

ONDERZOEKSPLAN EDUCATIE BASISVAARDIGHEDEN VOLWASSENEN

Datum: 30 september 2019

1. ONDERWERP

De gemeente heeft tot taak het bevorderen van de taalvaardigheid, rekenvaardigheid en computervaardigheid van mensen die deze vaardigheden onvoldoende beheersen om goed mee te kunnen komen in de samenleving. Deze vaardigheden worden samen aangeduid als ‘basisvaardigheden’. Het aanbod om deze vaardigheden te verbeteren heet ‘educatie’. Deze taak is vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Het Rijk verstrekt een rijksbijdrage aan de gemeente om deze taak uit te voeren. In deze wet is verder vastgelegd dat het aanbod bestemd is voor inwoners vanaf 18 jaar die niet inburgeringsplichtig zijn. Het aanbod is dus niet bestemd voor mensen met een inburgeringsplicht.¹ De gemeente Utrecht heeft ook eigen beleid en stelt uit eigen middelen extra budget beschikbaar om de basisvaardigheden van volwassenen te versterken.

Mensen die moeite hebben met taal en/of rekenen (en deze vaardigheden onder een wettelijk vastgelegd basisniveau beheersen), worden in het beleid van het Rijk en de gemeente ‘laaggeletterden’ genoemd.² De gemeente en het Rijk voeren al vele jaren beleid om laaggeletterdheid aan te pakken, maar het blijkt een hardnekkig maatschappelijk probleem. Laaggeletterden zijn minder zelfredzaam, kunnen moeilijker een baan vinden en hebben daardoor een grote kans om in de bijstand te raken, ze hebben vaker een ongezonde levensstijl, leven vaker in armoede en maken vaker gebruik van de schuldhulpverlening. Ook hun kinderen hebben een grotere kans later laaggeletterd te worden. Laaggeletterdheid is daarmee niet alleen een probleem voor de betrokkenen zelf, maar er zijn ook maatschappelijke kosten aan verbonden.³

Ook mensen die onvoldoende digitaal vaardig zijn, hebben steeds meer moeite mee te komen in de maatschappij. Deze groep is zeer divers in leeftijd, nationaliteit, opleidingsniveau en leervermogen. Een deel van hen is laaggeletterd, een ander deel niet. Op 30 juni 2015 werd de motie 101 *Inclusief beleid taal en digitale vaardigheden* aangenomen waarin expliciet aandacht werd gevraagd voor digitale en taalvaardigheden van Utrechters binnen de programmaonderdelen onderwijs, bibliotheek en volwasseneducatie, welzijn en zorg, werk en inkomen en publieksdienstverlening. Daarnaast werd het college verzocht om in de voorjaarsnota 2016 over de vereiste inzet en eventuele verruiming van het budget voor digitale vaardigheidstraining te rapporteren. Op 12 april 2016 gaf het college in een reactie aan

¹ Dit is een momenteel taak van het Rijk en wordt ook bekostigd door het Rijk. De minister heeft in 2018 wel aangekondigd dat hij gemeenten daarbij een grotere rol wil gaan geven. Het budget voor de Wet educatie en beroepsonderwijs staat daar los van. Een deel van de inburgeringsplichtigen bereikt tijdens het inburgeringstraject van het Rijk niet het taalniveau dat nodig is om aan de Nederlandse samenleving mee te doen. Als zij aan de inburgeringsplicht voldaan hebben en daarna de Nederlandse taal beter willen leren, kunnen zij wel gebruik maken van het educatie-aanbod. Zij vallen dan wel onder de Wet educatie en Beroepsonderwijs.

² Een definitie van laaggeletterdheid volgt in paragraaf 2.

³ Stichting Lezen en Schrijven, september 2018. *Feiten en cijfers laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij.*

om in 2016 €1,5 miljoen te besteden aan formeel aanbod van taalonderwijs en €0,8 miljoen aan informeel taalonderwijs, met als doel om jaarlijks (bijna) 3000 volwassenen taalles te bieden. Ook werd aangegeven in 2016 €425.000 beschikbaar te stellen voor ondersteuning in digitale vaardigheden. Dit bedrag werd verdeeld over Digiwijs, de Bibliotheek en Mira Media. Vanaf 2017 zou een structureel bedrag van €250.000 per jaar worden besteed aan cursussen en themabijeenkomsten. Sinds september 2017 is educatie gericht op digitale vaardigheden van volwassenen tot een wettelijk vastgelegd basisoniveau ook opgenomen in de WEB.

Voor educatie stelt de gemeente Utrecht circa € 3,2 miljoen per jaar (stand 2019) beschikbaar. Dit budget wordt grotendeels besteed aan:

- ◆ De inkoop /subsiëring van taalcurssussen die gericht zijn op het behalen van een landelijk erkend diploma. Deze cursussen worden gegeven worden door professionele docenten en worden aangeduid als ‘formele educatie’.⁴
- ◆ Subsidie aan activiteiten voor laaggeletterden die door vrijwilligers worden uitgevoerd, met educatiedoelstelling en een vastgelegde methodiek. Deze activiteiten worden aangeduid als ‘non-formele educatie’.
- ◆ Subsidie aan activiteiten om de digitale vaardigheden van inwoners te vergroten.

Daarnaast is er een ‘informeel aanbod’ zoals taalmaatjes, met hulpverlenings- of ontmoetingsdoelstelling en zonder vastgelegde methodiek. Dit aanbod wordt niet uit het educatiebudget bekostigd, maar uit budgetten voor informele zorg of op projectbasis uit bijvoorbeeld de Versnelling Overvecht of het Initiatievenfonds. Er zijn in Utrecht ook particuliere organisaties/ ondernemingen die zonder subsidie taal- en/of computerlessen aanbieden.

