vergt afstemming met de collega's en de contactgemeente in de regio. "De keuze voor aanbesteding en/of subsidieverlening op de vrijvallende gelden moet dus nog worden gemaakt."

Andere financiële middelen

Zet de gemeente ook andere middelen dan de WEB-gelden in? "Jazeker, we betalen zelf het communicatietraject, bijvoorbeeld in de vorm van folders en screeningsmateriaal en de voorleesexpres. Daarnaast gaan de regiogemeenten met het regionale SW-bedrijf in 2015 samenwerken in het sociaal domein, met inbegrip van educatie. Om zo de bezuinigingen op re-integratie en educatie op te kunnen vangen. Samen sta je sterker, bedrijfsmatig en financieel! Of dat betekent dat het extra budget dat wij nu inzetten, ook meegaat is nog niet helder. De ESF-gelden lopen sowieso via de contactgemeente van de arbeidsmarktregio; die gelden worden bij ons vooral benut voor bestrijding van jeugdwerkloosheid."

Kwaliteitsborging?

Overwegingen van kwaliteit gaan op termijn zeker ook meespelen, zegt de ambtenaar. "De kwaliteitsbewaking lag tot nu toe immers vooral bij het ROC omdat we alleen formele trajecten hadden. Nu er ruimte komt voor non-formele trajecten, rijst ook de vraag hoe en waar de kwaliteitsbewaking straks plaats vindt. Dat gaan we bekijken." Het is belangrijk, zo vertelt hij, dat eerst samen een regionaal plan wordt gemaakt en in die zin de zaak wordt opgestart. "Er wordt nu bij ons nog nauwelijks non-formeel aanbod ingezet. Nu dat in 2015 wel gaat, kun je gaandeweg ook normen gaan ontwikkelen. Daarvoor is het nu nog te vroeg." Aandachtspunt is dat ook dit weer een extra taak voor de gemeenten betekent: "Het moet ook weer met dezelfde formatie en van datzelfde budget en dat is toch al niet zo groot. Dat vind ik eigenlijk niet goed."

Wat brengt de toekomst?

Is het inbedden van educatie en de aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein bij deze gemeente al een punt op de horizon? "Bij ons zit educatie vanaf 2009 bij de afdeling Sociale Zaken. In de overige gemeenten is dit anders georganiseerd. Per 1 januari 2015 gaan de regiogemeenten en het

regionale SW-bedrijf samenwerken in het sociaal domein op basis van een gemeenschappelijke regeling. Volwasseneneducatie maakt onderdeel uit van dat samenwerkingsverband.”

Is de samenwerking in de regio veranderd?

Er is eind 2012 een regionaal bondgenootschap opgezet, een netwerk met partners in en rond de gemeenten. “Dit is gedaan op basis van een concept uit Rotterdam.” De gemeente trekt het netwerk, organiseert bijeenkomsten en verzorgt workshops samen met de Stichting lezen & Schrijven. We willen graag dat de bondgenoten zich meer laten zien. Daarom starten we binnenkort gesprekken met de bondgenoten over het nut en de waarde van het bondgenootschap tot nu toe. Waar heb je behoefte aan en wat wil je bijdragen aan het netwerk, wil je bijvoorbeeld ook vrijwilligers gaan opleiden? Dat moet duidelijker worden. Het bondgenootschap moet dus zelf meer gaan dragen. Het kan niet alleen vanuit de gemeenten komen.”

Tips

“De aanpak van laaggeletterdheid zie ik vooral als een zaak van lange adem en veel geduld. Je moet dus doseren én volhouden, ondanks de vele veranderingen. Zeker nu de bestuurlijke en ambtelijke focus op de andere transities veel aandacht en inzet vragen. Goed en actueel cijfermateriaal helpt daarbij: hoeveel doe je al, wat zet je waar in, wat bereik je op dit domein? Bestuurders willen concrete cijfers zien, geef ze die dus ook! En wees niet bang om het gesprek aan te gaan over het gebrek aan opbrengsten van bepaalde trajecten. Blijf niet pampere want daar wordt echt niemand beter van.”



Bouwsteen 3 Het vervolg – Kwaliteit van de educatie

3.1 Inleiding

In de vorige bouwsteen is de basis gelegd voor het vormgeven van de samenwerking tussen gemeenten, contactgemeenten en educatieaanbieders om het educatieaanbod te kunnen inbedden in het gemeentelijke (en regionale) beleid. In deze bouwsteen wordt ingegaan op het educatieaanbod zelf, de kwaliteitsaspecten daarbij, de sturing daarop en de monitoring ervan.

3.2 Het educatieaanbod

3.2.1 Introductie

Met ingang van 2015 hebben gemeenten meer mogelijkheden om het educatiebeleid beter af te stemmen op de lokale omstandigheden en prioritaire doelgroepen. De bestedingsverplichting bij de ROC's wordt namelijk stapsgewijs losgelaten. In de periode 2015-2017 kunnen aanbieders en gemeenten toegroeien naar de nieuwe situatie, waarbij educatie integraal onderdeel uitmaakt van het sociaal beleidsdomein.

Welk richtsnoer kunt u gebruiken om toe te werken naar die beoogde situatie met ingang van 2018? Anders gezegd: wat zijn belangrijke richtpunten als het gaat om toewerken naar de inbedding in het sociaal domein? Om daar een antwoord op te geven, gaan we in dit hoofdstuk eerst in op de kernvraag: wat is en blijft ook in de nabije toekomst het belang van educatie, voor wie is er educatie en waarom hebben gemeenten op dit vlak een beleidslijn?

3.2.2 *Educatie, voor wie en waarom?*

Met het inbedden van educatie in het sociaal domein is de doelgroep van educatietrajecten uiteraard niet verdwenen. Het is daarom van belang de doelgroep ook de komende tijd goed in beleidsdocumenten te blijven omschrijven en te benoemen. Daarom geven we hieronder nog eens kort weer voor wie educatietrajecten nu en in de toekomst bedoeld zijn. Dat het om een niet onaanzienlijke groep

gaat, komt daarna aan de orde. Uit diverse onderzoeken is bekend dat educatietrajecten aantoonbaar rendement opleveren. Niet alleen in 'smalle' betekenis, de opbrengst in termen van taal- en rekenvaardigheid sec, maar ook in breder opzicht leveren de trajecten veel op.

Ondanks dat we volgens velen leven in een informatiesamenleving, hebben veel mensen om ons heen moeite met het verwerken, begrijpen en gebruiken van informatie. Ze hebben moeite met het lezen van eenvoudige teksten en het maken van simpele rekensommen. Dat is geen onwil, integendeel. Vaak zijn ze door een samenloop van omstandigheden eenvoudigweg niet toegekomen aan het zich eigen maken van een basale taal- en rekenvaardigheid.

Het beheersen van deze vaardigheid is echter vaak wel van belang als het gaat om meedoen in de samenleving en om beroepsmatig functioneren. Bovendien is enige taal- en rekenvaardigheid nodig als je wilt bij- of omscholen; je komt niet zo ver in opleidingen en cursussen als die basisvaardigheid er nog niet is.

Het educatiebudget is bedoeld om de opzet en uitvoering van trajecten te stimuleren die gericht zijn op juist deze mensen. Het gaat dan om volwassen mensen die ook wel worden aangeduid als: analfabeten, laaggeletterden en vrijwillige inburgeraars. Voor deze mensen kunnen met behulp van onder meer het educatiebudget opleidingen worden gestart die zijn gericht op het verbeteren van hun Nederlandse taal en de rekenvaardigheden.

3.2.3 Feiten over de doelgroep

De doelgroep is niet klein: sowieso geldt zeker zo'n 10% van de beroepsbevolking als laaggeletterd. Dat zijn al 1,1 miljoen mensen.

Van deze doelgroep zijn verder de volgende feiten bekend:

- 57% is vrouw
- 73% is autochtoon
- 61% is 46 jaar of ouder.

Verder is bekend dat zeker de helft van de doelgroep geen werk heeft.

Ondanks dat het opleidingsniveau van de gehele bevolking iets stijgt, is de verwachting dat de laaggeletterdheid in het jaar 2020 niet zal zijn afgenomen. Dat komt omdat laaggeletterdheid bij jongeren licht toeneemt.

Afhankelijk van de lokale omstandigheden kan de doelgroep in een gemeente in percentages uiteraard groter of kleiner zijn dan het landelijk gemiddelde, en ook op andere kenmerken verschillen vertonen. Het is daarom van belang ook op lokaal en regionaal niveau de doelgroep kwantitatief in beeld te krijgen en te houden, zodat daar het beleid goed op kan worden afgestemd.

