

LEREN OM MEE TE KUNNEN DOEN



LEREN OM MEE TE KUNNEN DOEN

**BASISEDUCATIE VOOR VOLWASSENEN:
TAAL, REKENEN EN DIGITALE VAARDIGHEDEN**

15 oktober 2020
Eindrapport

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN

- Peter van den Berg (voorzitter)
- Carolien de Boer
- Sjoerd Keulen

MEDEWERKERS ONDERZOEK

- Sylvia van Leeuwen
- Johan Snoei
- Pauline de Jong
- Marleen Kieft
- Gerth Molenaar

CONTACTGEGEVENS

030 - 286 1391

rekenkamer@utrecht.nl

utrecht.nl/rekenkamer

Postbus 16200, 3500 CE Utrecht

VOORWOORD

Kunnen lezen, schrijven, rekenen en omgaan met digitale technologie zijn in de huidige samenleving onmisbaar om goed en zelfstandig mee te kunnen doen. In een maatschappij waar automatisering en robotisering steeds verder gaan en routinewerk verdwijnt, worden taal, rekenen en digitale vaardigheden steeds belangrijker.

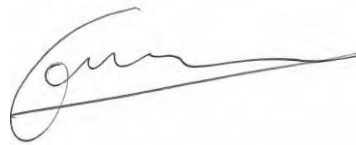
Voor een aanzienlijke groep mensen blijft de beheersing van deze basisvaardigheden echter achter bij wat wenselijk en nodig wordt geacht. Bovendien wijzen studies naar de ontwikkeling van onder meer de leesvaardigheid bij jongeren op een gestage achteruitgang hiervan. Daarom moet rekening gehouden worden met een omvangrijke groep mensen die laaggeletterd is. Hierbij gaat het niet alleen om mensen voor wie Nederlands een tweede taal is, maar ook om hen voor wie Nederlands de moedertaal is. En gaat het niet alleen om laaggeletterdheid, maar ook om laaggecijferdheid en beperkte digitale vaardigheden.

Het tegengaan van laaggeletterdheid en het bevorderen van basisvaardigheden vraagt om een brede, integrale aanpak en raakt derhalve aan veel beleidsterreinen. De gemeente doet dit niet alleen en werkt daarbij samen met veel verschillende organisaties. Ondanks de inzet van veel extra middelen van de gemeente bovenop de rijksuitkering en ondanks de gewaardeerde inzet van professionals én veel vrijwilligers, blijven achterblijvende basisvaardigheden een hardnekkig vraagstuk.

Voor dit onderzoek hebben wij met veel personen gesproken, zowel van betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen als van vele samenwerkingspartners van de gemeente. Ook hebben wij een aantal lessen in de praktijk bij kunnen wonen. Daarnaast hebben we verschillende experts geraadpleegd en hen gevraagd te reflecteren op onze bevindingen en te wijzen op goede voorbeelden. Wij danken iedereen hartelijk voor de medewerking aan dit onderzoek.



Peter van den Berg,
voorzitter



Gerth Molenaar,
secretaris

Utrecht, 15 oktober 2020

INHOUDSOPGAVE

DEEL I HOOFDRAPPORT	6
1 Probleemstelling onderzoek.....	6
2 Conclusies en aanbevelingen	8
3 Bestuurlijke reactie van college van B&W.....	18
4 Nawoord rekenkamer	29
DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT	32
1 Inleiding.....	32
1.1 Aanleiding.....	32
1.2. Doel en onderzoeksvragen.....	33
1.3 Werkwijze en afbakening onderzoek	34
1.4 Leeswijzer	37
2 OMVANG EN SAMENSTELLING DOELGROEP	38
2.1 Belangrijkste bevindingen.....	38
2.2 Toelichting op de bevindingen	38
2.2.1 Definities.....	38
2.2.2 Omvang en samenstelling doelgroep in Nederland.....	40
2.2.3 Omvang en samenstelling doelgroep in Utrecht.....	43
3 BELEID, DOELEN EN INBEDDING	48
3.1 Belangrijkste bevindingen.....	48
3.2 Toelichting op bevindingen	49
3.2.1 Doelen Rijk, gemeente en aanbieders	49
3.2.2 Taal op de werkvloer	57
3.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelen	59
3.2.4 Integrale aanpak, multiproblematiek en inspanningsverplichting participatiewet	60
3.2.5 Inbedding basiseducatie in uitvoering en beleidsnota's.....	64
4 MIDDELEN EN BESTEDING	68
4.1 Belangrijkste bevindingen.....	68
4.2 Toelichting op de bevindingen	69
4.2.1 Budget basiseducatie rijk en gemeente	69
4.2.2 Andere budgetten voor basiseducatie.....	71
4.2.3 Verdeling budget over educatieaanbod	79
4.2.4 Beleidsregels basiseducatie	82

4.2.5	Subsidiedoel in subsidiestaat en programmabegrotingen	83
4.2.6	Subsidieregisters	85
4.2.7	Centrale plaats subsidie- en inkoopdossiers	87
5	EDUCATIELANDSCHAP EN PRESTATIES	89
5.1	Belangrijkste bevindingen	89
5.2	Toelichting op bevindingen	91
5.2.1	Educatieaanbod en doelgroepen	91
5.2.2	Samenwerking	96
5.2.3	Spreiding educatieaanbod over de wijken	98
5.2.4	Toeileiding en doorverwijzing	102
5.2.5	Aantal deelnemers basiseducatie	105
5.2.6	Vrijwilligers	109
5.2.7	Verantwoording en rapportage	111
5.2.8	Leervorderingen	113
5.2.9	Resultaten naast basisvaardigheden	117
6	DOELBEREIKING	120
6.1	Belangrijkste bevindingen	120
6.2	Toelichting op de bevindingen	121
6.2.1	Effect op aantal laaggeletterden in utrecht	121
6.2.2	Maatschappelijk effect basiseducatie	123
6.2.3	Ambities Nota Herijking volwasseneneducatie 2013	124
6.2.4	Acties Nota Herijking volwasseneneducatie 2013	125
6.2.5	Operationele doelen uit raadsbrieven 2016-2018	129
6.2.6	Belang van dienstverlening en ondersteuning laaggeletterden	131
BIJLAGE 1	NORMENKADER	132
BIJLAGE 2	REACTIE EXTERNE EXPERTS	137
REACTIE A:	ZET EEN PUNT.	137
REACTIE B:	GELIJKSCHAP	140
REACTIE C:	OEFENEN.NL	142
BIJLAGE 3	BELEIDSDOCUMENTEN EN DOELEN	147
BIJLAGE 4	OVERZICHT AANBIEDERS EN DEELNEMERS	156
BIJLAGE 5	AFKORTINGEN EN DEFINITIES	162
BIJLAGE 6	GERAADPLEEGDE BRONNEN	163
BIJLAGE 7	GERAADPLEEGDE PERSONEN	168

DEEL I HOOFDRAPPORT

1 PROBLEEMSTELLING ONDERZOEK

Lezen, schrijven, rekenen en omgaan met de computer en internet zijn belangrijk voor mensen om mee te kunnen doen in de samenleving. Mensen die hier moeite mee hebben zijn vaak minder zelfredzaam en kunnen moeilijker een baan vinden dan mensen die hier geen of minder moeite mee hebben. De gemeente heeft de wettelijke taak volwassenen educatie te bieden om daarmee hun basisvaardigheden, zelfredzaamheid en participatie te vergroten.