Ondanks alle inspanningen zijn er nog altijd duizenden mensen in Utrecht die moeite hebben met taal, rekenen en/of digitale vaardigheden. In de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen (maart 2018) hebben 22 Utrechtse maatschappelijke organisaties en politieke partijen in het manifest *Een tien voor taal* aangegeven dat zij de laaggeletterdheid in Utrecht beter aan willen pakken. In vervolg daarop heeft het college in het Coalitieakkoord *Ruimte voor iedereen 2018-2022* o.a. vermeld: ‘We besteden meer aandacht aan laaggeletterdheid, het versterken van digivaardigheden en heldere communicatie en geven dit structurele steun’. Daarvoor is ook extra geld opgenomen (€ 250.000 per jaar structureel vanaf 2019).

In november 2018 nam het college de breed gesteunde *Motie 199 Hoge inzet op aanpak laaggeletterdheid* over. Daarin wordt het college opgedragen een meerjarig plan op te stellen voor de aanpak van laaggeletterdheid, de voortgang in relatie tot de beoogde resultaten regelmatig te monitoren en te onderzoeken of het aanstellen van een taalregisseur wenselijk en mogelijk is. Op 18 december 2018 is de raad geïnformeerd over de wijze waarop het extra geld besteed wordt. Het geld wordt grotendeels ingezet voor het tegengaan van wachtlijsten en uitbreiding van activiteiten door het digiTaalhuis in meerdere wijken. Op 20 juni 2019 heeft het college het *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen* naar de raad gestuurd. Dit plan vermeldt een aantal voornemens waaraan de komende jaren gewerkt zal worden: de uitbreiding en versterking van digiTaalhuizen, de opzet

⁴ Bijzonderheid bij de inkoop van formele educatie is dat gemeente Utrecht dat doet als contactgemeente (en beheerder van de rijksbijdrage) voor 15 gemeenten in de arbeidsmarktregio Midden Utrecht. Eventuele subsidies voor extra aanbod worden door de afzonderlijke gemeenten verstrekt.

van monitoring, de gezamenlijke werving van vrijwilligers en aandacht voor het bereiken van meer Nederlandstaligen.

2. ACHTERGROND

Tijdens de voorbereiding van dit onderzoeksplan verzamelde de rekenkamer achtergrondinformatie over het onderwerp en enkele kengetallen die relevant zijn voor het beleid. Deze informatie volgt hieronder.⁵

Wat is laaggeletterdheid?

De minister van OCW gebruikt de volgende definitie van laaggeletterdheid: “wanneer de taal- en/of rekenvaardigheid van een volwassene zich bevindt onder het niveau van een startkwalificatie. Dit is het eindniveau van mbo-niveau 2. Laaggeletterdheid hangt vaak nauw samen met beperkte digitale vaardigheden. In onze aanpak van laaggeletterdheid richten we ons daarom op de vaardigheden taal, rekenen en digitale vaardigheden in samenhang.”⁶ Iemand die goed kan lezen en schrijven maar niet met de computer om kan gaan, valt dus niet onder de definitie van laaggeletterdheid maar behoort wel tot de doelgroep van educatie. In de praktijk blijkt dat een beperkte digitale vaardigheid meer dan gemiddeld voorkomt bij laaggeletterden.⁷

In het educatieaanbod wordt gebruik gemaakt van de niveau-indeling van het Referentiekader van de commissie Meijerink. Volgens deze indeling is iemand laaggeletterd als het taal- en/of rekenniveau lager is dan niveau 2F. Niveau 2F is gelijk aan het eindniveau Nederlandse taal en rekenen voor het VMBO en het eindniveau van MBO-2. Niet alle laaggeletterden zijn analfabeet. Een deel van hen kan wel lezen en schrijven, maar niet goed genoeg om te begrijpen wat er staat.

Hoeveel laaggeletterden zijn er in Nederland?

Schattingen van het aantal laaggeletterden in Nederland zijn meestal gebaseerd op de resultaten van het internationale PIAAC-onderzoek van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). PIAAC staat voor ‘Programme for the International Assessment of Adult Competencies’. Met dit onderzoek worden eens per 10 jaar de taal- en rekenvaardigheden van volwassenen (16-65 jaar) in diverse landen gemeten via toetsen. Mensen die in de toetsen minder dan 225 van de 500 punten halen (niveau 1), worden in dit onderzoek gerekend tot de laaggeletterden resp. laaggecijferden.⁸ De laatste meting was in 2012. Op basis van de taaltoetsen van dit onderzoek, zijn er in Nederland naar schatting 1,3 miljoen volwassenen van 16-65 jaar die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen.

Het beleid voor de bestrijding van laaggeletterdheid is echter ook gericht op 65+-ers en ook op mensen die onvoldoende rekenvaardigheden beheersen. Als deze mensen ook meegeteld worden, zijn er in Nederland naar schatting ruim 2,5 miljoen laaggeletterden (Algemene Rekenkamer, 2016). Dit is 18% van de bevolking van 16

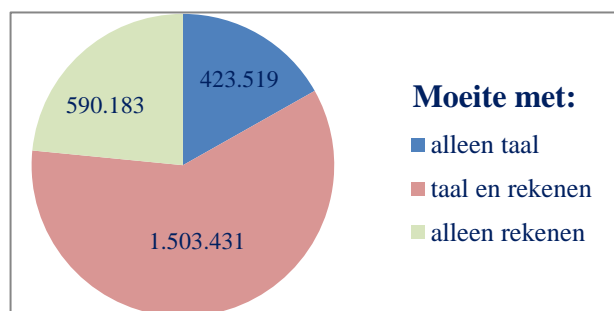
⁵ Deze paragraaf is toegevoegd gelet op de actuele aandacht van de raad voor dit onderwerp.

⁶ Ministerie van OCW (18 maart 2019). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020 – 2024*. Brief aan de Tweede Kamer, referentienummer 1479729.