3.2.4 Wat is het rendement van educatietrajecten?

Cursussen voor laaggeletterden leveren veel op. Als we ons richten op de directe effecten van de trajecten zelf (de 'output'), dan leiden we uit onderzoek af dat het rendement zich als volgt laat samenvatten:

- **Taalcursussen vergroten de taalvaardigheid:** uit internationale onderzoeksliteratuur blijkt dat na de educatiecursussen de taalvaardigheidsscores van de deelnemers significant stijgen. Dat resultaat blijft robuust als in de onderzoeken gecorrigeerd wordt voor het feit dat taalvaardigheid ook kan toenemen wanneer mensen niet deelnemen aan de cursus.
- **De baten van educatietrajecten zijn gemiddeld € 1.000 hoger dan de kosten:** de baten van de trajecten laten zich uitdrukken in verbetering van de gezondheid, daling van gezondheidszorgkosten en verbetering van maatschappelijke participatie; elke euro die wordt geïnvesteerd levert € 0,53 aan rendement op.
- **Baten komen ook terecht bij de werkgever:** de hogere arbeidsproductiviteit van de cursist is gunstig

voor de werkgever. Daar kan de cursist op termijn weer zijn of haar voordeel mee doen want hogere productiviteit kan de basis zijn voor doorstroom naar een andere functie en/of meer loon.

De resultaten van de trajecten hebben dus een positieve invloed op de cursist zelf, maar ook op zijn omgeving: de kosten van gezondheidszorg dalen, maatschappelijke participatie neemt toe en de werkgever heeft er profijt van. Educatie kan daarmee de realisatie van beleidsdoelen op belendende domeinen bespoedigen.

3.2.5 Wat leveren educatietrajecten nog meer op?

Bovendien zijn er niet alleen directe effecten. Deelname aan een educatietraject werkt ook in andere opzichten door op de cursist en zijn directe omgeving. Op grond van onderzoeken kunnen we deze 'outcome' als volgt beschrijven:

- *Beheersing van taal- en rekenvaardigheid onder de beroepsbevolking stijgt*
Deelname aan de trajecten leidt tot gemiddeld betere taal- en rekenvaardigheid van de bevolking, verbetering van maatschappelijke participatie en beroepsmatig functioneren.
 - *Welzijn neemt toe*
Mensen worden zelfredzamer, actiever en gelukkiger. Door verbetering van de maatschappelijke participatie verbetert het welzijn van de mensen.
 - *Arbeidsmarkt en economie plukken de vruchten*
Het beroepsmatig functioneren verbetert, de arbeidsproductiviteit neemt toe. Ook de arbeidsmarktpositie van (voormalig) laaggeletterden verbetert.
 - *Gezondheid verbetert*
Naarmate mensen meer geletterd zijn, neemt hun gezondheid toe en ervaren zij minder snel gezondheidsproblemen.
 - *Het opleidingsniveau van de bevolking kan nog meer toenemen*
Als de basale taal- en rekenvaardigheden meer op orde zijn, kunnen mensen gericht werken aan onderhoud van hun geletterdheid en aan verbetering van hun opleidingsniveau.
 - *Laaggeletterdheid kan worden voorkomen*
Als ouders zelf beter kunnen omgaan met informatie, dan is het voor hen eenvoudiger hun kinderen daarbij te helpen en eventuele problemen met lezen en schrijven vroeg te signaleren.
- Educatietrajecten leggen kortom een basis om op door te bouwen bij het verwezenlijken van andere maatschappelijke beleidsdoelen.

3.2.6 Het belang van de leeromgeving

Bij dit alles is het van belang op te merken dat de leeromgeving, waarbinnen educatietrajecten worden uitgevoerd, er uiteraard wel toe doet. Ook dat komt naar voren uit onderzoek: de kwaliteit van de docent en de vrijwilliger, het cursusmateriaal en de geboden transfermogelijkheden maken verschil en zijn factoren die voor een succesvol leerresultaat kunnen zorgen.

3.2.7 Bronnen

- De informatie in dit deel van deze bouwsteen is gebaseerd op de volgende bronnen:
- Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, R. (2011), *Laaggeletterdheid in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL)*. Den Bosch / Maastricht: Ebo / ROA.
- Greef, M. de, Segers, M. & Nijhuis, J. (2013), *Feiten en cijfers geletterdheid. Overzicht van de gevolgen van laaggeletterdheid en opbrengsten van investeringen voor samenleving en individu*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.
- Greef, M. de e.a. (2014), *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het leven*. Maastricht: Maastricht University.
- Kok, L. & Scholte, R. (2013), *Rendement van cursussen voor laaggeletterden*. Amsterdam: SEO.

3.3 Sturing op kwaliteit in de volwasseneneducatie

3.3.1 Introductie

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven is het van belang om in de gemeenten een goed educatie-aanbod te hebben. Sturing op de kwaliteit van het aanbod is daarom van belang voor de deelnemers aan de educatietrajecten, maar ook voor de gemeenten zelf. De gemeente is gebaat bij een aansprekend aanbod voor de deelnemers, dat tevens een bijdrage levert aan de gemeentelijke doelstellingen in het sociaal domein. De gemeente is ook gebaat bij een maximum resultaat voor de (beperkte) middelen die er zijn. Met de wijzigingen in de WEB bestaat de mogelijkheid ook de samenwerking aan te gaan met andere aanbieders van educatie, zoals bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties. In de herziene versie van deze Handreiking zal apart aandacht aan sturen op kwaliteit bij vrijwilligersorganisaties worden gegeven.

3.3.2 Kwaliteit van onderwijstrajecten

Om te kunnen sturen op kwaliteit is het nodig om iets dieper in te gaan op wat we onder kwaliteit van onderwijs in de volwasseneneducatie verstaan. Kwaliteit in de volwasseneneducatie gaat over:

- Kwaliteit van onderwijstrajecten en de daarbij in te zetten leermiddelen.
- Kwaliteit van docenten en vrijwilligers die onderwijstrajecten uitvoeren.
- Kwaliteit van aanbieders.

Het belang van visie

Zowel bij de sturing op kwaliteit van aanbieders als bij de sturing op kwaliteit van trajecten is het van belang een visie te hebben op de doelgroepen die men wil bedienen en de beleidsdoelstellingen die men wil bereiken (zie ook paragraaf 2.4). Op basis van die keuzes wordt bepaald welk aanbod nodig is. Het soort aanbod dat men gerealiseerd wil zien, bepaalt vervolgens welke kwaliteitseisen aan dat aanbod moeten worden gesteld.

Wat weten we over kwaliteit in de volwasseneneducatie?

Uiteraard is er heel veel te zeggen over de kwaliteit van het onderwijs in de volwasseneneducatie. In deze beknopte Handreiking beperken we ons tot een aantal belangrijke uitgangspunten en bewezen succesfactoren die naar voren komen uit onderzoek van de laatste decennia. Voor uitvoeriger informatie en literatuur verwijzen we naar Bouwsteen 4 van deze Handreiking.

Behalve de onderzoeken die zijn uitgevoerd naar succesfactoren in de inburgering⁵ is er zowel in internationaal verband als in Nederland veel onderzoek gedaan naar effecten van educatieve trajecten in termen van sociale inclusie. Ook daarin is gekeken naar succesfactoren die zorgen voor positieve effecten op maatschappelijke en arbeidsparticipatie en betere prestaties op taal en rekenen.⁶ Maastricht University heeft in opdracht van het Ministerie van OCW, een impactonderzoek uitgevoerd naar de taaltrajecten van het programma Taal voor het Leven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid.⁷ Uit dit onderzoek bleek dat het leertraject uit een goede mix van verschillende factoren moet bestaan, zoals de aanwezigheid van een kwalitatieve goede docent met een goede ondersteuning van een vrijwilliger, kwalitatief hoogwaardig materiaal en voldoende transfermogelijkheden willen deelnemers een betere plek in de samenleving krijgen. Een onderzoek naar de effecten op schrijfvaar-

5 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/12/01/succesfactoren-bij-taalleren-in-het-kader-van-inburgering.html>

6 Segers, M. (2012). *Education Against Marginalisation*. Maastricht: Maastricht University. en De Greef, M. et al. (2009). *Leren voor Leven een eigen plek in het dagelijks leven*. Velp: Spectrum CMO Gelderland.

7 De Greef, M., Segers, Nijhuis, J. & J-F. Lam (2014). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid Deel A* Maastricht: Maastricht University

digheid wordt dit najaar afgerond. In een groot aantal gemeenten zijn sinds 2010 vervolgonderzoeken uitgevoerd naar effecten van educatie op sociale inclusie. Recent nog naar de effecten van inburgeringstrajecten in de gemeente Amsterdam.⁸

Nederlands als moedertaal (Nt1) en Nederlands als tweede taal (Nt2)

De onderzoeken in het kader van inburgering richten zich vooral op Nederlands als tweede taal. In de onderzoeken naar effecten op sociale inclusie zijn met name cursisten in Nt1-cursussen onderzocht. Hoewel Nt1-leerders en Nt2-leerders in principe toewerken naar vergelijkbare taalniveaus, zijn er verschillende onderwijstrajecten voor Nt1 en Nt2. Het meest opvallend is de aandacht voor de verschillende taalvaardigheden. Binnen Nt1 gaat het met name om lezen en schrijven, voor tweede-taalleerders zijn ook spreken, gesprekken voeren en luisteren van groot belang om te kunnen functioneren in het dagelijks leven en op de arbeidsmarkt. Een aanzienlijk deel van de gevonden succesfactoren in deze onderzoeken zijn zowel van toepassing op Nt1 als Nt2.