In Nederland hebben ongeveer 1,2 miljoen tot 2,5 miljoen mensen moeite met de Nederlandse taal, rekenen en/of het gebruiken van computer en internet (digitale vaardigheden). Voor de gemeente Utrecht wordt de omvang van deze groep geschat op zo'n 30.000 mensen. Naast dat dit problematisch is voor de betrokkenen zelf zijn er ook maatschappelijke kosten aan laaggeletterdheid en beperkte digitale vaardigheden verbonden. Ongeveer de helft van de totale ingeschatte kosten van € 1,13 miljard per jaar (landelijk) komt voor rekening van werkgevers, zorgverzekeraars en de overheid.

De gemeente Utrecht en het Rijk voeren al jaren beleid om laaggeletterdheid aan te pakken, maar het blijkt een hardnekkig maatschappelijk probleem. Vanuit de raad is het onderwerp educatie basisvaardigheden bij de Rekenkamer Utrecht aangedragen. De raad is geïnteresseerd in de resultaten van het educatiebeleid. Met dit onderzoek gaan wij op deze onderwerpen in.

Soorten educatie en referentieniveaus

In Utrecht is het basiseducatielandschap verdeeld over drie sectoren: formele, non-formele en informele educatie. Formele educatie bestaat uit cursussen basisvaardigheden die zijn gericht op het behalen van een landelijk erkend diploma, gegeven door professionele docenten. Non-formele educatie bestaat uit activiteiten die basisvaardigheden vergroten, gegeven door vrijwilligers. Het gaat om activiteiten met een educatiedoelstelling en vastgelegde methodiek, maar deze zijn niet gericht op het behalen van een erkend diploma. Informele educatie omvat activiteiten met een hulpverlenings- of ontmoetingsdoelstelling en zonder vastgelegde methodiek.

Mensen zijn volgens de definitie laaggeletterd als hun taal- en/of rekenvaardigheden lager zijn dan niveau 2F. Dit referentieniveau staat gelijk aan het eindniveau van mbo-niveau 2 (startkwalificatie). Niveau 2F wordt gebruikt voor Nederlandstalige laaggeletterden (aangeduid als NT1). Voor anderstalige laaggeletterden (aangeduid als NT2) wordt gebruik gemaakt van een ander niveau, namelijk B1. Dit is het burgerschapsniveau. Voor digitale vaardigheden is het referentieniveau Basisniveau 2.

De centrale vraag in dit onderzoek is als volgt:

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

We hebben hierbij de uitvoering van het gevoerde beleid over de afgelopen jaren onderzocht (zoals vastgelegd in de Nota *Herijking volwasseneneducatie: Taal, de basis om mee te doen*, 2013). Echter ook het recente beleid, verwoord in het Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis* (2019), is in het onderzoek betrokken. Bij verschillende onderdelen van ons rapport hebben we de relatie met elementen van het meerjarenplan aangegeven. Wij constateren dat in het meerjarenplan diverse van onze bevindingen terugkomen. Het is echter nog te vroeg om over de uitvoering van dit meerjarenplan iets te kunnen rapporteren en wij adviseren om bij de verdere uitvoering van het meerjarenplan de aanbevelingen uit ons onderzoek te betrekken.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

HOOFDCONCLUSIE

Achterblijvende vaardigheden op het vlak van taal, rekenen en digitale vaardigheden vormen een serieus probleem voor de zelfredzaamheid van mensen en hun deelname aan de samenleving. De omvang van de doelgroep in Utrecht is niet exact vast te stellen, maar wordt geschat op ongeveer 30.000 personen. De gemeente voert een actief beleid voor basiseducatie en besteedt hier – naast de rijksbijdrage (ruim € 1,4 miljoen in 2019) – ook substantieel eigen middelen aan (ruim € 1,5 miljoen in 2019). Deze eigen bijdrage is jaarlijks gestegen, terwijl de rijksbijdrage aan Utrecht over de jaren is gedaald. De betrokkenheid van en samenwerking met de gemeente worden door educatieaanbieders en omliggende organisaties gewaardeerd.

Een groot deel van de beoogde doelgroep van basiseducatie wordt echter nog niet bereikt. De groep laaggecijferden is gelet op het landelijke beeld minstens even groot als de groep laaggeletterden, terwijl hier weinig middelen aan worden besteed en nauwelijks aanbod beschikbaar is. Daarnaast is de aandacht sterk gericht op de groep mensen met Nederlands als tweede taal (NT2), terwijl de groep Nederlandstalige laaggeletterden (NT1) groot is en onvoldoende wordt bereikt.

De gemeente bereikt ten dele haar ambities, maar heeft geen inzicht in het maatschappelijk effect van het Utrechtse basiseducatiebeleid. Ook weet de gemeente niet hoe de doelgroep zich in omvang en samenstelling ontwikkelt. De gemeente heeft beperkt zicht op de resultaten die bereikt worden met de educatieactiviteiten. Er is wel fragmentarisch bewijs dat de trajecten en cursussen leiden tot positieve uitkomsten, maar leervorderingen en resultaten zijn niet altijd inzichtelijk.

Dit complexe vraagstuk vergt een meer integrale aanpak waarin basiseducatie is ingebed in het beleid voor 'Meedoen naar vermogen'. Ook is meer aandacht nodig voor taal op de werkvloer, voor uitkeringsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, voor Nederlands als eerste taal (NT1) en voor rekenen en digitale vaardigheden.

De rekenkamer ziet mogelijkheden om de prestaties, resultaten en het maatschappelijk effect van het basiseducatiebeleid te vergroten. We formuleren hiervoor een aantal aanbevelingen en geven ter inspiratie – mede op basis van geraadpleegde experts (zie ook bijlage 2) – een aantal voorbeelden van innovatieve aanpakken.