⁷ Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

⁸ Niveau 1 in het PIAAC-onderzoek is lager dan het niveau 2F dat in Nederland als criterium gebruikt wordt voor laaggeletterdheid.

jaar en ouder. In figuur 1 is te zien dat een groot deel van deze mensen moeite heeft met taal én rekenen.



Figuur 1. Aantal laaggeletterden en laagcijferden in Nederland, peiljaar 2012.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2016.

De Minister van OCW en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben afgesproken in 2019 een nader onderzoek te doen naar de verschillende (doel)groepen laaggeletterden, de relatieve omvang hiervan en het type aanbod dat past bij hun leervraag, behoefte en leervermogen.⁹

Hoeveel laaggeletterden zijn er in Utrecht?

In de nota Herijking Volwasseneneducatie (2013) en het Utrechtse manifest *Een tien voor taal* (maart 2018) is vermeld dat ongeveer 30.000 Utrechters laaggeletterd zijn. Dit getal komt voort uit het onderzoeksrapport *Utrechters digivaardig?*¹⁰ uit 2015. In 2016 verscheen een verbeterde schatting van het aantal laaggeletterden per gemeente, waarin onder andere rekening is gehouden met verschillen in bevolkingsopbouw naar opleiding en leeftijd tussen gemeenten (Stichting Lezen en Schrijven, 2016).¹¹ De bevolking van Utrecht is relatief hoog opgeleid en het percentage laaggeletterden in Utrecht (3%) is veel lager dan gemiddeld in Nederland (18% van de gehele bevolking en 12% van de beroepsbevolking).¹² Het aantal laaggeletterden voor de gemeente Utrecht wordt in dit rapport geschat op 4.900-8.300 personen.¹³ Deze schatting betreft 16-65-jarigen die moeite hebben met taal. Als ook mensen die moeite hebben met rekenen en 65+-ers meegeteld worden, is het aantal

⁹ Minister van OCW en Vereniging Nederlandse Gemeenten (9 september 2019). *Bestuurlijke afspraken laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024*.

¹⁰ Dit getal is afgeleid van het rapport *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek (Gemeente Utrecht (2015). In dit onderzoek is het geschatte aantal laaggeletterden 21.700 (13%) en het aantal ongeletterden/analfabeten 5.500 (2,5%). Bij de ongeletterden zijn alleen autochtone inwoners meegeteld. Deze omvang van de doelgroepen is geschat d.m.v. extrapolatie op basis van het landelijke gemiddelde, de Inwonersenquête 2014 en onderzoek van het ECBO uit 2014, dat weer gebaseerd is op de eerder genoemde PIAAC-studie.

¹¹ Stichting Lezen en Schrijven (2016). Rapport 'Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland'. Beschikbaar op: https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/WEB-SLS_ROA_public_170x240_v2016juni.pdf. Ook deze schatting is gebaseerd op de PIAAC-studie, maar dit keer is geen landelijk gemiddelde gebruikt maar zijn de toetsresultaten per gemeente geanalyseerd. Ook is rekening gehouden met de bevolkingssamenstelling per gemeente.

¹² Stichting Lezen en Schrijven en Maastricht University (2018). Rapport 'Feiten & Cijfers Laaggeletterdheid'. Cijfers gebaseerd op het PIAAC onderzoek 2012. Dat de Utrechtse bevolking hoog opgeleid is, blijkt ook uit gegevens van het CBS. In 2018 was 56% van de volwassenen inwoners van Utrecht hoog opgeleid (HBO of universiteit). Gemiddeld in Nederland is dat 31% (CBS, 2019).

¹³ Stichting Lezen en Schrijven (2016). Rapport 'Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland'. Beschikbaar op: https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/WEB-SLS_ROA_public_170x240_v2016juni.pdf.

laaggeletterden in Utrecht natuurlijk veel groter. Wanneer de landelijke verhoudingen tussen deze groepen toegepast worden op Utrecht, zou het in Utrecht kunnen gaan om 9.400-16.000 laaggeletterden.¹⁴

Uit landelijk onderzoek blijkt dat laaggeletterdheid vaker voorkomt bij mensen met een lage opleiding en/of een laag beroepsniveau, in hogere leeftijdsgroepen en bij mensen die niet in Nederland geboren zijn. In bijlage 5 van het *Meerjarenplan 2019-2022*¹⁵ is vermeld wat bekend is over de omvang van deze risicogroepen in Utrecht.

Hoeveel mensen in Nederland zijn onvoldoende digitaal vaardig?

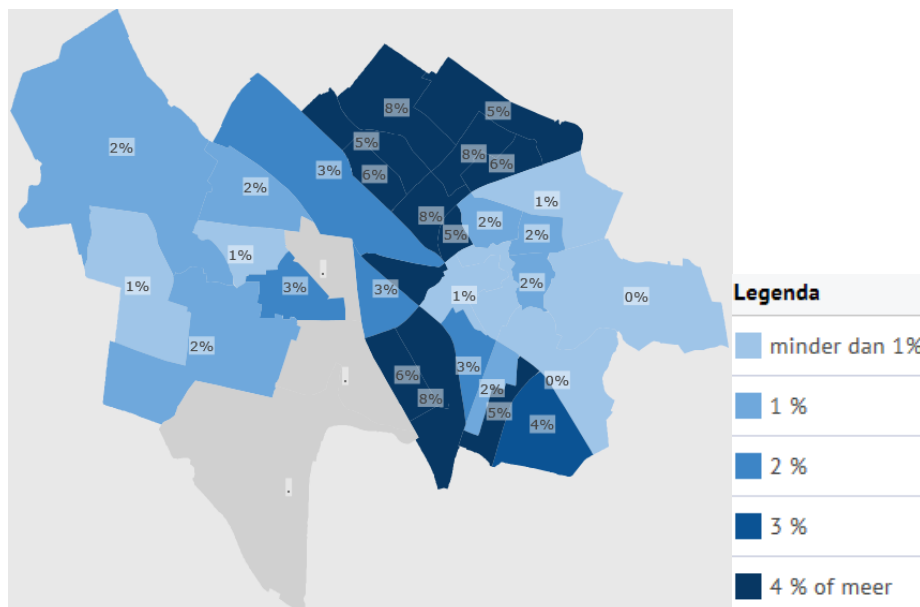
De minister van OCW gaf in september 2017 de volgende landelijke cijfers¹⁶:

- 11% van de Nederlanders heeft moeite met basaal computergebruik. Deze groep heeft geen of weinig computerervaring en is onvoldoende in staat om zelfstandig digitale informatie te verzamelen en verwerken;
- onder 55-plussers heeft meer dan 20% van de Nederlanders onvoldoende toepasbare computer-vaardigheden.