3.3.3 Belangrijke uitgangspunten voor kwaliteit van onderwijstrajecten in de volwasseneneducatie

Voor alle trajecten binnen de volwasseneneducatie geldt dat het aanleren van vaardigheden op het gebied van taal en/of rekenen nooit een doel op zich is. Educatie is een middel, geen doel op zich. Voor de deelnemer geldt dat hij of zij beter wil functioneren, of het nu is als opvoeder, als werknemer, als burger of als deelnemer aan een vervolgopleiding.

Voor (laagopgeleide) volwassen leerders geldt dat verwerving van vaardigheden het beste kan worden *gerelateerd aan de dagelijkse context* waarin mensen participeren en de dagelijkse praktische (taal- of reken-)handelingen die ze moeten verrichten. De beste resultaten worden behaald wanneer de verbinding wordt gelegd met functionele taken en de buitenschoolse praktijk.

Goed onderwijs voor volwassenen gaat daarnaast uit van de *individuele behoefte van de deelnemer*, van zijn/haar persoonlijke situatie en leerwensen. Dit maatwerk op het niveau van de deelnemer betekent dat in het leerproces de uiteindelijke leerdoelen (werk, opvoeding, vervolgonderwijs) en de daarvoor benodigde vaardigheden uitgangspunt zijn voor wat er wordt geleerd. Een goed traject zorgt ervoor dat een deelnemer geen zaken hoeft te leren die nog te moeilijk zijn of, anderzijds, zaken die hij al beheerst. Om maatwerk te bieden moet ook rekening worden gehouden met leertempo, leerstijl en zelfstandig leervermogen.

Succesfactoren en kwaliteit bij leren van volwassenen

In een onderzoek van CITO uit 2008⁹ naar de succesfactoren voor inburgeringstrajecten kwam een aantal belangrijke succesindicatoren naar boven.

- *Kwaliteit van docenten en vrijwilligers*

Vanzelfsprekend wordt de kwaliteit van het onderwijs in belangrijke mate bepaald door de kwaliteit van de docenten (en vrijwilligers) die betrokken zijn bij het onderwijsproces van de deelnemer. Uit het reeds eerder genoemde onderzoek van Maastricht University komt naar voren dat in trajecten waarin gewerkt wordt met een mix van docenten en getrainde vrijwilligers, de resultaten op taal, rekenen en sociale inclusie bovengemiddeld zijn, mits er aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan met betrekking tot de inzet van professionals en vrijwilligers (zie ook bouwsteen 2).

- *Kwaliteit van intake*

In een goede intake worden de leerbehoeften en de daarvan af te leiden leerdoelen van een deel-

8 De Greef, M. (2012). Een kwalitatief onderzoek naar het effect van inburgeringstrajecten en de tevredenheid daarover van Nieuwe Amsterdammers. Amsterdam: Dienst Werk en Inkomen

9 <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/12/01/succesfactoren-bij-taalleren-in-het-kader-van-inburgering.html>

nemer vastgesteld evenals het beginniveau en de leermogelijkheden (tijd en plaats) en de leercompetenties van de deelnemer. Voor tips bij inkoop of subsidieverstrekking zie paragraaf 3.3.6.

- *Mogelijkheden voor buitenschools leren*

Sinds het begin van de jaren '90 is veel ervaring opgedaan met allerlei vormen van leren in de praktijk, buiten de school. Voorbeelden zijn buitenschoolse opdrachten die aansluiten op het geleerde in de klas, taalstages en Nederlands op de werkvloer. Hier bewijst zich de meerwaarde van het samenwerken van professionele docenten en vrijwilligers, stagebegeleiders of ondersteuners op de werkvloer. De vrijwilliger/ondersteuner kan zorgen voor contextuele inbedding taalcontact, oefenen en herhalen. Hij of zij ondersteunt de docent en voert regie over bepaalde onderdelen van het leer- en oefenproces.

- *Andere belangrijke indicatoren voor kwaliteit zijn:*

- Begeleiding
- Motivatie
- Kwaliteit van leermiddelen
- Groepsgrootte.

De belangrijkste conclusies uit het eerder aangehaalde onderzoek "Leren voor Leven"¹⁰, de effectmetingen sociale inclusie binnen gemeenten en het onderzoek naar de impact van taaltrajecten van het programma Taal voor het Leven¹¹ sluiten daar op aan. Als succesfactoren worden genoemd:

- Zelfsturing van het leerproces door de deelnemer
- Transfermogelijkheden (mogelijkheden om in de leef- of werkomgeving het geleerde in de praktijk toe te kunnen passen)
- Kwaliteit van leermiddelen.

Hoe kan de gemeente sturen op kwaliteit

Sturen op kwaliteit is een uitdaging. De gemeente of regio kan dit doen door het stellen van eisen aan kwaliteit in het kader van de inkoop, aanbesteding of subsidieverstrekking en door kwaliteitsaspecten mee te nemen in het proces van tussentijdse monitoring en evaluatie (voor tips, zie paragraaf 3.3.6). In het onderdeel monitoring van deze Handreiking (paragraaf 3.4) wordt ingegaan op de wijze van monitoren van kwaliteit van onderwijstrajecten in de volwasseneneducatie. Hieronder wordt dieper ingegaan op de diverse kwaliteitsaspecten.

3.3.4 Kwaliteit van docenten en vrijwilligers

Zoals reeds eerder opgemerkt blijkt uit meerdere onderzoeken dat kwaliteit van onderwijs in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit van de professionals en vrijwilligers die onderwijstrajecten uitvoeren. Het reeds eerder aangehaalde onderzoek van Maastricht University geeft aan dat de beste resultaten worden bereikt als docenten en vrijwilligers gezamenlijk uitvoering geven aan het onderwijs.

Om als gemeente of regio te kunnen sturen op de kwaliteit van docenten en vrijwilligers is het van belang om een visie te ontwikkelen op de manier waarop de inzet van vrijwilligers en docenten zich verhoudt tot de doelgroepen die bediend moeten worden en de beleidsdoelstellingen die moeten worden bereikt. Voor welke activiteiten binnen trajecten worden docenten ingezet en voor welke vormen van ondersteuning worden vrijwilligers ingezet en hoe werken ze samen?

¹⁰ De Greef, M. et al. (2009). *Leren voor Leven een eigen plek in het dagelijks leven*. Velp: Spectrum CMO Gelderland.

¹¹ De Greef, M., Segers, Nijhuis, J. & J-F. Lam (2014). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid Deel A* Maastricht: Maastricht University

Schematisch zou het er bijvoorbeeld zo uit kunnen zien¹²:

Beleidsprioriteit/doelgroep	Doel	Wie begeleidt
Jongeren boven 18 die niet naar initieel onderwijs kunnen	Toeleiding naar startkwalificatie en/of arbeidsmarkt	Professionals, evt. ondersteund door vrijwilligers (bv. als coach of rolmodel, als begeleider)
Bijstandsgerechtigden met verre afstand tot de arbeidsmarkt	Activeren Naar beschermd werk	Professionals (regie op het leerproces, verantwoordelijk voor curriculum, materialen en pedagogisch-didactische aanpak) en vrijwilligers (begeleiden, motiveren etc.)
Ouderen	Onderhouden van vaardigheden	Vrijwilligers onder aansturing van een professional (eventueel op afstand)

Figuur 1 Inzet professionals en vrijwilligers in relatie tot doelgroep en doel

Samenwerking tussen professional en vrijwilliger kan plaatsvinden binnen instellingen (een aanbieder heeft zowel professionals als vrijwilligers in huis), maar ook in de vorm van samenwerking tussen onderwijsinstellingen en maatschappelijke instellingen of vrijwilligersorganisaties.

Kwaliteit van docenten

In Nederland worden de bevoegdheids- en bekwaamheidseisen van docenten geregeld in de wet. De eisen die aan docenten worden gesteld en de competenties waarover ze moeten beschikken om kwalitatief goed onderwijs te garanderen zijn vastgelegd in de Wet BIO (zie kader).

Wat betreft het geven van Nt1 en Nt2 in de ve geldt dat in principe iedereen met een afgeronde opleiding als docent Nederlands volgens de wet als bevoegd wordt gezien. Dat zegt echter niets over de ervaring die zo'n docent heeft in de volwasseneneducatie en de kennis van de doelgroepen en hun specifieke leerkenmerken. Daarom zijn op basis van de zeven bekwaamheidseisen uit de wet BIO competentieprofielen voor de ve ontwikkeld voor de docent Nederlands als tweede taal en voor de docent Nederlands als moedertaal. In de laatste zijn ook specialisaties voor rekenen en digitale vaardigheden meegenomen. Deze profielen hebben geen officiële status, maar hebben wel breed draagvlak in het veld¹³.

¹² Het gaat hier slechts om een voorbeeld hoe keuzes gemaakt kunnen worden.

¹³ [BVNT2 / Janssen – Van Dielen, A. \(2005\). Competentieprofiel Docente Nederlands als tweede taal.](#) en [Spoelstra - van Dijk, C., M. Janssen – de Goede en R. van Adrichem \(2009\). Competentieprofiel docent volwasseneneducatie / NT1. 's Hertogenbosch: CINOP.](#)

Uitgelicht: De wet BIO en opleidingen voor docenten in de volwasseneneducatie

De wet BIO geldt voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie zoals die nu wordt uitgevoerd door ROC's. Onderwijsinstellingen houden een bekwaamheidsdossier bij per docent waarin ook wordt bijgehouden hoe kennis en vaardigheden worden onderhouden. De Onderwijsinspectie houdt hierop toezicht.