DEELCONCLUSIE 1: GROOT DEEL VAN DOELGROEP WORDT NIET BEREIKT

Er is beperkt zicht op de omvang van de doelgroep van basiseducatie. Uitgaande van de geschatte doelgroep (ongeveer 30.000) wordt in de huidige situatie een groot deel van de doelgroep niet bereikt. Dit ondanks dat de deelnemersaantallen en de aantallen ingezette

vrijwilligers hoger zijn dan de doelen uit de Nota *Herijking volwasseneneducatie* uit 2013. De meeste deelnemers (circa 6.000) gaan naar non-formele en informele trajecten die worden begeleid door vrijwilligers en die niet zijn gericht op een diploma. Een kleine groep deelnemers (circa 950 – 1.500) volgt een formeel traject gegeven door professionals en gericht op een diploma.

AANBEVELING 1A – 1B:

- 1a. Verbeter het inzicht in de omvang van de groepen die nog onvoldoende beschikken over de basisvaardigheden.
- 1b. Werk als gemeente, gelet op de hardnekkigheid en complexiteit van het vraagstuk, toe naar een intensievere en minder vrijblijvende aanpak en voer een sterkere regie op de vraag naar en het aanbod van basiseducatie.

Toelichting

De rekenkamer vindt het belangrijk dat de gemeente vanuit haar regierol en systeemverantwoordelijkheid een visie heeft op de omvang en samenstelling van de doelgroep, het belang van de drie educatievormen én op de inzet en samenstelling van educatieactiviteiten. Cruciaal is dat de doelgroep zo goed mogelijk wordt bereikt en dat bekend is hoe groot de doelgroep is, of die groter of kleiner wordt en hoe die zich ontwikkelt. Het is vooral van belang om een groter deel van de doelgroep beter te bereiken.

Formele, non-formele en informele educatie dragen allemaal bij aan het oplossen van het maatschappelijk vraagstuk en zijn dus allemaal van belang. Echter, ongeveer de helft van het totale basiseducatiebudget van Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) gaat naar formele educatie, maar de grote meerderheid van de deelnemers volgt non-formele of informele educatie. Een aanzienlijk deel van het deelnemersaantal betreft een (eenmalig) bezoek aan een spreekuur, oefen- of inloopactiviteit (binnen het digiTaalhuis), en betreft (dus) niet uitsluitend unieke deelnemers. Bij zowel formele als non-formele en informele educatie is de vraag bij tijd en wijle groter dan het aanbod en wordt er ook met wachtlijsten gewerkt. Het non-formele en informele aanbod vervult bij het bereiken van de doelgroep een belangrijke rol, waarbij naast de inzet van goed opgeleide vrijwilligers, in meer complexe situaties ook de inzet van professionals nodig kan zijn. Het is dan ook van belang dat de gemeente naast haar vrijwilligersbeleid (het werven en opleiden van voldoende en goed opgeleide vrijwilligers) ook voldoende aandacht besteedt aan de rol van professionals. De gemeente zal naast de bekostiging nog sterker een rol moeten gaan pakken als regisseur op de vraag naar en het aanbod van basiseducatie. In de regievoering hoeft de gemeente dit niet top-down te bedenken, maar kan daarbij veel samen met de partners doen. Deze sterkere regierol van de gemeente hoeft naar onze mening niet op gespannen voet te staan met het Utrechtse sturingsmodel, waarin samenwerking, partnerschap en gezamenlijk leren en ontwikkelen een belangrijke plaats innemen.

DEELCONCLUSIE 2: EFFECTEN VAN BASESEDUCATIEBELEID VEELAL ONDUIDELIJK

De resultaten en effecten van het basiseducatiebeleid zijn veelal onduidelijk, mede doordat hiervoor concreet geformuleerde doelen ontbreken. Zo is het effect van het gevoerde beleid op de mate van laaggeletterdheid, zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie niet goed vast te stellen.

AANBEVELING 2:

Stel voor de verschillende vormen van basiseducatie concreet geformuleerde doelen op waarin ook het beoogde maatschappelijk effect is opgenomen.

Toelichting

Er is beperkt zicht of gewenste effecten op het gebied van basiseducatie behaald worden. De verwachting van de gemeente is dat de verbetering van basisvaardigheden niet alleen bijdraagt aan een hoger taal- of rekenniveau, maar ook aan een grotere zelfredzaamheid, actievere deelname aan de samenleving en meer arbeidsmarktparticipatie van de deelnemers. Voor deze en andere doelen van basiseducatie geldt echter dat het veelal onduidelijk is in hoeverre ze bereikt worden. Dat komt mede doordat doelen vaak onvoldoende concreet zijn geformuleerd, waarbij een kwantificering en/of een tijdsgebonden element ontbreekt (SMART).

DEELCONCLUSIE 3: GEMEENTE HEEFT BEPERKT INZICHT IN RESULTATEN BASESEDUCATIE

De gemeente heeft beperkt zicht op de resultaten van basiseducatie en op de klanttevredenheid. De meeste aanbieders van non-formele en informele educatie kunnen hun resultaten niet of nauwelijks inzichtelijk maken. De gemeente hanteert geen vast format voor verantwoordingsinformatie van educatieaanbieders.

Dit laatste geeft onduidelijkheid, betekent dat er soms te veel wordt gerapporteerd en leidt ook tot uiteenlopende, niet vergelijkbare rapportages. Dit belemmert de benchmarking en het krijgen van inzicht in effectiviteit. De poging om een monitoringsysteem in Utrecht op te zetten heeft tot nu toe niet goed gewerkt.

AANBEVELING 3A – 3B:

- 3a. Maak met educatieaanbieders duidelijker afspraken over meer eenduidige verantwoordingsinformatie, waaronder informatie over klanttevredenheid en voortijdige uitval.
- 3b. Stroomlijn de informatieverschaffing, wat kan helpen bij meer inzicht krijgen in effectiviteit.

Toelichting

In Utrecht wordt geen goed monitoringsysteem gebruikt waarmee vorderingen op het gebied van taal, rekenen en digitale vaardigheden bijgehouden kunnen worden. Zeker in de informele en non-

formele educatie (waar niet met diploma's en toetsen wordt gewerkt) is het vaak onduidelijk in hoeverre een traject heeft geleid tot versterking van de basisvaardigheden van de deelnemers. Daarnaast staan ook andere, persoonlijke leerdoelen centraal bij deelnemers: als deze zijn behaald, zijn deelnemer en aanbieder vaak tevreden, ook als dit resultaat onder het behalen van minimum referentieniveau 2F ligt. De gemeente en de meeste aanbieders hebben hooguit een beperkt zicht op de resultaten van basiseducatie en de klanttevredenheid. De gemeente hanteert geen vast format en is bewust terughoudend bij het stellen van verantwoordingseisen. Opgemerkt wordt dat in het Meerjarenplan 2019-2022 is opgenomen dat een Ervaringswijzer wordt ontwikkeld om de leervorderingen en klanttevredenheid te monitoren en om vooral ook de kwalitatieve en sociale resultaten meer in beeld te kunnen brengen.