De WEB kent twee eindniveaus voor de cursussen digitale vaardigheid: basisniveau 1 en basisniveau 2. De eindtermen daarvoor zijn in 2017 vastgelegd in een ministeriele regeling op grond van de WEB.

Hoeveel Utrechtse zijn digitaal onvoldoende vaardig?

Uit de inwonersenquête 2018 blijkt dat 2% van de Utrechtse nooit gebruik maakt van internet. In 2014 was dat nog 4%. Dit percentage varieert per subwijk (figuur 2).



Figuur 2. Percentage inwoners per subwijk dat nooit gebruik maakt van internet. Bron: Inwonersenquête 2017 beschikbaar op <https://wistudata.nl>, geraadpleegd 30 september 2019. (resultaten inwonersenquête 2018 zijn niet onderverdeeld naar subwijk).

¹⁴ Schatting door rekenkamer Utrecht. De aantalsverhoudingen zijn ontleend aan het onderzoek naar laaggeletterdheid van de Algemene Rekenkamer in 2016.

¹⁵ Gemeente Utrecht (juni 2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen, Bijlage 5: Monitoring risico-indicatoren laaggeletterdheid.*

¹⁶ Toelichting op de *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 september 2017, nr. MBO/1214093, inzake het aanwijzen van digitale vaardigheden als opleiding educatie alsmede wijziging van de Regeling eindtermen educatie 2013 vanwege het vaststellen van eindtermen voor deze opleiding (Regeling digitale vaardigheden educatie 2018)*. Staatscourant Nr. 54468 29 september 2017. Bron van de cijfers is een onderzoek uit 2015.

Uit de inwonerenquête 2018 blijkt verder dat een grote groep inwoners zichzelf digitaal onvoldoende vaardig vindt:

- ◆ 17% van de inwoners heeft soms of vaak hulp nodig bij het gebruik van internet;
- ◆ 8% voelt zich soms of vaak beperkt door het niet kunnen gebruiken van internet;
- ◆ 26% heeft moeite met het doen van digitale aanvragen via internet.

Met 26% van de volwassen inwoners zou het naar schatting gaan om circa 71.000 personen van 18 jaar en ouder (peiljaar 2018).

In 2015 is uitgebreider onderzoek gedaan naar de digitale vaardigheid van Utrechters.¹⁷ Ook daaruit blijkt dat veel Utrechters moeite hebben met het gebruik van internet. Geschat wordt dat ongeveer 16.000 Utrechters tussen 15-75 jaar nooit internet gebruiken (digibeet). Daarvan zijn er naar schatting 6.500 ook laaggeletterd. Anderzijds geeft 41% van de inwoners aan soms een ander hulp te bieden bij internetgebruik en 9% doet dat vaak.

Hoeveel Utrechters nemen deel aan educatie die bekostigd wordt door de gemeente?
In het *Meerjarenplan 2019-2022*¹⁸ is vermeld hoeveel mensen in 2018 deelnamen aan het aanbod voor taal en digitale vaardigheden. In een commissiebrief d.d. 21 december 2016¹⁹ is vermeld hoeveel deelnemers er waren in 2016 en verwacht werden in 2017. De door de gemeente vermelde aantallen zijn samengevat in tabel 3.

Tabel 3. Aantal deelnemers aan het aanbod van educatie van basisvaardigheden zoals vermeld in raadsstukken.

Soort aanbod	Gerealiseerd 2016	Verwacht 2017	Gerealiseerd 2018
Formeel aanbod taal	885	1.325	1.455
Non-formeel aanbod taal	1.636	niet vermeld	3.029
Informeel aanbod taal	niet vermeld	niet vermeld	597
Aanbod digitale vaardigheden	230	niet vermeld	2.364
Totaal aantal deelnemers	2.521	niet vermeld	7.445

Opmerking: bij de deelnemers 2018 zijn niet alleen volwassenen personen meegeteld, maar ook 223 jongeren en 289 gezinnen. Bij het aanbod digitale vaardigheden in 2018 zijn ook bezoekers van een (soms eenmalige) inloop in de bibliotheek meegeteld.

Uit deze cijfers blijkt dat het aantal deelnemers aan educatie tussen 2016 en 2018 zeer sterk is toegenomen, vooral door de enorme groei van het informele aanbod en door het aanbod voor digitale vaardigheden. De gemeente maakt geen onderscheid tussen deelnemers met Nederlands als moedertaal (NT1) en deelnemers die Nederlands als tweede taal leren (NT2). De gemeente bekostigt geen specifiek aanbod voor mensen die moeite hebben met rekenen, maar rekenvaardigheid kan wel aan bod komen in sommige taalcursussen.²⁰ Het aanbod voor digitale vaardigheden staat ook open voor mensen die niet laaggeletterd zijn.

¹⁷ Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

¹⁸ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen, Bijlage 5: Monitoring risico-indicatoren laaggeletterdheid*. Bijlage bij brief aan de raad dd. 20 juni 2019, kenmerk 6216656.

¹⁹ Gemeente Utrecht (21 december 2016). *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*. Brief aan de raadscommissie Mens en samenleving, kenmerk 16.509814.

²⁰ Bron: aanvullende informatie van organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling, 12 september 2019.