Er bestaat in Nederland geen officiële opleiding voor docenten Nederlands als moedertaal (Nt1). De officiële opleidingen die opleiden tot docent Nt2 zijn allen post-hbo of post-academische opleidingen. Deze opleidingen zijn bedoeld voor (aankomende) docenten die zich willen bekwamen in het verzorgen van lessen aan de NT2-doelgroep. De opleidingen baseren hun curriculum met name op de competenties zoals beschreven in het competentieprofiel van de Beroepsvereniging NT2 docenten (BVNT2) en op de bekwaamheidseisen uit de wet BIO. De totale studiebelasting van de opleidingen varieert tussen de 400 en ruim 800 uur. Deelnemers die de opleiding succesvol afronden ontvangen een certificaat bevoegd docent Nt2.

Omdat er geen wettelijk vereiste opleiding is voor educatiedocenten verdient het aanbeveling om bij inkoop, aanbesteding of subsidieverstrekking niet alleen te kijken naar de officiële bevoegdheid van docenten, maar naar specifieke opleiding en ervaring in de ve. Voor tips hoe hierop te sturen bij inkoop zie paragraaf 3.3.6.

Kwaliteit van vrijwilligers

Het is belangrijk om rond de inzet van vrijwilligers stil te staan bij een aantal punten:

- voor welke taken worden vrijwilligers ingezet en welke competenties zijn daarvoor nodig?
- hoe wordt de inzet van vrijwilligers gekoppeld aan de inzet van professionals?
- welke eisen kunnen/moeten aan vrijwilligers worden gesteld?
- welke kwaliteitseisen moeten gesteld worden aan de organisaties waaraan die vrijwilligers verbonden zijn?

- *Voorbeelden van taken van vrijwilligers*

Vrijwilligers kunnen delen van het onderwijsproces verzorgen onder regie van professionele docenten (bijvoorbeeld de begeleiding van individueel werk in een open leercentrum, op school of thuis). Ze kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan het motiveren van deelnemers of coachen bij het uitvoeren van buitenschoolse activiteiten (zoals in het kader van tweede taalverwerving in de inburgering veel participatie-activiteiten werden begeleid door vrijwilligers). Vrijwilligers kunnen zorgen voor veel alledaagse sociaal-communicatieve situaties en kunnen veel oefenen en herhalen met deelnemers en feedback geven.

- *Competenties*

De taken van de vrijwilliger bepalen welke competenties vrijwilligers in huis moeten hebben om kwaliteit te kunnen leveren. Vrijwilligers die in combinatie met een docent onderwijs verzorgen aan deelnemers moeten over meer en/of andere competenties beschikken dan vrijwilligers die worden ingezet als begeleider van een buitenschoolse activiteit.

Naast competenties die te maken hebben met het werken met deelnemers (zoals instructie geven, kennis van de doelgroep) gaat het bij vrijwilligers ook om competenties op het gebied van samenwerken, plannen en organiseren en kunnen reflecteren op eigen handelen. Deze competenties zijn beschreven in een competentieprofiel voor vrijwilligers dat is opgesteld door Movisie¹⁴.

¹⁴ https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Toolkit_EVC/Competentieoverzicht.pdf

De inzet van vrijwilligers in de volwasseneneducatie is momenteel volop in ontwikkeling. Binnen het programma Taal voor het Leven¹⁵ wordt veel ontwikkeld op het gebied van werken met (taal)vrijwilligers in het kader van training, het beschrijven van verschillende rollen en taken en de bijbehorende competenties en het ontwikkelen van materialen waarmee getrainde vrijwilligers ingezet kunnen worden in het onderwijsproces

3.3.5 Kwaliteit van aanbieders

Als we kijken naar de kwaliteit van de aanbieders in de volwasseneneducatie, dan zijn, naast de kwaliteit van docenten en vrijwilligers, nog drie aspecten van belang:

- De kwaliteit en transparantie van de verschillende administratieve processen rond zaken als intake, voortgangsmeting en rapportage.
- De aanwezige kennis en ervaring met betrekking tot het werkveld en de doelgroep.
- De manier waarop de aanbieder zelf evaluatie van kwaliteit organiseert, bijvoorbeeld door een tevredenheidsonderzoek onder deelnemers.

Intake, voortgangsmeting en rapportage

Het gaat in dit onderdeel van de Handreiking vooral om die administratieve zaken, die raken aan de inhoudelijke kwaliteit van het aanbod, zoals het proces van aanmelding, intake en plaatsing en het meten van voortgang en de rapportage daarover. De kwaliteit van de bedrijfsvoering in bredere zin is in dit onderdeel niet aan de orde.

Voor deelnemers aan volwasseneneducatie geldt dat de stap om weer terug naar school te gaan niet altijd makkelijk is. Als iemand heeft besloten die stap te zetten, is het zaak daarop snel en adequaat te reageren en de deelnemer snel op te roepen voor een intake. De tijd tussen de aanmelding, de oproep voor een intakegesprek, de intake en vervolgens de plaatsing op een passend traject moet zo kort mogelijk zijn om de motivatie van de deelnemer vast te houden.

Bij de kwaliteit van het vastleggen van voortgang van deelnemers en bereikte resultaten is het belangrijk om te kijken naar zowel proces (aantal voortgangsmetingen, het vastleggen van de gegevens en de terugkoppeling aan deelnemer en opdrachtgever) als inhoud (de kwaliteit van de instrumenten die worden ingezet om voortgang te meten en te beoordelen en de kwaliteit van de docent of vrijwilliger die hiervoor verantwoordelijk is). Dit onderdeel over voortgangsmeting van deelnemers en de rapportage daarover komen terug bij het onderdeel van deze Handreiking over monitoring (paragraaf 3.4).

Ervaring van de aanbieder, certificering en referenties

Kwaliteit van aanbieders wordt vooral bepaald door de ervaring binnen het werkveld met de doelgroepen van de volwasseneneducatie. Die ervaring kan o.a. beoordeeld worden aan de hand van referentieprojecten en de aangetoonde ervaring van professionals en vrijwilligers die het aanbod mede gaan vormgeven.

Uitgaande van het feit dat uit oogpunt van kwaliteit professionele onderwijsaanbieders en maatschappelijke instellingen of vrijwilligersorganisaties zoveel mogelijk in gezamenlijkheid uitvoering geven aan aanbod in een regio moeten de kwaliteitseisen die aan die organisaties worden gesteld ook vanuit dat oogpunt worden gezien. Uiteraard zijn er verschillen tussen de kwaliteitseisen die je kunt stellen aan een onderwijsaanbieder die werkt met professionals en de ervaring die gevraagd wordt van maatschappelijke instellingen of vrijwilligersorganisaties die samen met hen aanbod verzorgen. Dat hangt af van de verschillende rollen en taken die zij binnen dat regionale of lokale aanbod vervullen.

¹⁵ <http://www.taalvoorhetleven.nl/taalvrijwilliger/veelgestelde-vragen>

3.3.6 Tips voor sturen op kwaliteit middels inkoop of aanbesteding

In deze paragraaf over het sturen op kwaliteit worden per onderdeel (kwaliteit van onderwijstrajecten, kwaliteit van docenten en vrijwilligers en kwaliteit van aanbieders) tips gegeven hoe via het proces van inkoop, aanbesteding of subsidieverstrekking gestuurd kan worden op kwaliteit.

Tips om te sturen op kwaliteit bij de inkoop van trajecten

In de plan- en visievorming moet gekeken worden op welke kwaliteitsaspecten men als regio of gemeente wil sturen en hoe men vorm wil geven aan de inzet van professionals en vrijwilligers. Hierover kunnen dan vragen in een bestek of inkoopdocument worden opgenomen.

Een aantal voorbeelden:

- In een bestek of offertevraag kan de regio of gemeente aangegeven welke inhoudelijke kwaliteitsaspecten zoals hierboven beschreven voor die regio of gemeente voorop staan. Bijvoorbeeld het bieden van maatwerk, buitenschoolse activiteiten om transfer van het geleerde naar de praktijk mogelijk te maken, een goede intake, groepsgrootte en zelfsturing.
- Vervolgens kan men de aanbieders vragen hoe men vorm denkt te geven aan deze kwaliteitsaspecten. Hoe ziet het maatwerk eruit, hoe zorgt men ervoor dat er een verbinding wordt gelegd met de buitenschoolse praktijk of hoe is zelfsturing ingebed in de didactische aanpak.
- Bij inkoop/aanbesteding en/of subsidieverstrekking kan de gemeente richtlijnen geven omtrent de rollen en taken waarvoor vrijwilligers kunnen worden ingezet. Dit kan per type traject anders worden gedefinieerd (zie ook figuur 1 in dit hoofdstuk).
- De aanbieder wordt gevraagd het onderwijstraject te beschrijven in termen van duur, intensiteit en einddoelen en de relatie daarvan met de wettelijke kaders (Standaarden en eindtermen ve en het Raamwerk Nt2).
- De aanbieder wordt gevraagd de in te zetten methodes en leermiddelen te beschrijven.¹⁶

Tips om te sturen op kwaliteit van docenten en vrijwilligers

Bij het sturen op kwaliteit van docenten en vrijwilligers kunnen verschillende benaderingen worden gekozen. Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat onderzoek aantoonde dat de mix van inzet van professionals en vrijwilligers een belangrijke succesfactor is. Dat gegeven is ook meegenomen in de tips voor het sturen op kwaliteit van trajecten en komt hier terug. De aanbieder of aanbieders (bijvoorbeeld een combinatie van professionele onderwijsaanbieders en maatschappelijke instellingen of vrijwilligersorganisaties) kunnen dan worden gevraagd aan te geven welke onderwijsactiviteiten worden uitgevoerd door professionals en voor welke taken vrijwilligers worden ingezet.