Er bestaan wel methoden om meer inzicht in resultaten en effecten te krijgen: evaluatieonderzoek elders bij 61 taalaanbieders in 21 arbeidsmarktregio's (uitgevoerd door onderzoekers van Maastricht University) laat zien dat de verbetering van basisvaardigheden bij veel deelnemers bijdraagt aan maatschappelijke participatie. De rekenkamer raadt dan ook aan om de ervaringen van elders te benutten en met behulp van passende instrumenten betere monitorings- en verantwoordingsinformatie te verzamelen.

DEELCONCLUSIE 4: ONDANKS RIJK AANBOD VAN BASESEDUCATIE ONTBREEKT SAMENHANG

In Utrecht is sprake van een rijke schakering aan vormen van basiseducatie, maar de samenhang ontbreekt. De gemeente Utrecht stuurt beperkt op een evenwichtig en omvattend aanbod aan basiseducatie. Het aanbod staat niet in verhouding tot het grote aantal autochtone laaggeletterden en het percentage inwoners met onvoldoende rekenvaardigheden. Ook voor analfabeten en voor digitale vaardigheden is er beperkt aanbod. In het Meerjarenplan 2019-2022 is wel meer specifieke aandacht voor het bereiken van Nederlandstaligen.

AANBEVELING 4A – 4B:

- 4a. Zet in op een verbreding van het aanbod, en de benutting daarvan, op het terrein van Nederlands als eerste taal (NT1) en van rekenen en pas vaker meer indirecte, innovatieve methoden toe om Nederlandstalige laaggeletterden (NT1'ers) te bereiken.
- 4b. Stuur als gemeente actiever op de inzichtelijkheid van het educatieaanbod, zodat samenwerking en doorverwijzing kunnen worden bevorderd.

Toelichting

Het educatieaanbod in Utrecht is breed met voor veel verschillende doelgroepen aanbod op maat. De gemeente heeft beleidskeuzes gemaakt over de financiering van taal voor anderstaligen (NT2) en digitale vaardigheden, maar niet voor taal voor Nederlandstaligen (NT1) en rekenvaardigheden. Naar schatting ruim driekwart (77%) van het educatiebudget wordt dan ook besteed aan taal NT2 en een klein deel aan taal NT1 (4%), rekenvaardigheden (1%) en digitale vaardigheden (17%).

Voor taal NT1 en rekenen geldt dat de doelgroep moeilijk te bereiken is. Omdat schaamte voor niet (goed) kunnen lezen en schrijven vaak een rol speelt bij deze groep, zijn verkapte vormen van taaleducatie via zogenoemd camouflageaanbod (bijvoorbeeld via computercursussen) mogelijke manieren om toch aan taalvaardigheid te werken. In Utrecht bestaat nog niet veel van dit camouflageaanbod.

Voorbeelden ter inspiratie om moeilijke doelgroepen te bereiken

Werving en toeleiding via camouflageaanbod

De basis voor de werving is een toeleidingstraject met camouflageaanbod waarin de interesse van de deelnemer centraal staat: een cursus waarbij ook wordt gekeken naar de mate van beheersing van de basisvaardigheden. Vervolgens worden deelnemers verwezen naar regulier, passend aanbod. De grondgedachte is dat de deelnemer vanuit motivatie kiest en zelf de regie heeft. Hij ervaart de noodzaak van de volgende stap en krijgt dat niet opgelegd. Het gaat om een geïntegreerde aanpak, niet alleen in de uitvoering, maar in de totale organisatie van het leren. Voorbeelden van een goede aanpak zijn onder meer (Parkstad) Limburg en de gemeente Meierijstad (zie verder bijlage 2).

Aansluiten op hoe volwassenen leren

Gemeenten kunnen ook iets doen in het kader van erkenning met (deel)certificaten die meer aansluiten op hoe volwassenen leren. Mensen behalen alledaagse vaardigheden en zien zelf verbetering. Dat moet meer worden gehonoreerd. Dat geeft ook erkenning aan al die volwassen inwoners die zelfstandig thuis zonder begeleiding via online oefenmateriaal aan hun basisvaardigheden werken. De reeks 'Leren in de educatie' en de methodiek KLASSE! kunnen behulpzaam zijn bij het bereiken en werven van mensen in de doelgroep NT1 (zie bijlage 2).

Via scholen laaggeletterde ouders bereiken

Scholen hebben een belangrijke rol bij de preventie van laaggeletterdheid bij kinderen en jongeren, maar kunnen ook een rol hebben bij het signaleren van laaggeletterdheid bij ouders. Ouders willen in principe het beste voor hun kinderen, en staan daarom meestal open voor contact met school. Docenten en vrijwilligers op school kunnen als gids en vertrouwenspersoon dienen voor deze ouders, en op die manier niet alleen de geletterdheid van kinderen, maar ook die van hun ouders stimuleren. Belangrijk is de betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen: om de intergenerationele overdracht van laaggeletterdheid zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Basiseducatie voor volwassenen (i.e., ouders) heeft daarmee ook een invloed op de groeiende groep laaggeletterde jongeren. Het project Samen Thuis in Taal in Eindhoven is een voorbeeld van een succesvolle aanpak gericht op kinderen en hun ouders, in samenwerking met de school.

Er zijn veel educatieaanbieders met vaak ieder hun eigen niche. Dit brede maar ook versnipperde aanbod komt het wederzijdse inzicht in het aanbod niet ten goede. De gemeente kan met een actueel en compleet overzicht van het educatieaanbod per doelgroep bijdragen aan meer

samenwerking en afstemming tussen verschillende betrokken partijen en aan een soepeler verlopende doorverwijzing. Een aantal educatieaanbieders heeft behoefte aan een overzicht van het totale educatieaanbod om doorverwijzing en samenwerking te bevorderen. Stichting Lezen en Schrijven heeft een dergelijk overzicht gemaakt, maar dat is nog niet openbaar gemaakt.

DEELCONCLUSIE 5: ONVOLDOENDE INTEGRALE AANPAK EN WEINIG BENUTTEN PARTICIPATIEWET

Bij de aanpak van laaggeletterdheid is onvoldoende sprake van een integrale aanpak. Warme overdracht bij toeleiding en doorverwijzing van cliënten naar basiseducatie is nog zeldzaam. De mogelijkheden van de Participatiewet worden weinig benut.

AANBEVELING 5A – 5B:

- 5a. Ontwikkel een meer integrale aanpak waarin beleidsafdelingen – Maatschappelijke Ontwikkeling, Werk en Inkomen, en Volksgezondheid – tot een gezamenlijke aanpak komen van signalering, doorverwijzing en warme overdracht naar basiseducatie en taalonderwijs.
- 5b. Benut de mogelijkheden die de Participatiewet biedt. Ontwikkel een intensievere aanpak om uitkeringsgerechtigden met taalachterstand te stimuleren naar taallessen te gaan.