Welk budget besteedt de gemeente Utrecht aan educatie?

In de programmabegroting 2019 is niet eenvoudig te zien hoeveel geld er geraamd is voor de educatie van basisvaardigheden. Dat komt omdat de activiteiten uit meerdere deelbudgetten betaald worden, en doordat een deel van het aanbod via subsidie en een ander deel via inkoop bekostigd wordt. Zo zijn er subsidies voor laaggeletterdheid en de bibliotheek, een inkoopbudget voor formeel aanbod taal en mogelijk ook subsidies via bijvoorbeeld de Versnellingsopgave Overvecht of het Initiatievenfonds. De gegevens over het budget zoals vermeld in de Commissiebrief d.d. 21 december 2016 en in het *Meerjarenplan 2019-2022* zijn samengevat in tabel 4.

Tabel 4. Budget van de gemeente Utrecht voor educatie van basisvaardigheden (* € 1000).

Aanbod	Budget 2017	Budget 2019	Budget 2020 e.v.
Formeel aanbod taal	1.428	1.685,0	1.685,0
Non-formeel aanbod taal	330	852,5	719,5
Informeel aanbod taal	niet vermeld	niet vermeld	niet vermeld
Aanbod digitale vaardigheden	250	453,9	458,9
Overige kosten	260	255,0	255,0
Totaal	2.514	3.246,4	3.118,4

Bron 2017: Commissiebrief d.d. 21 december 2016. Bron 2019 en 2020: Raadsbrief d.d. 20 juni 2019 met *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden*.

Hoeveel geld ontvangt de gemeente Utrecht van het Rijk voor educatie?

Op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ontvangen 35 contactgemeenten een specifieke ‘uitkering educatie’ van het Rijk voor de uitvoering van educatie in hun arbeidsmarktregio. De gemeente Utrecht is contactgemeente voor de arbeidsmarktregio Midden Utrecht, waar 15 gemeenten deel van uitmaken. Voor de regio Utrecht Midden bedraagt het budget in 2019 circa € 2,75 miljoen, waarvan € 1,42 miljoen voor de gemeente Utrecht.²¹ Contactgemeenten moeten dit budget in overleg met de overige gemeenten in de regio besteden aan een regionaal programma van educatievoorzieningen. Afspraken daarover zijn beschreven in het *Programma Educatie 2018 – 2019*.²² In een commissiebrief d.d. 21 december 2016 is vermeld dat het rijksbudget voor de gemeente Utrecht in 2015 € 1,55 miljoen bedroeg. De rijksuitkering dekt dus minder dan de helft van de uitgaven aan educatie van de gemeente Utrecht.

3. AANLEIDING, DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Een meerderheid van vertegenwoordigers van de gemeenteraad heeft in november 2018 aan de rekenkamer laten blijken geïnteresseerd te zijn in een onderzoek naar laaggeletterdheid en digitale vaardigheden. Zij willen meer inzicht in de resultaten van het beleid om laaggeletterdheid en het gebrek aan digitale vaardigheden te bestrijden en in de effecten van de subsidies die daaraan worden besteed.

²¹ Bron: Specifieke uitkering educatie 2019 aan 35 Web-contactgemeenten van de VNG. Beschikbaar op: <https://vng.nl/onderwerpenindex/sociaal-domein/laaggeletterdheid/publicaties/specifieke-uitkering-educatie-2019-aan-35-web-contactgemeenten>, geraadpleegd 6 augustus 2019.

²² Regio Utrecht Midden (november 2017). *Programma Educatie 2018 – 2019 (bestrijding laaggeletterdheid) Taal: de basis om Mee te doen*. Kenmerk 4947844. Beschikbaar op: <https://www.ijsselstein.nl/mozard/document/docnr/1303780>, geraadpleegd 6 augustus 2019.

Doel van het onderzoek is inzicht te geven in de besteding van het budget voor de educatie van basisvaardigheden van volwassenen en de resultaten die daarmee worden bereikt. Dit onderzoek kan bijdragen aan een effectieve inzet van middelen die voor dit doel beschikbaar zijn. Het onderzoek richt zich op de periode 2017-2019.

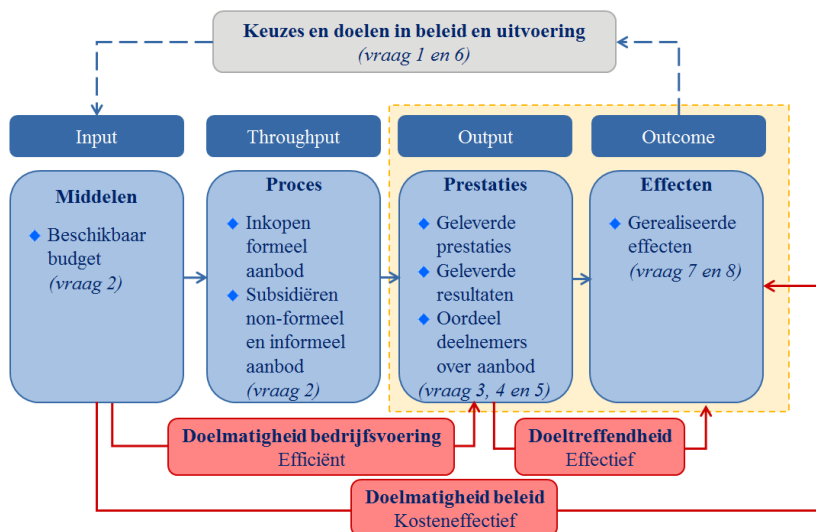
De centrale vraag van het onderzoek is:

Wat zijn de resultaten van het Utrechtse beleid om de basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheid) van volwassen inwoners te vergroten?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor de educatie van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden) van volwassenen en hoe verhouden die zich tot de doelen van het Rijk en van de aanbieders van educatie in Utrecht?
2. Welk budget is daarvoor beschikbaar en hoe wordt dat besteed? Met welke organisaties heeft de gemeente een inkoop- of subsidierelatie voor educatie van basisvaardigheden?
3. Welke informatie heeft de gemeente over de geleverde prestaties door organisaties met een inkooprelatie en de klanttevredenheid van hun deelnemers? Welke informatie heeft de gemeente over de resultaten van gesubsidieerde organisaties en de klanttevredenheid van hun deelnemers?
4. In hoeverre beschikken de aanbieders over aanvullende informatie over hun prestaties of resultaten en over de klanttevredenheid van hun deelnemers?
5. Welke ervaringen hebben de deelnemers en vrijwilligers met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd?
6. Is het educatiebeleid in Utrecht voldoende ingebed in het beleid en de bijbehorende voorzieningen die gericht zijn op 'meedoen voor iedereen'?
7. In hoeverre wordt het doel van het beleid bereikt met de ingezette middelen?
8. Welke mogelijkheden heeft de gemeente om (inzicht in) de resultaten van het beleid te verbeteren?

Bij het onderzoek zal de rekenkamer onderstaand analysekader hanteren (figuur 5). De onderzoeksvragen sluiten aan bij de verschillende onderdelen die in het kader zijn opgenomen.



Figuur 5. Schematische weergave van het analysekader.

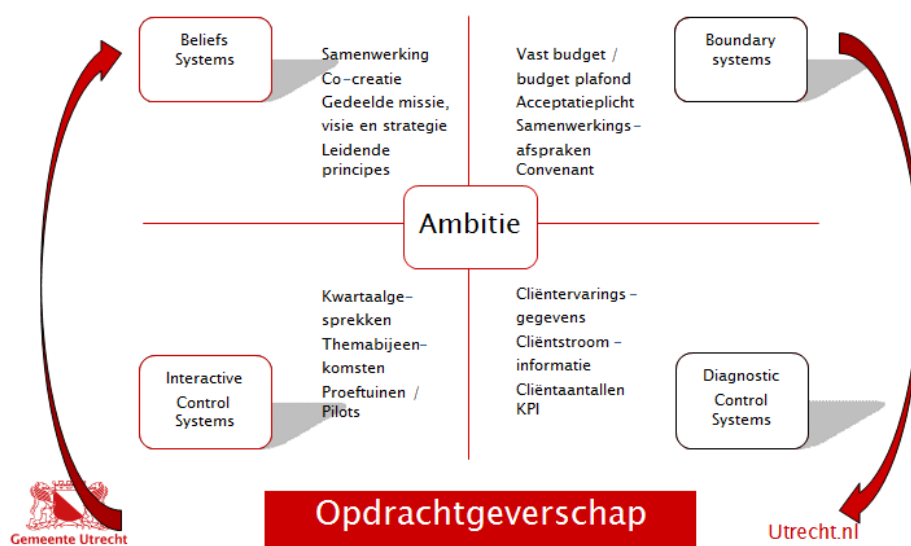
Beoordelingskader

De beoordelingscriteria die wij gebruiken bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen zullen tijdens het onderzoek nader worden uitgewerkt. Vertrekpunt zijn de bepalingen in de wet- en regelgeving (Algemene wet bestuursrecht, Wet educatie en beroepsonderwijs, Algemene subsidieverordening en Inkoopvoorwaarden gemeente Utrecht) en de gemeentelijke beleidsdocumenten zoals beleidsnota's, raads- en commissiebriefjes. Ook zal gebruik gemaakt worden van ander rekenkameronderzoek en vakliteratuur op het terrein van laaggeletterdheid, beleid, subsidies en inkoop.

De beoordelingscriteria zullen betrekking hebben op het gevoerde beleid als geheel en op de afzonderlijke dossiers van aanbieders van educatie waar de gemeente een subsidie- en/of inkooprelatie mee heeft. Onderdelen van het beoordelingskader betreffen:

- ◆ de kwaliteit van het beleidskader, waaronder aspecten zoals de beleidstheorie, de omschrijving van de doelgroep, de toetsbaarheid van beleidsdoelen, beoogde prestaties en effecten en de samenhang daartussen.
- ◆ de mate waarin en wijze waarop het beschikbare budget is besteed, waaronder aspecten zoals de omschrijving van welke activiteiten worden gesubsidieerd of ingekocht en de reden waarom voor inkoop of subsidie wordt gekozen.
- ◆ de kwaliteit van de verantwoording over het beleid, waaronder de mate waarin en wijze waarop inzicht wordt verkregen in de geleverde prestaties en bereikte resultaten (zowel kwantitatief als kwalitatief).
- ◆ de mate van inzicht in de doelbereiking en de doeltreffendheid, waarbij aannemelijk kan worden gemaakt in hoeverre het verstrekte budget (subsidie of inkoop) heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelen.

Bij de uitwerking van het beoordelingskader zal de door de gemeente Utrecht gebruikte systematiek van verantwoorden in lijn met het model Simons (figuur 6) worden betrokken.



Figuur 6. Schematische weergave van de verantwoordingsystematiek van de gemeente Utrecht, ontleend aan model Simons

4. PLAN VAN AANPAK

Hieronder schetsen we de globale aanpak van het onderzoek per onderzoeksvraag.

Vraag 1. Doelen

De beleidsdoelen zullen in kaart gebracht worden op basis van een analyse van beleidsdocumenten van de gemeente Utrecht (beleidsnota's, raads- en commissiebriefjes, programmabegroting, voorjaarsnota, jaarstukken). Ook subsidie- en inkoopdossiers en relevante amendementen, moties en toezeggingen in de afgelopen jaren betrekken wij in de analyse. Zo nodig zal toelichting gevraagd worden aan de gemeente. Wij vragen de betrokken organisatieonderdelen – met name Maatschappelijke Ontwikkeling – om de rekenkamer actief te informeren over documenten en activiteiten die voor het onderzoek relevant zijn.