Als het gaat om docenten kunnen de volgende aanvullende vragen worden opgenomen in een bestek of offertevraag.

- De aanbieder moet aantonen dat men wettelijk bevoegde docenten in dienst heeft.
- Voor opleidingen Nederlands als tweede taal kan gevraagd worden naar een specifieke (vervolg) opleiding.
- De aanbieder kan aantonen dat in ieder geval een deel van de docenten ruime ervaring en aantoonbare deskundigheid in de volwasseneneducatie heeft. Dit kan worden aangetoond door het bijsluiten van cv's van docenten.
- De aanbieder moet aantonen dat er beleid is aangaande deskundigheidsbevordering en competentie-ontwikkeling van docenten.

¹⁶ Voor een overzicht: Bohnenn, E. en M. de Greef (2012). *Aan de slag met leer- en toetsmateriaal voor volwassenen. Analyse leer- en toetsmaterialen Taal, Rekenen en Digitale Vaardigheden voor volwassenen*. Ede Steunpunt VE.

Als het gaat om vrijwilligers die werkzaam zijn bij een bibliotheek, buurthuis of vrijwilligersorganisatie kunnen de volgende vragen worden gesteld.

- Net als bij de inzet van docenten kan gevraagd worden om een beschrijving van competenties en ervaring van in te zetten vrijwilligers en de training die ze hebben ontvangen.
- De aanbieder kan gevraagd worden aan te geven hoe de training en ontwikkeling van competenties van vrijwilligers zijn ingebed in de organisatie en welk trainingsaanbod beschikbaar is.

Tips om te sturen op kwaliteit van aanbieders

In het onderdeel over kwaliteit van aanbieders gaat het over verschillende processen. Voor elk onderdeel geven we hier een aantal vragen die aan aanbieders gesteld kunnen worden bij inkoop of aanbesteding.

- *Aanmelding, intake en plaatsing*

- Bij inkoop en aanbesteding kan gevraagd worden naar een beschrijving van het proces van aanmelding, intake en plaatsing en de minimum- en maximum doorlooptijden.
- Eveneens kan gevraagd worden naar de aanwezigheid van een intake-protocol, een korte beschrijving van de inhoud van de intake en de instrumenten voor niveau-meting die daarbij worden ingezet.¹⁷
- Tenslotte kan gevraagd worden naar de kwaliteit van de intakers: zijn er eisen die gesteld worden aan competenties van intakers, zijn deze beschreven en wat is de ervaring van de ingezette intakers.

- *Voorgangsmeting en rapportage*

Bij inkoop of aanbesteding kan de aanbieder gevraagd worden het proces van bewaking van voortgang van deelnemers te beschrijven. Dit zijn enkele vragen die u kunt stellen:

- Hoe vaak vindt voortgangsmeting plaats en op welke vaardigheden?
- Door wie wordt voortgang beoordeeld?
- Hoe wordt inzichtelijk gemaakt wat de voortgang van deelnemers is, in relatie tot de vastgestelde eindtermen, die in de wet op de volwasseneneducatie zijn vastgelegd?
- Welke instrumenten worden hiervoor ingezet?
- Hoe wordt dit vastgelegd en gerapporteerd aan de opdrachtgever?

- *Ervaring van aanbieders, certificering en referenties:*

Bij inkoop, aanbesteding of subsidieverstreking kan gevraagd worden naar:

- een beschrijving van kennis en ervaring met betrekking tot het werkveld en de doelgroep;
- een beschrijving van referentie-projecten;
- certificering.

3.4 Monitoring van de kwaliteit van de volwasseneneducatie

3.4.1 Introductie

De WEB bepaalt dat het toezicht op kwaliteit van de volwasseneneducatie wordt uitgevoerd door twee partijen, elk met een eigen taak:

- 1 de onderwijsinspectie houdt toezicht op de kwaliteit van het formele (diplomagerichte) aanbod van aanbieders met een diploma-erkenning.
- 2 de gemeente houdt toezicht op de kwaliteit van het non-formele aanbod. Dit kan zowel worden

¹⁷ Bohnenn, E. en M. de Greef (2012). *Aan de slag met leer- en toetsmateriaal voor volwassenen. Analyse leer- en toetsmaterialen Taal, Rekenen en Digitale Vaardigheden voor volwassenen*. Ede Steunpunt VE.

uitgevoerd door aanbieders met diploma-erkenning als aanbieders zonder diploma-erkenning. Hieronder kunnen professionele onderwijsaanbieders vallen zoals ROC's en particuliere aanbieders, maar ook maatschappelijke instellingen en vrijwilligersorganisaties.

In het kader van deze Handreiking gaat het om het toezicht op de kwaliteit van het non-formele aanbod in de volwasseneneducatie. De monitoring van kwaliteit in de volwasseneneducatie zou in grote lijnen moeten verlopen via de lijnen die zijn beschreven in de vorige paragraaf. Het gaat dan bij de monitoring van kwaliteit om het meten van resultaten van onderwijstrajecten, de inhoudelijke kwaliteit van het geboden onderwijs, de kwaliteit van docenten en vrijwilligers en de kwaliteit van aanbieders.

Leidraad voor de sturing op kwaliteitsnormen zijn de afspraken (contracten, overeenkomsten en/of subsidieverordeningen), die zijn gemaakt bij opdrachtverlening en/of subsidieverstrekking.

Vragen die hierbij van belang zijn, zijn: wat ga je monitoren, hoe ga je dat doen en *wanneer* en hoe maak je hierover vooraf *afspraken*?

3.4.2 Monitoren van onderwijskwaliteit op output: meten van resultaten

Wat

De trajecten in de volwasseneneducatie richten zich op het ontwikkelen en ondersteunen van trajecten om laagopgeleide of laaggeletterde volwassenen naast een betere Nederlandse taal- en/of rekenbeheersing, een betere plek in de samenleving te kunnen geven. Beide aspecten kunnen worden gemeten en onderdeel uitmaken van de monitoring.

- *Monitoren van kwaliteit in termen van onderwijsoutput: verbetering van prestaties op het gebied van Nederlandse taal en/of rekenen*

Alle trajecten die worden gefinancierd uit de WEB-middelen, of het nu om formeel aanbod gaat of non-formeel aanbod, moeten zijn gebaseerd op wettelijke standaarden. Het gaat dan om de Standaarden en eindtermen VE op Instroomniveau, 1F en 2F voor de opleidingen Nederlandse taal en rekenen¹⁸ en het Raamwerk Nt2¹⁹ voor de opleidingen Nederlands als tweede taal, gericht op het niveau van alfabetisering en niveau A2.

In de monitoring gaat het er dus om of deelnemers door het deelnemen aan trajecten een betere beheersing van Nederlandse taal en rekenen verwerven volgens de in de standaarden beschreven niveaus.

In het kader van inkoop kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

In de monitoring gaat het erom of doelen m.b.t. niveauverhoging of vooruitgang worden gehaald. Belangrijk is om vooraf realistische afspraken te maken. Beginniveau, leercompetenties van de deelnemer aan de ene kant en de intensiteit, duur en kwaliteit van het leertraject aan de andere kant bepalen in sterke mate welke doelen haalbaar zijn. Voor deelnemers in de volwasseneneducatie zal dat lang niet altijd gaan om een volledige niveaustap. Voor een langzaam lerende kan de stap van Instroom naar 1F al problematisch zijn. In zo'n geval kan wel worden afgesproken dat er sprake moet zijn van aantoonbare vooruitgang, maar niet van een niveauverhoging in de zin van de niveaus van de Standaarden en eindtermen ve of het Raamwerk Nt2.

- *Monitoren van kwaliteit in termen van onderwijsoutput: effect op sociale inclusie*

Daarnaast gaat het, zeker als we kijken naar gemeentelijk of regionaal beleid binnen het sociaal

¹⁸ CINOP (2012). *Standaarden en eindtermen ve*. 's Hertogenbosch: CINOP.

¹⁹ Dalderop, K., E. Liemberg, F. Teunisse (2002). *Raamwerk NT2*. De Bilt: BVE-raad.

domein, ook om resultaten in de zin van sociale inclusie volgens De Greef, Segers en Verté (2010)²⁰. Het door hen ontwikkelde SIT-instrument (Sociale Inclusie na Transfer)²¹ meet verhoging op verschillende aspecten van sociale inclusie (te weten activering, internalisatie, participatie, connectie) van een deelnemer. Hieronder vallen ook:

- a Niveau van arbeidsmarktontwikkeling, te weten: het zoeken en vinden van een baan, het doen van vrijwilligerswerk, het doen van stage, het vinden van betaald (begeleid) werk van een deelnemer.
- b Uiteindelijke positionering op één van de zes treden van de participatieladder, te weten: geïsoleerd, sociale contacten buitenshuis, deelname georganiseerde activiteiten, onbetaald werk, betaald werk met ondersteuning, betaald werk.