Toelichting

Op het gebied van basiseducatie is nog onvoldoende sprake van integraal werken. Verschillende beleidsafdelingen van de gemeente zouden integraal beleid kunnen voeren op het gebied van de basisvaardigheden, bijvoorbeeld door te werken aan één gezamenlijke aanpak van signalering van laaggeletterdheid en doorverwijzing naar basiseducatie. Momenteel ligt het basiseducatiebeleid voor een groot deel bij de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Basisvaardigheden raken echter aan verschillende levensdomeinen en daarmee ook aan meer gemeentelijke beleids-terreinen, zoals Werk en Inkomen en Volksgezondheid. Een meer integrale aanpak van laaggeletterdheid en digitale vaardigheden die breder is ingebed in het gemeentelijke beleid zou effectiever zijn. Zo zou Werk en Inkomen de mogelijkheden die non-formele educatieaanbieders bieden veel meer kunnen benutten, zoals ook gebeurt in het inburgeringsbeleid.

In het kader van de Participatiewet zijn uitkeringsgerechtigden verplicht taallessen te volgen als ze de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Er is weinig expliciete aandacht voor uitkeringsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. In ons rekenkamerrapport uit 2019 naar arbeidsparticipatie lieten we zien dat een flink aantal uitkeringsgerechtigden kampt met onvoldoende taalbeheersing. Toch is het aantal uitkeringsgerechtigden dat taalaanbod bekostigd door Werk en Inkomen (WenI) volgt, beperkt. Er vindt vanuit WenI nauwelijks doorverwijzing plaats naar basiseducatie en er blijven bij re-integratietrajecten plaatsen onbenut. De gemeente stuurt weinig op samenwerking tussen educatieaanbieders en aanbieders van re-integratietrajecten. De gemeente Utrecht heeft als beleid dat de uitkering niet altijd wordt gekort als iemand niet voldoet aan de inspanningsverplichting. Wanneer gebrekkige taalbeheersing de belangrijkste belemmering

is om aan het werk te gaan en mensen weigeren om een taaltraject te volgen, wordt wel op de uitkering gekort.

Voorbeelden ter inspiratie over samenwerking, doorverwijzing en warme overdracht

Onderlinge samenwerking tussen domeinen

Er is sprake van een sterke samenhang tussen laaggeletterdheid en onder andere lage sociaaleconomische status, schulden, werkloosheid en een minder goede gezondheid. Investeren in de onderlinge samenwerking tussen professionals en beleidsmedewerkers in de diverse domeinen is daarom van groot belang; zowel om de doelgroep te bereiken, als bij het bieden van de juiste ondersteuning. Dit betekent een meer holistische benadering, waarbij de diverse sociale omgevingen waarin een laaggeletterde en zijn/haar gezin zich begeeft (en de daarbij betrokken professionals) ieder een rol spelen. Dit kan bijvoorbeeld al door taalmaatjes en vrijwilligers van de Thuisadministratie aan elkaar te koppelen.

Warme overdracht

Er bestaan in Utrecht al initiatieven waarin aan warme overdracht wordt gewerkt. In het digiTaalhuis Kanaleneiland zijn bijvoorbeeld een aantal uren per week buurtteammedewerkers aanwezig om cliënten persoonlijk toe te leiden naar educatieaanbieders. De JGZ en VoorleesExpress hebben ook al procedures ontwikkeld met duidelijke afspraken en warme overdracht. De kern hiervan is dat Taal Doet Meer de JGZ en de VoorleesExpress op de hoogte houdt van wat er van een doorverwijzing terechtkomt.

DEELCONCLUSIE 6: WERKGEVERS WORDEN NOG NIET BETROKKEN BIJ BASISEDUCATIE

De gemeente heeft geen beleid om via werkgevers basiseducatie bij hun werknemers te stimuleren. Hier liggen kansen om basisvaardigheden gemakkelijker te bevorderen; meer dan de helft van de laaggeletterden onder de 65 jaar heeft immers een betaalde baan.

AANBEVELING 6:

Zet in op de kansen die de werkvloer biedt en op een veel grotere rol van werkgevers bij het vergroten van taal- en rekenvaardigheid en digitale vaardigheden; geef daarbij als gemeente in de rol van werkgever ook zelf het goede voorbeeld.

Toelichting

In 2013 gaf de gemeente Utrecht werkgevers een mogelijkheid om projectplannen in te dienen op het gebied van taalstimulering op de werkvloer. Van deze optie is weinig gebruik gemaakt en de gemeente heeft daarna geen ander doel gesteld met betrekking tot taalstimulering door werkgevers. Daarbij speelt volgens de gemeente ook mee dat vanaf 2015 ook landelijk subsidies (via Tel Mee Met Taal) en fondsen (O&O) beschikbaar zijn gesteld voor werkgevers. Ook bij

educatieaanbieders zien we deze terughoudendheid terug: slechts één aanbieder heeft trainingen digitale vaardigheden aangeboden aan werknemers.

De SER pleit in haar advies *Samen werken aan taal* (april 2019) voor een grotere rol van werkgevers bij het bestrijden van laaggeletterdheid en voor meer samenwerking tussen gemeenten en werkgevers. Het Leerwerkloket in Utrecht zet zich in om werkgevers te ondersteunen bij het versterken van basisvaardigheden van werknemers en signaleert dat slechts een klein aantal werkgevers in Utrecht zich heeft aangesloten bij het Taalakkoord werkgevers. Als werkgever heeft de gemeente Utrecht dat niet gedaan. Het gaat erom een cultuur van leren te creëren, zodat werknemers gemotiveerd zijn de vaardigheden te vergroten, die ze op de werkvloer nodig hebben. Dit zou kunnen door het Taalakkoord werkgevers steviger te verankeren in het beleid.

Voorbeelden ter inspiratie over de rol van werkgevers en de werkvloer

Taal op de werkvloer

Op de website van Taal voor het Leven (Stichting Lezen en Schrijven) staan goede voorbeelden van werkgevers en gemeenten die zich inzetten voor taal op de werkvloer. Het is van belang om de aan te leren basisvaardigheden in een organisatie goed te koppelen aan de dagelijkse werkzaamheden. Niet vanuit het bedrijf de werknemer naar een externe cursus sturen om de taal te leren, maar de cursus naar het bedrijf brengen. Als medewerkers het bedrijf verlaten voor een extern aangeboden taaltraining na werktijd, dan zal het geleerde slechts moeizaam onderdeel worden van het dagelijks handelen in een organisatie. Het perspectief zou verlegd moeten worden van het belang van de werkgever naar het belang van de werknemer, ongeacht of het NT1 of NT2 is. Voorbeeld van een bedrijf waarin dat heel succesvol is gedaan is de uitvoeringsorganisatie IBN (zie bijlage 2).