De doelen van de gemeente zullen we vergelijken met die van de aanbieders van educatie en de landelijke beleidskaders van het Rijk. Aan de hand van deze documenten zullen wij ons een beeld vormen van de doelen en uitgangspunten van het gemeentelijk beleid (vraag 1).

Vraag 2. Budget

De besteding van het budget zullen wij in kaart brengen via gemeentelijke documenten, de financiële administratie van de gemeente en de subsidie- en inkoopdossiers. Daarbij kijken we naar de jaren 2017 tot en met 2019. Wij zullen ons niet beperken tot het budget voor educatie, maar ook aandacht besteden aan middelen voor educatie uit andere gemeentelijke budgetten of programma's. Op basis daarvan zullen wij een overzicht geven van de bedragen per aanbieder, de doelen / activiteiten waarvoor de middelen beschikbaar zijn gesteld en de aard van het aanbod dat daarmee gerealiseerd is/ wordt. Daarbij kijken we onder meer naar de verdeling over NT1, NT2, rekenen en digitale vaardigheden, en de verdeling naar formeel, non-formeel en informeel aanbod. Ter beantwoording van vraag 2 en 3 zullen wij ook een gesprek voeren met medewerkers van Maatschappelijke Ondersteuning, het Subsidiebureau en het Inkoopbureau.

Vraag 3. Prestaties en resultaten

Via een analyse van de inkoop- en subsidiedossiers en verslagen van periodieke voortgangsgesprekken zullen wij nagaan welke afspraken gemaakt zijn over te realiseren prestaties en resultaten, hoe die zich verhouden tot de beoogde doelen, welke verantwoordingsinformatie de aanbieders daarover aan de gemeente moeten leveren en welke informatie de gemeente daadwerkelijk ontvangen heeft. Op basis daarvan zullen wij een beeld geven van de afgesproken en de gerealiseerde prestaties en resultaten. Daarbij zullen wij ons richten op:

- het aantal deelnemers dat aan een cursus begint;
- het aantal deelnemers dat een cursus afrondt resp. voortijdig uitvalt;
- het niveau van taal-, reken- of digitale vaardigheid van de deelnemers bij aanvang van de educatie en bij uitstroom;
- de mate waarin de taal-, reken- of digitale vaardigheid door de deelname aan educatie is verbeterd;
- de klanttevredenheid van de deelnemers;
- eventuele andere doelen, prestaties of resultaten die overeengekomen zijn.

Vraag 4. Aanvullende informatie aanbieders

Voor zover de uitkomsten bij vraag 3 onvoldoende inzicht geven, zullen wij nagaan of de aanbieders zelf – op basis van hun administratie – nog over aanvullende informatie

beschikken om dit inzicht te verrijken, met inachtneming van de privacyregels. Hierover zullen wij gesprekken voeren met (een selectie van) aanbieders van educatieactiviteiten die de gemeente subsidieert of inkoop. Dit betreft aanbieders van formele, non-formele en informele taalactiviteiten en aanbieders van activiteiten gericht op digitale vaardigheden.

Vraag 5. Ervaringen deelnemers en vrijwilligers

Tijdens oriënterende gesprekken met enkele aanbieders gaven zij aan dat het volgens hen niet mogelijk is een schriftelijke of telefonische enquête onder hun deelnemers te houden, omdat de vaardigheden van hun deelnemers te laag zijn om daaraan mee te doen en omdat zij een geringe respons verwachten. Om toch enig inzicht te krijgen in de ervaringen van deelnemers, willen wij per aanbieder een of enkele activiteiten bijwonen en een groepsgesprek voeren met deelnemers. In deze gesprekken willen wij hen vragen naar hun ervaringen met het educatieaanbod in Utrecht, de beschikbaarheid van het aanbod (vindbaarheid, locatie, wachttijd), de kwaliteit van de door hen gevolgde educatie (docenten, lesmaterialen, frequentie, niveau, tempo) en het ervaren nut van de educatie voor henzelf (bijvoorbeeld verbetering van taal, rekenen, digitale vaardigheden; kunnen meedoen in de samenleving). Ook willen wij een groepsgesprek organiseren met vrijwilligers die actief zijn in de non-formele educatie, om hun ervaringen te horen en een indruk te krijgen van hun tevredenheid over de deskundigheidsbevordering en ondersteuning van vrijwilligers. De manier waarop wij dit het beste kunnen aanpakken, zullen wij uitwerken in overleg met de aanbieders. Via deze gesprekken en bezoeken hopen wij een beter kwalitatief beeld te krijgen van de doelgroep en de manier waarop het educatiebeleid uitwerkt in de praktijk. De gesprekken hebben niet tot doel kwantitatieve gegevens op te leveren.

Vraag 6. Inbedding beleid

Het vergroten van basisvaardigheden kan niet alleen bereikt worden vanuit het educatiebeleid, ook het beleid op andere beleidsterreinen kan daaraan bijdragen, zoals zorg, participatie, werk en inkomen en gezondheid. Via de analyse van beleidsnota's en gesprekken met beleidsadviseurs van de gemeentelijke organisatieonderdelen Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Werk en Inkomen (WenI) en Volksgezondheid zullen wij nagaan of en hoe dat gebeurt. In aanvulling daarop zullen wij interviews houden met aanbieders van educatie en enkele maatschappelijke organisaties zoals Buurteams, Dock (sociaal makelaars), Stadsgeldbeheer (schuldhulpverlening), Bibliotheek Utrecht, een werkgeversorganisatie; en eventueel een werkmatcher van Werk en Inkomen om te vragen hoe zij de onderlinge samenwerking en de afstemming tussen de beleidsterreinen ervaren.

Vraag 7 Doelbereiking

Deze vraag zal worden beantwoord door de antwoorden op de voorgaande vragen aan elkaar te relateren.