Vanuit de landelijke overheid is in 2009 de 'participatieladder' ingevoerd om te kijken of mensen toe kunnen naar een meer volwaardige participatie in onze samenleving (Terpstra, 2011)²². De treden van de participatieladder bestaan uit:

- Trede 1: Geïsoleerd
- Trede 2: Sociale contacten buitenshuis
- Trede 3: Deelname georganiseerde activiteiten
- Trede 4: Onbetaald werk
- Trede 5: Betaald werk met ondersteuning
- Trede 6: Betaald werk.

Een stijging op de participatieladder kan een resultaatafspraken zijn van een regio of gemeente met aanbieders van volwasseneneducatie. Op basis van de meting van de sociale inclusie kan praktisch worden aangegeven of, en hoeveel procent van, de deelnemers gestegen zijn van een trede naar een "vervolgtrede". Er wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht hoeveel mensen deelnemen aan georganiseerde activiteiten en dus stijgen van trede 2 naar trede 3.

Hoe

Afhankelijk van de afspraken kunnen resultaten op verschillende manieren worden gemeten. Als afgesproken is dat deelnemers een niveaustap moeten maken, dan zoek je naar erkende of gevalideerde toetsen die een eindniveau kunnen vaststellen en die gekoppeld zijn aan de wettelijke standaarden. Als voortgang moet worden aangetoond binnen een niveau of op een specifieke vaardigheid dan kunnen ook instrumenten voor het meten van voortgang worden ingezet, zoals portfolio of assessments. Een overzicht van mogelijke toetsen om resultaten op het gebied van taal en rekenen in beeld te brengen, is terug te vinden in de rapportage van Bohnenn & De Greef (2012)²³ voor zowel Nt1 als Nt2. Momenteel zijn er ook voor taal-, reken- en digitale vaardigheden diverse gevalideerde meetinstrumenten beschikbaar die specifiek aansluiten bij de doelgroep en de referentieniveaus van Meijerink, waaronder de TLVE-toetsen (De Greef, Lam en Van Groenestijn, 2014), die ingezet zijn om de impact van diverse taaltrajecten bij ROC's en het programma 'Taal voor het Leven' van Stichting Lezen & Schrijven in kaart te brengen²⁴.

In het kader van het programma Taal voor het Leven zijn door CINOP assessments ontwikkeld op alle vaardigheden, gebaseerd op de Standaarden en eindtermen ve. Het gaat om een intake-assessment en

20 Greef, de, M. et al. (2009). *Leren voor Leven een eigen plek in het dagelijks leven*. Velp: Spectrum CMO Gelderland.

21 De Greef, M., Segers, M. & Verté, D. (2010). Development of the SIT, an instrument to evaluate the transfer effects of adult education programs for social inclusion. *Studies in Educational Evaluation* (36), 42 - 61.

22 Terpstra, A. (2011). *Implementatie en gebruik Participatieladder*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

23 Bohnenn, E. & De Greef, M. (2012). *Aan de slag met leer- en toetsmateriaal voor volwassenen*. Ede: Steunpunt Taal en Rekenen VE.

24 De Greef, M., Lam, J-F, Van Groenestijn, M. (2014). De impact van Taal voor het Leven: Nieuwe toetsen voor voortgangsmeting. *Les: Tijdschrift voor Nt2 en taal in het onderwijs* (32), 187, 28 - 29.

een eindassessment op de niveaus Instroom, 1F en 2F. Het instrument kan worden ingezet voor autochtone moedertaalsprekers en tweede-taalleerders die goed aanspreekbaar zijn in het Nederlands (vanaf niveau A2 van het Raamwerk Nt2, tevens het niveau van het inburgeringsexamen). Deze zullen in 2014 beschikbaar komen.²⁵

3.4.3 Afspraken over het monitoren van onderwijskwaliteit

Uit onderzoek van De Greef, Segers, Nijhuis en Lam (2014)²⁶ blijkt dat de aanwezigheid van een kwalitatief goede docent met een goede ondersteuning van een vrijwilliger, kwalitatief hoogwaardig materiaal en voldoende transfermogelijkheden ervoor kunnen zorgen dat mensen eerder een betere plek in de dagelijkse samenleving krijgen.

In het onderdeel kwaliteit van de Handreiking zijn, naast kwaliteit van docenten en vrijwilligers, nog een aantal uitgangspunten en succesfactoren genoemd die maken dat er in het onderwijsleerproces kwaliteit wordt geleverd, zoals het realiseren van maatwerk, het inbouwen van mogelijkheden voor zelfsturing en het verbinden van de schoolse met de buitenschoolse praktijk om transfer mogelijk te maken. In paragraaf 3.3.6 van het onderdeel kwaliteit van de Handreiking zijn tips gegeven hoe hierop gestuurd kan worden.

Monitoring van de onderwijsinhoudelijke kwaliteit en de kwaliteit van docenten en vrijwilligers kan meer of minder zwaar worden ingezet. Het kan gaan om tijdige tussentijdse evaluaties met de aanbieders op basis van zelfrapportage en/of onderzoek onder deelnemers m.b.t. klanttevredenheid. Wie hierop sterk wil inzetten kan ook denken aan onderzoek door derden (experts) en visitatie. De Kwaliteitsgroep Educatie Taal (KET) heeft hiervoor instrumenten ontwikkeld en hiermee ervaring opgedaan.²⁷

In het kader van beoordeling en monitoring van geboden kwaliteit is expertise, menskracht en tijd nodig. In het kader van samenwerking binnen de arbeidsmarktregio's liggen kansen voor gemeenten om gezamenlijk een vorm van toezicht en monitoring op kwaliteit op te zetten.

Wanneer vindt monitoring plaats en welke afspraken zijn hierover gemaakt?

Leidraad voor de sturing op kwaliteitsnormen zijn de afspraken, contracten of subsidieverordeningen die zijn gemaakt (inhoudelijk) bij inkoop, aanbesteding, opdrachtverlening en/of subsidieverstrekking. Daarbij moeten ook afspraken gemaakt worden over de monitoring. Sommige gemeenten kiezen er expliciet voor om met één systeem te werken, zodat ze weten welke resultaten aanbieders zullen rapporteren. In een aantal gevallen worden hier onderzoekspartijen voor ingeschakeld. De monitoring moet tijdig geregeld worden. Bij opdrachtverlening of subsidieverstrekking moet al helder zijn wanneer de monitoring aanvangt en afgerond wordt.

Als het gaat om het meten van voortgang, niveauverhoging of effecten op sociale inclusie zal in beginsel een nulmeting moeten plaatsvinden bij aanvang van het traject. Niet de allereerste bijeenkomst, omdat dit de motivatie van deelnemers kan verminderen om met het traject verder te gaan, maar bijvoorbeeld bij de derde bijeenkomst met deelnemers. Vervolgens kan, of na een bepaalde periode, of aan het einde van het traject een nameting worden afgenomen om uiteindelijk de vooruitgang en het behaalde resultaat in kaart te kunnen brengen.

Als het gaat om inhoudelijke kwaliteit van de ingekochte trajecten of de kwaliteit van docenten en aanbieders moeten afspraken gemaakt worden over op te leveren rapportages, de onderwerpen die in de rapportages aan bod moeten komen en de manier waarop deze zullen worden besproken.

²⁵ Voor informatie: Stichting Lezen & Schrijven

²⁶ De Greef, M., Lam, J-F., Van Groenestijn, M. (2014). De impact van Taal voor het leven: Nieuwe toetsen voor voortgangsmeting. *Les: Tijdschrift voor Nt2 en taal in het onderwijs* (32), 187, 28 - 29.

²⁷ <http://www.kwaliteitsgroep.nl/ket-kit-2.html>

Leidraad zijn de afspraken die bij de inkoop gemaakt zijn. In paragraaf 3.3.6 zijn handige tips voor sturing bij inkoop op kwaliteit van onderwijs, docenten en aanbieders opgenomen. Op basis van de tips die de gemeente of regio heeft meegenomen in de inkoop kan vervolgens een leidraad voor rapportage worden opgesteld.

Enkele kenmerken van de casus

- De contactgemeente die in de casus centraal staat, is een grote gemeente.
- De regio ligt in het midden van het land, die bestaat uit qua omvang diverse gemeenten: er zijn vrij grote bij, maar tegelijkertijd ook een aantal kleinere.
- In de regio is afgesproken te werken met subregio's, ook omdat men in die subregionale verbanden elkaar ook al op aanverwante beleidsterreinen treft.

Wat is het vertrekpunt?