Sterke basis! Aanpak Laaggeletterdheid Amersfoort 2020-2024

In het uitvoeringsprogramma *Sterke basis!* staan acht doelstellingen geformuleerd die deze gemeente heeft opgesteld om laaggeletterdheid tegen te gaan. Zo stelt de gemeente Amersfoort zich ten doel dat in 2024 minimaal tien werkgevers zich hebben aangesloten bij het Landelijk Taalakkoord Werkgevers. Bovendien zal de gemeente zich in 2020 zelf als gemeentelijke organisatie aansluiten bij dit Taalakkoord.

De gemeente Utrecht kan in haar rol als werkgever actiever bijdragen aan het bevorderen van basiseducatie. Bij de gemeente werken ook mensen in beroepsgroepen met een hoog percentage laaggeletterden en laaggecijferden. De gemeente zou deze mensen kunnen screenen op basisvaardigheden en hen kunnen voorzien van aanbod op maat. Ook zou de gemeente zich kunnen aansluiten bij het Taalakkoord werkgevers.

DEELCONCLUSIE 7: GEEN BELEIDSREGEL VOOR BASESEDUCATIE, SUBSIDIEREGISTER INCOMPLEET

De gemeente heeft geen beleidsregel(s) voor basiseducatie met daarin criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen voor basiseducatie. De transparantie van beoordeling en toekenning, en het bevorderen van een gelijk speelveld kunnen vergroot worden, bijvoorbeeld door een website en een subsidieregister. De subsidieregisters zijn goed toegankelijk, maar geven geen compleet en juist beeld. Dit doet afbreuk aan de door gemeente gewenste transparantie. Interne controle van subsidie en inkoop worden bemoeilijkt door het ontbreken van een centrale bewaarplaats.

AANBEVELING 7A – 7B:

- 7a. Stel ter bevordering van een gelijk speelveld en toetreding van nieuwe aanbieders beleidsregels op met criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen en verbeter het subsidieregister.
- 7b. Breng bij de gemeente ter vereenvoudiging van de interne controle op subsidies en inkoop de subsidie- en inkoopdossiers onder op één centrale plaats.

Toelichting

Aansluitend op beleidsnota's en de programmabegroting dient het college van B&W beleidsregels vast te stellen voor de verstrekking van subsidies en deze online te publiceren. Voor subsidies aan aanbieders van formele en non-formele educatie zijn geen beleidsregels opgesteld. Hierdoor is niet transparant op grond van welke criteria subsidies worden verstrekt en verdeeld. De website van de gemeente Utrecht toont niet dat voor basiseducatie subsidie kan worden aangevraagd. Voor andere subsidies wordt deze informatie wel getoond. Om als gemeente een gelijk speelveld te creëren is het nodig om iedereen hiervan op de hoogte te brengen.

Het college heeft de raad in de brief *Toezegging Heldere subsidieverstrekking sociale basis* (30 juni 2020) geïnformeerd over de stand van zaken om te komen tot helderder subsidieverstrekking. Dat betreft ook de aankondiging van nieuwe nadere regels, waarin anders dan voorheen ook basiseducatie en digitale vaardigheden zijn meegenomen. De rekenkamer heeft bij de afronding van dit rapport (juli 2020) nog niet kunnen verifiëren of deze nadere regels afdoende zijn om aanbeveling 7a te laten vervallen.

De gemeente is open en transparant over wie subsidie voor basiseducatie ontvangt en publiceert dit in het goed toegankelijke subsidieregister. De stand van het subsidieregister wijkt echter af van de subsidiestaat. Verstrekte subsidies voor basiseducatie zijn in de periode 2017 t/m 2019 niet altijd vermeld of vermeld met een ander bedrag. Deze verschillen blijken het gevolg van de werkwijze van de gemeente met het subsidieregister gedurende het jaar. Het subsidieregister staat los van de gebruikte systemen voor subsidies (SIU) en gemeentefinanciën (SAP). De subsidiestaat bij de jaarstukken is gebaseerd op SIU en SAP; hierin staan de juiste standen en aantallen waardoor de rechtmatigheid geborgd is.

Er is geen centrale plek waar subsidie- en inkoopdossiers worden opgeslagen en bewaard. Voor het onderbrengen van subsidiedossiers bestaat het centraal registratiesysteem SIU, maar op basis van werkinstructies voor betrokken ambtenaren is niet geborgd dat de volledige dossiers daar terechtkomen. Voor inkoopdossiers gelden andere regels. Aanbestedingen gaan via een openbare website van de overheid en bijbehorende stukken worden daar gepubliceerd. De overige, niet openbare stukken worden door verschillende individuele accounthouders in de werkdossiers en/of in de financiële administratie bewaard.

3 BESTUURLIJKE REACTIE VAN COLLEGE VAN B&W

Wij danken u voor de uitvoering van het onderzoek ‘Leren om mee te kunnen doen’. U heeft hierin, op verzoek van de gemeenteraad, onderzocht wat wij in de periode 2017 – 2019 hebben gedaan om de basisvaardigheden voor taal, rekenen en digitale vaardigheden onder Utrechtse volwassenen te bevorderen. Wij complimenteren u met dit uitgebreide rapport en zien in uw bevindingen een bevestiging van de koers die wij in 2019 hebben ingezet met het *Meerjarenplan ‘(digi)Taal is de basis’*, vooruitlopend op de bestuursovereenkomst tussen het ministerie van OCW en de VNG. In deze brief geven wij eerst een algemene reactie, en zullen wij daarna ingaan op de specifieke aanbevelingen in het rapport.

Algemene bevindingen

Om te beginnen kunnen wij zeggen dat wij de grondigheid van uw rapport zeer waarderen. Het onderwerp verdient ook zeer serieuze aandacht. U beschrijft waardevolle noties en zinvolle aanbevelingen. Een groot deel van de aanbevelingen nemen wij over en een aantal aanbevelingen kunnen wij slechts gedeeltelijk overnemen.

Utrechts (digi)Taalnetwerk

Wij herkennen ons in uw bevinding dat Utrecht een actief en positief (digi)Taalnetwerk heeft waarmee veel mensen worden bereikt. Deze Utrechters zijn over het algemeen blij en tevreden over de ondersteuning die zij krijgen en de vorderingen die zij maken. Vele vrijwilligers vinden hun werk leuk en leerzaam, dit zijn wat ons betreft zeer waardevolle constatering.