Vraag 8. Mogelijkheden tot verbetering

Het kan zijn dat wij tijdens het onderzoek verbeterpunten signaleren in de Utrechtse aanpak van laaggeletterdheid of in de wijze waarop middelen worden ingezet en verantwoord. In dat geval zullen wij via gesprekken met landelijke kennisinstellingen nagaan of er elders in Nederland goede voorbeelden zijn waar Utrecht iets aan kan hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om een vernieuwende aanpak om de doelgroep te bereiken, of voorbeelden van monitoring van de resultaten van het educatiebeleid. Daarnaast zullen wij een expert op het gebied van laaggeletterdheid vragen te

reflecteren op de bevindingen bij vraag 3 en 4 en advies te geven over de vraag hoe het inzicht in de resultaten verder verbeterd kan worden.

Overige werkzaamheden

In een startgesprek met de wethouder educatie en betrokken medewerkers van de gemeente bespreken wij de aanpak van het onderzoek en stemmen we af welke medewerking vanuit deze afdelingen nodig is tijdens het onderzoek.

Wij leggen de door ons verzamelde informatie vast in een nota van bevindingen. Voor zover de informatie afkomstig is van aanbieders van educatie, zullen de gegevens aan hen voorgelegd worden voor een feitencheck. De nota van bevindingen wordt voorgelegd voor ambtelijk wederhoor. Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen op (de bestuurlijke nota). Het geheel wordt vervolgens voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De rekenkamer maakt vervolgens het definitieve hoofdrapport op met een nawoord, biedt het geheel aan de raad aan en zorgt voor openbaarmaking.

Verwerking persoonsgegevens

Bij vraag 3, 4 en 5 kan sprake zijn van de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij moeten we rekening houden met de privacywetgeving. Wij zullen vooraf zorgvuldige afspraken maken met de aanbieders over de manier waarop wij met hun deelnemers in contact kunnen komen en hoe wij met informatie van/ over de deelnemers omgaan. De gegevens zullen zo anoniem mogelijk verwerkt worden en in de rapportage zullen geen persoonsgegevens worden vermeld. Wanneer wij in contact treden met deelnemers, zullen wij ook met hen afspraken maken over de manier waarop wij met hun gegevens omgaan. Als wij deelnemers vragen om aan het onderzoek mee te werken, zal dat op vrijwillige basis zijn.

5. AFBAKENING ONDERZOEK

Het onderzoek richt zich op educatieve activiteiten voor taal, rekenen en digitale vaardigheden voor volwassenen (18+), zowel met Nederlands als moedertaal (NT1) als met Nederlands als tweede taal (NT2).

De keuze voor volwassenen (18+) betekent dat de voorschoolse educatie en het onderwijsachterstandenbeleid buiten het kader van dit onderzoek vallen. Dat is ook het geval voor mensen op wie het inburgeringsbeleid van toepassing is.

Inburgeringsbeleid betreft een andere wettelijk regime met een andere financiering; de gemeente is hiervoor niet verantwoordelijk.

Het onderzoek is gericht op het beleid ter vergroting van de basisvaardigheden van volwassenen. Niet iedereen die over onvoldoende basisvaardigheden beschikt is in staat deze te verwerven. Beleid om er voor te zorgen dat mensen met lage basisvaardigheden zichzelf kunnen redden en mee kunnen doen aan de samenleving (bijvoorbeeld begrijpelijk communiceren, beschikbaar stellen van tolken en anderstalige informatie, individuele ondersteuning, specifieke activiteiten voor mensen met een verstandelijke beperking, etc.) valt buiten de scope van dit onderzoek.

Het onderzoek betreft de periode 2017 t/m 2019. Voor de jaren 2017 en 2018 mag verwacht worden dat de verantwoordingen door de aanbieders aan de gemeente tijdig zijn afgerond. Over 2019 is dat nog niet het geval. Wel kan gekeken worden naar de afspraken vooraf, mede vanwege de uitbreiding van het budget vanaf 2019. Daarbij is de aandacht zowel gericht op subsidies als op inkoop.

Het onderzoek is gericht op de educatie in de gemeente Utrecht. De wijze van samenwerking met de andere gemeenten in de arbeidsmarktregio Midden Utrecht bij de inkoop van formele educatie (contactgemeentetaak) blijft buiten beschouwing.

6. ORGANISATIE EN PLANNING

De volgende personen van de rekenkamer voeren het onderzoek uit:

- ◆ Sylvia van Leeuwen, onderzoeker en projectleider
- ◆ Pauline de Jong, stagiaire

Ter beantwoording van vraag 8 zal de rekenkamer een beroep doen op een nader te bepalen externe expert.

Planning

Publicatie van het eindrapport is voorzien in het tweede kwartaal 2020. De (indicatieve) planning van het onderzoek is als volgt:

Stap in onderzoeksproces	Periode
Documentstudie	3 ^e en 4 ^e kwartaal 2019
Analyse subsidie- en inkoopdossiers	4 ^e kwartaal 2019
Interviews gemeente en aanbieders van educatie	4 ^e kwartaal 2019
In kaart brengen van aanvullende informatie over resultaten en prestaties	4 ^e kwartaal 2019
Groepsgesprekken met deelnemers en vrijwilligers	1e kwartaal 2020
Gesprekken met landelijke kennisinstellingen en/of andere gemeenten en inwinnen expertadvies	1e kwartaal 2020
Gesprekken met andere maatschappelijke organisaties	1e kwartaal 2020
Analyse en rapportage	1e kwartaal 2020
Ambtelijk wederhoor	1 ^e of 2 ^e kwartaal 2020
Bestuurlijk wederhoor	2 ^e kwartaal 2020
Beoogde publicatie	2 ^e kwartaal 2020

Contactpersonen

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met:

- ◆ Sylvia van Leeuwen, onderzoeker en projectleider,
sylvia.van.leeuwen@utrecht.nl, 030-286 2104
- ◆ Gerth Molenaar, secretaris rekenkamer, g.molenaar@utrecht.nl, 030-286 1391