Deze contactgemeente heeft in 2013 al gekozen voor een herijking van het beleid ten aanzien van de volwasseneneducatie. Er is een nota opgesteld waarin voor de komende tijd het belang van meer samenwerking en samenhang tussen formeel en non-formeel aanbod wordt benadrukt. Daarbij wordt – in lijn met de focus die in het landelijk beleid in de afgelopen periode is aangebracht – gekozen voor bestrijding van laaggeletterdheid als kern van dit beleid. De nota stelt dat het van belang is dat zoveel mogelijk inwoners die de taal onvoldoende beheersen, worden aangezet tot actie. De burger is een actieve participant: “Hij kan zelf allerlei acties en initiatieven ondernemen om de taal beter machtig te worden, ook naast lessen of begeleidingsuren. (...) De overheid is bereid om te investeren maar ook van de deelnemers wordt een actieve investering verwacht.” In lijn met deze doelstelling wordt door de gemeente ingezet op versterking van samenhang in en toegankelijkheid van het aanbod, gerichte ondersteuning van taalvrijwilligers, het stimuleren van werkgevers en het komen tot vormen van monitoring op activiteiten en resultaten.

In de nota, die dateert van eind 2013, wordt opgemerkt dat nog veel onduidelijk is over de vraag hoe het beleid na 2014 wordt doorgezet. Daarover, en over de contacten met de collega-gemeenten in de regio, spreken we met de ambtenaar van deze contactgemeente.

Hoe ziet de situatie er nu uit?

Zijn er door de komst van het wetsvoorstel verschuivingen waarneembaar in de inhoudelijke keuzen van de gemeente, bijvoorbeeld ten aanzien van doelgroepen? “Dat is wel een goede vraag”, zegt de contactambtenaar, “waar ook heel veel over te vertellen valt. Om te beginnen dan in mijn eigen gemeente, daar zie ik wel verschuivingen optreden. We hebben hier in het formele aanbod – dat van de ‘klasjes’ – verschillende segmenten: het middensegment dat door het ROC wordt bestreken, het hogere segment waarin de volksuniversiteit opereert en het lagere segment voor mensen met een licht verstandelijke beperking dat een aanbod kent vanuit het particulier initiatief. Daarnaast is er al jarenlang meer informeel aanbod vanuit diverse vrijwilligersorganisaties, daar deden we eigenlijk te weinig mee. De bedoeling is nu beide typen aanbod dicht bij elkaar te brengen, meer samenhang in het aanbod te krijgen.” Daarbij speelt mee dat het ROC in de regio een tijdje terug zelf heeft besloten het educatieaanbod af te gaan bouwen. “Het ROC acht zich geen concurrent in de vrije markt, dat was voor iedereen al een tijdje helder”, zo geeft de ambtenaar aan. Hij geeft aan dat de ROC-trajecten voor het middensegment de komende tijd dus rustig worden afgebouwd. “Mensen die in het aanbod zitten, mogen hun traject afmaken; er komt per 2015 in bepaalde groepen geen nieuwe instroom meer bij.” Met de middelen die zo ‘vrijvallen’ wil men nu ander aanbod realiseren, dat past bij de koers van meer samenhang en focus. “Dit wordt waarschijnlijk een traject van aanbesteding omdat het gaat om een segment in het formele aanbod. Wat we vervolgens ook willen doen is het contact met het non-formele vrijwilligersaanbod intensiveren.” Het non-formele aanbod kan kwalitatief en kwantitatief worden versterkt en de gemeente wil dat de komende tijd ook gaan faciliteren. Uitgangspunt daarbij is dat de vrijwilligers onder de verantwoordelijkheid van hun eigen organisatie blijven opereren. Er komt een taalcontactpunt dat de vrijwilligers ondersteunt, bijvoorbeeld als het gaat om methodische, didactische keuzen en vragen.

Wat verder speelt, is dat er ook thema's bij komen. Waar gaat het dan om? "Onze raad heeft laatst aandacht gevraagd voor het belang van digitale vaardigheden bij burgers. Dat is een goed punt, vind ik zelf. Alle relevante organisaties digitaliseren en we willen ook binnen de gemeente naar digitalisering van publieke dienstverlening, dus iedereen moet straks wel een beetje met computers en internet kunnen omgaan." Het raakt nu aan het onderwerp volwasseneneducatie, want er zijn nu eenmaal veel raakvlakken met de aanpak van laaggeletterdheid. "Omgaan met computers vereist immers ook kunnen lezen en schrijven, dus de focus kan wel blijven liggen op die aanpak; tegelijkertijd 'trekt' de lokale politiek dus ook naar dat andere thema. Dat schept voor ons wel de vraag naar de overeenkomsten en verschillen tussen de beide terreinen en vooral ook de vraag hoe we dit gaan organiseren; want het aanbod op het terrein van digitale vaardigheden is nog diverser dan dat op laaggeletterdheid." De gemeente zal nu een onderzoek gaan starten: hoe zit het met digitale vaardigheden onder burgers en hoe kun je dit vraagstuk (met partners) oppakken. Want het gaat om een breed scala aan dienstverleners en om een bredere doelgroep dan laaggeletterden, zoals ouderen en mensen met psychische beperkingen.

Zie je vergelijkbare tendensen bij de collega-gemeenten in de regio?

De contactgemeente heeft te maken met circa 20 collega-gemeenten in de regio. De ambtenaar waar we mee spreken ziet twee hoofdlijnen. "Om te beginnen zien we gemeenten die de aanpak laaggeletterdheid meer willen gaan plaatsen in de context van arbeidsparticipatie, de WWB; zij kiezen dan vaak ook voor inzet van de WEB-gelden voor gericht aanbod voor deze specifieke doelgroep. Aan de andere kant zie ik ook gemeenten die juist kiezen voor een inzet in de richting van welzijnsorganisaties, bibliotheken en particulier initiatief/dagbesteding." De keuzen die gemeenten maken zijn volgens hem afhankelijk van de netwerken die in de gemeenten door de jaren heen zijn gegroeid. "Het is dus een gemêleerd beeld. Elke gemeente stelt zijn eigen palet samen."

Is het denkbaar dat je met elkaar gaat toewerken naar een regionaal plan? "Ja dat kan", zo stelt de ambtenaar, "maar niet binnen een jaar. De lijn die nu gezamenlijk is ingezet is het versterken van datgene wat lokaal gebeurt. Dat schrijven we straks ook op in een regiocument. Daarbij geven we aan wat lokaal respectievelijk regionaal wordt georganiseerd. We hebben als contactgemeente daarin een coördinerende rol."

Onder meer omdat deze werkwijze ook op andere terreinen in de regio is gegroeid, is ervoor gekozen te werken met subregio's: er is een regionale werkgroep gevormd waarin de trekkers van de subregio's zitten. "Zij vertegenwoordigen de gemeenten in hun subregio." Dit werkt goed omdat bij de vorming van de subregio's is aangesloten bij reeds bestaande netwerken op bijvoorbeeld het terrein van werkgelegenheidsbeleid, passend onderwijs en bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De contactgemeente zelf wil de regierol niet te zwaar aanzetten. "We coördineren op die punten waar dat meerwaarde heeft. Bijvoorbeeld als het gaat om het monitoren: hoe kunnen we met elkaar meer zicht krijgen op de inzet van vrijwilligers, wat zij doen en welke resultaten dat oplevert? De monitorresultaten kunnen dan weer de basis zijn voor het versterken van de ondersteuning en professionaliteit van diezelfde vrijwilligers. Maar natuurlijk ook in het formuleren van regionale opdrachten, in eerste instantie naar het ROC."

De verschillen werken naar verwachting ook door als het gaat om 'inbedding in het sociaal domein'. "Bij sommige gemeenten maakt het onderwerp deel uit van het thema werk-bijstand-arbeidsmarkt. Bij andere zie je dat het in de portefeuille van de wethouder welzijn zit. Het is wel interessant om te volgen hoe dat dan de komende periode zal gaan, waar het onderwerp aanpak laaggeletterdheid en volwasseneneducatie uiteindelijk gaat landen." Ook hiervoor geldt dat het zwaartepunt van beleidskeuzen in de gemeenten en hun subregio's blijft liggen: "elke gemeente heeft daarin zijn eigen ontwikkelingsgang te maken".

Marktwerking en kwaliteit, speelt dat bij jullie een rol?

De 'Haagse discussie' over marktwerking door een andere inzet van de WEB-gelden voor educatie speelt wel bij deze contactgemeente, maar niet zo breed als die discussie soms doet vermoeden.

"We doen er wel iets mee, zoals ik eerder noemde: voor het formele aanbod op het middensegment gaan we waarschijnlijk aanbesteden. Maar voor het overige zetten we ook veel eigen middelen in als gemeente. En de bekostiging van het non-formele aanbod, dat zie ik toch vooral als een zaak van aansluiten bij datgene wat organisch al werkt. Dat leent zich niet zo voor aanbesteding."

Als het gaat om kwaliteitsborging: "dat punt nemen we mee in de komende aanbesteding van het formele deel. Bij het non-formele deel ligt dit anders. We willen daar eerst de relatie mee intensiveren en inzetten op ondersteuning en professionalisering. Pas in tweede instantie kun je dan kwaliteitseisen gaan stellen, anders loop je het risico het bestaande aanbod van je te vervreemden en gooi je ongewild veel weg."