Aansluiten bij de leefwereld

Aansluiten bij de leefwereld van Utrechters is voor ons een belangrijk leidend principe. Het doet ons daarom deugd dat ook de (landelijk) geraadpleegde deskundigen benadrukken dat veel van de laaggeletterde inwoners het geen probleem vinden wanneer zij functioneren onder het vastgestelde niveau van 2F, dat maatwerk noodzakelijk is en een test of toets niet in alle gevallen op zijn plaats is. Taal is immers een middel om mee te kunnen doen. Een diploma is daarbij geen doel op zich.

Wij gaan hieronder in op de adviezen die u ons geeft en geven aan hoe wij deze willen opvolgen.

Aanbevelingen voor extra inzet

In het rapport doet u aanbevelingen voor inzet op een aantal aanvullende zaken op het vorig jaar vastgestelde Meerjarenplan. Om te beginnen zetten wij eerst uiteen wat de koers is die in het Meerjarenplan ingezet is, de huidige inzet richt zich op:

- Een goede mix van formeel, non-formeel en informeel aanbod, om zoveel mogelijk inwoners te bereiken en maatwerk te bieden.
- Versterking van de verwijsmogelijkheden naar en van het digiTaalhuis.
- Effectmeting met de Ervaringwijzer.

- Een hoger bereik van Nederlandstaligen.
- Blijvend stimuleren van inwoners om als (digi)taalvrijwilliger actief te zijn.
- Opzet van een monitoringsysteem, aansluitend op de landelijke ontwikkelingen en het Utrechts sturingsmodel.
- Invoering van 'nadere regels' voor subsidieverstrekking op dit terrein.
- Versterken van de samenhang tussen de organisaties basisvaardigheden en andere partners in het sociaal domein.
- Voorbereiding op de kwaliteitsnormen die landelijk voor het non-formeel aanbod worden ontwikkeld.

Aanvullend aan deze inzet adviseert u aan ons om naast de hierboven genoemde punten o.a. te investeren in de volgende zaken:

- Rekenonderwijs;
- intensievere aanpak, minder vrijblijvend;
- 'camouflage-aanbod';
- registratie en informatie;
- hoger bereik onder de doelgroep;
- meer samenwerking met werkgevers.

Als college stellen we deze adviezen over welke extra inzet mogelijk is zeer op prijs. Tegelijkertijd betekent intensivering binnen de huidige financiële kaders mogelijk ook een andere inzet van middelen. De rekenkamer doet daarvoor nu geen aanbevelingen waar een minder intensieve aanpak zou kunnen volstaan dan in het in 2019 vastgestelde meerjarenplan. Dit is een dilemma dat we als college breder constateren dan alleen bij dit onderwerp. Wij kunnen ons voorstellen dat wij hierover op een geschikt moment van gedachten kunnen wisselen.

Verbeteren en versterken met de partners

Wij willen onze aanpak graag samen met onze uitvoerende partijen verder verbeteren binnen de grenzen die er budgettair, administratief en praktisch bestaan. Wij merken daarbij op dat de voorbereidingen op de nieuwe Inburgeringswet (medio 2021) eveneens tot afstemmingsvraagstukken, aanpassingen en nadere prioriteringen kunnen leiden. Bovendien vraagt de huidige situatie met maatregelen als gevolg van corona veel van de partners om op redelijke termijn weer op het oude niveau terug te komen. Naast de al aangekondigde speerpunten in het Meerjarenplan zijn er in de huidige en komende periode veel extra uitdagingen.

Utrechts sturingsmodel

Wij zien in uw aanbevelingen dat u pleit voor een toenemende controle en sturing van de kant van de gemeente op basis van een kwantitatieve aanpak. Wij onderschrijven met u het belang van sturing en verantwoording. Tegelijkertijd maken wij in Utrecht een bewuste keuze voor sturing op basis van leidende principes, vertrouwen en met partnerschap als basis. Zo geven wij professionals en vrijwilligers de ruimte om te doen wat nodig is, binnen de inhoudelijke en

financiële kaders van de opdracht. Ontwikkelen doen we in co-creatie met het veld in de stad, zo leren we samen en stapsgewijs. Daarbij zijn samenhang en samenwerking in het netwerk en in het sociaal domein relevante pijlers. Effectmeting en monitoring zijn belangrijk, maar méér cijfers en meer registratie dragen niet altijd bij om de behoefte en beweging in de stad te duiden. Daarom geven wij de voorkeur aan een mix van kwantitatieve en kwalitatieve data met een zo klein mogelijke registratielast voor professionals en vrijwilligers. Monitoren doen we door te tellen en te vertellen. In dit geheel is effectmeting met de Ervaringwijzer een belangrijk element. Wij menen dat door lerend te ontwikkelen op basis van ervaringen in de praktijk en met inbreng van deelnemers, vrijwilligers en organisaties de uitvoering stapsgewijs wordt verbeterd. Deze elementen geven getallen en aantallen kleur en betekenis, bieden inzicht in de maatschappelijke waarde. Die wijze van verantwoorden en leren passen we op veel plekken toe in het sociaal domein in Utrecht, zoals bij de buurtteams en in de sociale basis.

Wij merken op dat in de adviezen maar beperkt onderscheid gemaakt wordt tussen formeel, non-formeel en informeel aanbod.¹ Dit onderscheid is relevant vanuit de leidende principes: 'doen wat nodig is', 'eenvoud' en 'aansluiten bij de leefwereld'. Voor het formele aanbod gelden andere eisen dan voor non-formeel en informeel aanbod. Deze verschillende vormen van aanbod hebben ook andere doelen dan alleen het verhogen van het taalniveau. Het gaat om maatwerk op basis van de leefwereld, wensen en mogelijkheden van deelnemers.

Deelconclusies

Hieronder geven wij onze reactie op de specifieke deelconclusies puntsgewijs weer.

Deelconclusie 1: groot deel van de doelgroep wordt niet bereikt

In 2013 heeft de gemeenteraad unaniem besloten tot het streefcijfer van 3.000 deelnemers (ongeveer 10% van het potentieel) in formeel en non-formeel aanbod. Er is geen streefpercentage van 100% genoemd of verwacht. In het hele netwerk worden meer (circa 4.000) inwoners bereikt dan het eerdere streefcijfer, maar niet iedereen.

a. Verbeter het inzicht in de omvang van de groepen die nog onvoldoende beschikken over de basisvaardigheden.