En hoe gaat het ROC hiermee om, gaat die nog meedingen in de aanbestedingsronde? "Dat laatste is zeer onwaarschijnlijk. Het ROC heeft op gerede gronden gekozen voor een geleidelijke afbouw. Het personeel is en wordt herplaatst in het ROC. Men gaat niet meedoen met de aanbesteding omdat de verwachting is dat ze in verhouding te duur en te weinig flexibel zijn, bijvoorbeeld als het gaat om openstelling tijdens avonduren. Van wat ik ervan heb begrepen is daarbij de cao onderwijs een belemmering. Overigens is de relatie met het ROC nog steeds goed. Ik heb veel respect voor de wijze waarop het ROC hiermee is om gegaan, vooral als het gaat om het oppakken van het personele vraagstuk."



Bouwsteen 4 Verdieping – Informatie

4.1 Documenten en websites

Wettelijk kader

[Steunpunt ve - Kaders en regels](#): relevante stukken over wet- en regelgeving. Ook treft u er servicedocumenten aan, waarin de belangrijkste wijzigingen op overzichtelijke wijze zijn samengevat. Tot slot staan er links naar antwoorden op veelgestelde vragen (FAQ).

[VNG – Deelsite over WEB](#)

Websites algemeen

[VNG - Forum Educatiebeleid taal en rekenen](#)

[Taalmeter](#): online vragenlijst die in 12 minuten screent op leesvaardigheid

[Taalzoeker](#): zoek het cursusaanbod (o.a. lezen en schrijven) bij u in de buurt

Bouwsteen 2 – 2.3 Vormgeven aan regionale samenwerking

Downloads

[VNG – intergemeentelijke samenwerking toegepast](#)

[VNG – Samenwerking tussen gemeenten](#)

[VNG – Grip op samenwerken](#)

[VNG – Programma Slim Samenwerken VNG](#)

Voor vragen: [VNG Informatiecentrum](#)

Bouwsteen 2 – 2.4 Vormgeven aan de (financiële) relatie met aanbieders van educatie
ESF-gelden

[Pianoo - Aanbestedingswet 2012](#)

[TenderNed - Nationale aanbesteding](#) (al dan niet met preselectie) (dit wordt op TenderNed gepubliceerd: <http://www.tenderned.nl>)

[Pianoo - Europees drempelbedrag](#)

[Europa Decentraal - Verlicht aanbestedingsregime voor 2B-diensten](#)

[Pianoo - 2A en 2B-diensten](#)

[Europa Decentraal - IIB-dienst](#)

[Pianoo - Drempelbedrag](#)

[Pianoo - Gids Proportionaliteit](#)

Relevante handreikingen:

[VNG - Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid](#)

[VNG - Model Algemene Inkoopvoorwaarden voor leveringen en diensten](#)

[VNG - Model Overheidsopdracht en Subsidie](#)

[VNG - Goed opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverbanden](#)

[Pianoo - Metrokaart Inkopen en Aanbesteden](#)

[Pianoo - Metrokaart Aanbestedingswet](#)

[Pianoo - Bestuurlijk Aanbesteden](#)

[Pianoo - Subsidie of Overheidsopdracht](#)

[VNG - Subsidiëren of inkopen: Handreiking voor ambtelijke professionals](#)

[Europa Decentraal - Kenniscentrum](#)

[ISGV - TenderNed: online aanbestedingssysteem Nederlandse Overheid](#)

[VNG – deelsite economie](#) (met info over aanbesteden)

Bouwsteen 2 – 2.5 Verantwoording over de inzet van educatiemiddelen

[Gemeentewet](#)

[Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten](#)

[Commissie BBV](#)

[VNG - gemeentefinanciën](#)

[Rijksoverheid – gemeentelijke financiën](#)

[Servicedocument wijziging wetgeving Educatie Stichting taal en rekenen ve](#)

Bouwsteen 3 – 3.2 Het Educatieaanbod

Downloads

[PIAAC - Laaggeletterdheid in Nederland](#)

[VNG - Visie op toekomst educatie](#)

[Stichting L & S - Slim samenwerken loont](#)

[Taal voor het Leven - Van taalpunt tot taalhuis](#)

[Stichting L & S - Een overzicht van publicaties in relatie tot het sociaal domein](#)

Bouwsteen 3 – 3.3 Kwaliteit in de volwasseneneducatie

Cijfers en achtergronden laaggeletterdheid

Buisman, M. en W. Houtkoop (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's Hertogenbosch / Den Haag: Ecbo/ Stichting Lezen & Schrijven.

PIAAC: *Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012 Feiten & cijfers geletterdheid*. Den Haag/Maastricht: Stichting Lezen & Schrijven/Maastricht University.

Houtkoop, W., J. Allen, M. Buisman, D. Fouarge en R. van der Velden (2012). *Kernvaardigheden in Ne-*

derland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL). 's Hertogenbosch / Utrecht: Ebo/ROA

Volwasseneneducatie algemeen

Kurvers, J., K. Dalderop en W. Stockman (2013). *Cursistprofielen Laaggeletterdheid NT1 & NT2. Cursisten in Lees- en schrijfcursussen en hun onderwijs*. Ede: Steunpunt taal en rekenen ve.

Schoonhoven, van, R. (2012). *Educatie op een kruispunt. Ontwikkelingsrichtingen voor volwasseneneducatie*. Rotterdam: Actis Advies.

Standaarden

CINOP (2012). *Standaarden en eindtermen ve*. 's Hertogenbosch: CINOP.

CINOP (2013). *Een vergelijkend overzicht – Standaarden en eindtermen ve – Raamwerk NT2*.

's Hertogenbosch: CINOP.

CINOP (2013). *Taal en rekenen in de volwasseneducatie*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Cito (2008). *Raamwerk alfabetisering NT2*. Arnhem: Cito.

Dalderop, K., E. Liemberg, F. Teunisse (2002). *Raamwerk NT2*. De Bilt: BVE-raad.

Wijers, M. Jonker, V., Huisman, J., Van Groenestijn, M. & Van der Zwaard, P. (2007). *Raamwerk rekenen/wiskunde mbo. Versie 0.9 december 2007*. Utrecht: Freudenthal instituut.

Meijerink et al. (2009). *Referentiekader Taal en Rekenen*. Enschede: Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

Aanbod

Bruin, de, I.A., et al. (2012). *Rapportage Onderzoek Educatieve kaart laaggeletterdheid*. Almere: Lange-dijk SWO.

Leer- en toetsmaterialen

Bohenn, E. en M. de Greef (2012). *Aan de slag met leer- en toetsmateriaal voor volwassenen. Analyse leer- en toetsmaterialen Taal, Rekenen en Digitale Vaardigheden voor volwassenen*. Ede Steunpunt VE.

Smit, s. en D. Camo (2013). *Gebruikersonderzoek Oefenen.nl 2012, Een kwantitatief onderzoek onder actieve en niet-actieve accounthouders van de portal Oefenen.nl van ETV.nl*. Rotterdam: NextValue Research.

Docentcompetenties

BVNT2 / Janssen – Van Dieten, A. (2005). *Competentieprofiel Docente Nederlands als tweede taal (NT2)*. Beroepsvereniging van docenten Nederlands als Tweede Taal.

CINOP (2011). *Competenties rekendocent (Steunpunt taal en rekenen mbo)*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Spoelstra - van Dijk, C., M. Janssen – de Goede en R. van Adrichem (2009). *Competentieprofiel docent volwasseneneducatie / NT1*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Vrijwilligers

Doets, C., W. van Esch, J. Houtepen, K. Visser en J. de Sousa (2008). *Palet van de non-formele educatie in Nederland*. 's Hertogenbosch/Groningen: CINOP/Rijksuniversiteit Groningen.

Hanekamp, M., en I. Bos (2012). *Vrijwilligers in educatieve trajecten. Rollen, taken en competenties*.

's Hertogenbosch: CINOP.

Stichting Lezen & Schrijven (2014). *Instructiekaarten voor taalvrijwilligers*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Succesfactoren en rendement van onderwijstrajecten

Cito (2008). *Succesfactoren NT2-onderwijs uit 'Op zoek naar het succes van inburgering'*. Arnhem: Cito.

Greef, de, M. et al. (2009). *Leren voor Leven een eigen plek in het dagelijks leven*. Velp: Spectrum CMO Gelderland.

Greef, de, M. (2012). *Een kwalitatief onderzoek naar het effect van inburgerinstrajecten en de tevredenheid daarover van Nieuwe Amsterdammers*. Amsterdam: Dienst Werk en Inkomen

Greef, de, M. (2012). *Leren in verschillende contexten; De opbrengsten van trajecten taal- en basisvaardigheden voor laagopgeleiden*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Greef, de, M. (2014). *Haagse taaltrajecten hebben impact op werk en leven inwoners Den Haag*. Educational Research & Development (ERD) Business School Maastricht University & Stichting Lezen & Schrijven.

Segers, M. (2012). *EDucation Against Marginalisation*. Maastricht: Maastricht University.

Schilt, van, T. et al. (2011). *Monitor experimenten leerlast*. Eindrapportage. Tilburg.

Overzicht relevante websites

basisvaardigheden.nl

bvekennis.nl

Bvnt2

[Education Against Marginalisation \(EDAM project\)](http://Education Against Marginalisation (EDAM project))

Etv.nl

kwaliteitsgroep.nl

Movisie

Oefenen.nl

Proeftuinen inburgering

Siob.nl

Steunpunt ve

Stichting ABC

Stichting Lezen & Schrijven

Stichting Melkweg +

Taal voor het Leven

Wet BIO