Deze aanbeveling nemen wij over. Wij vinden het eveneens belangrijk om zoveel mogelijk zicht te krijgen op de doelgroep(en) van volwassenen met lagere basisvaardigheden. In 2022 zal een nieuw (Europees) PIAAC-onderzoek worden uitgevoerd. Wij zullen ons inspannen om ervoor te zorgen dat er meer Utrechtse inwoners in dat onderzoek worden betrokken, zodat de betrouwbaarheid wordt vergroot. Verder verwijst u in het rapport naar de risicofactoren (onder

¹ Formeel aanbod: gericht op het behalen van een diploma 1F of 2F of het Staatsexamen NT2, door professionele docenten;

Non-formeel aanbod, uitgevoerd door vrijwilligers: gericht op het halen van leerdoelen en het vergroten van maatschappelijke participatie door taalversterking of betere digitale vaardigheden;

Informeel aanbod, uitgevoerd door vrijwilligers: taalondersteuning gericht op ontmoeting en hulpverlening.

andere opleidingsniveau, 1e generatie nieuwkomers, percentage kinderen met een VVE-indicatie) die wij in het Meerjarenplan (bijlage 6) hebben opgenomen. Wij zijn voornemens om deze risicofactoren uit het Meerjarenplan iedere 2 jaar te verzamelen om op die manier negatieve of positieve ontwikkelingen te kunnen signaleren.

In uw rapport gaat u in hoofdstuk 2 uitvoerig in op beschikbare cijfers en aannames. Lastig gegeven is dat er geen harde cijfers beschikbaar zijn en het bovendien zo is dat lang niet iedere inwoner die een traject doorloopt het niveau van 2F kan halen. Zij blijven dus onderdeel van de doelgroep laaggeletterden, maar zijn mogelijk zelf tevreden met het geleerde.

b. Werk als gemeente, gelet op de hardnekkigheid en complexiteit van het vraagstuk, toe naar een intensievere en minder vrijblijvende aanpak en voer een sterkere regie op de vraag naar en het aanbod van basiseducatie.

Deze aanbeveling nemen wij over. Aan deze aanbeveling willen wij invulling geven via de speerpunten in het Meerjarenplan en via actief opdrachtgeverschap. Wij zijn het eens met uw constatering dat het vraagstuk hardnekkig en complex is. Utrecht heeft een mooi palet van aanbod, op basis van de uiteenlopende behoeften, wensen en (on)mogelijkheden binnen de doelgroep, met een zo laag mogelijke drempel. Daarbinnen is er ruimte voor aanpassingen en innovatie. In het formele aanbod is er sprake van een intensieve aanpak. In het non-formeel en informeel aanbod is het met name van belang om in te spelen op motivatie en mogelijkheden van de deelnemer, die immers vrijwillig aan het aanbod deelneemt. Vrijwilligers hebben vooral een stimulerende rol.

Deelconclusie 2: effecten van basiseducatie veelal onduidelijk

a. Stel voor de verschillende vormen van basiseducatie concreet geformuleerde doelen op waarin ook het beoogde maatschappelijk effect is opgenomen.

Deze aanbeveling nemen wij over. In het formele aanbod bij NLEducatie wordt het bereikte taalresultaat beoordeeld, wat blijkt uit het al dan niet toekennen van de prestatiefinanciering op basis van de examenuitslag. Met de opdracht aan NLEducatie is de helft van het beschikbare budget gemoeid.

Wat betreft de effectmeting in het non-formele aanbod stellen wij voor een nulmeting uit te voeren met de Ervaringwijzer. Op basis daarvan kunnen we, samen met de partners, concretere doelen voor komende jaren formuleren. We onderstrepen uw vaststelling dat in de beschikbare gegevens (landelijk en van enkele organisaties) sprake is van positieve uitkomsten voor tussen de 75 en 90% van de deelnemers. Dit komt overeen met ons beeld.

Deelconclusie 3: Gemeente heeft beperkt inzicht in resultaten basiseducatie

a. Maak met educatieaanbieders duidelijker afspraken over meer eenduidige verantwoordingsinformatie, waaronder informatie over klanttevredenheid en voortijdige uitval.

Deze aanbeveling nemen wij over. Naast de inzet van de Ervaringswijzer, zullen wij afspraken maken met de organisaties over de wijze van rapporteren. Dit zal onderdeel zijn van de implementatie van de nieuwe nadere regels 'Vrijwillige inzet voor elkaar' en 'Onderwijs', in samenhang met de landelijke monitoring die OCW ontwikkelt. Zoals gezegd is het resultaat in het formeel onderwijs bij NLeducatie bepalend voor de financiering.

b. Stroomlijn de informatieverschaffing, wat kan helpen bij meer inzicht krijgen in effectiviteit.

Wij nemen deze aanbeveling deels over. Net als u vinden wij het van belang om voor verschillende doelgroepen te streven naar de meest effectieve aanpak. Dat is ook de bedoeling van het Utrechts sturingsmodel, waarin het niet alleen gaat over (vrijwel niet te meten) effectiviteit in non- formeel en informeel aanbod van de vrijwilligersorganisaties, maar ook over het gezamenlijk door- ontwikkelen en bevorderen van kwaliteit, samenwerking en samenhang. Binnen het sturingsmodel besteden we aandacht aan de best mogelijke aanpak, rekening houdend met de diversiteit in de doelgroep en het bieden van ruimte voor de professional en de vrijwilliger. In het formele aanbod is het eenvoudiger om op basis van cijfers de resultaten te beoordelen.

De organisaties en projecten met non-formeel aanbod (Digiwijs, Taal Doet Meer, Prago en Digibuddies) hebben een aanvullende rol op het diplomagerichte aanbod, met zeer uiteenlopende activiteiten voor vaak zeer verschillende doelgroepen. Er wordt niet of zelden 'getoetst' op het bereikte resultaat, maar het inzetten van de Ervaringswijzer levert wel een helder beeld op van wat de deelnemers zelf vinden van de kwaliteit en het resultaat dat het gevolgde traject hen heeft opgeleverd.

In het informele aanbod (Gilde Utrecht, Humanitas, U-Centraal, Taalcafé's en laagdrempelige eenmalige activiteiten) kunnen we mogelijk via de Ervaringswijzer steekproefsgewijs de klanttevredenheid en effectiviteit in beeld brengen. Hierover gaan we het gesprek aan met de organisaties.

Deelconclusie 4: ondanks rijk aanbod van basiseducatie ontbreekt samenhang

a. Zet in op een verbreding van het aanbod, en de benutting daarvan, op het terrein van Nederlands als eerste taal (NT1) en van rekenen en pas vaker meer indirecte, innovatieve methoden toe om Nederlandstalige laaggeletterden (NT1'ers) te bereiken.

Waar het gaat om de verbreding van het aanbod en het vergroten van het bereik onder Nederlandstaligen, nemen wij deze aanbeveling over. We zetten concreet in op 3 pilots:

- Komen tot een samenwerking tussen VVE-organisatie, basisschool, VoorleesExpress, Jeugdgezondheidszorg, buurtteam Jeugd en NLeducatie om in één wijk een initiatief te starten om (voor)lezen van kinderen, samen met hun ouders, in een nieuwe aanpak, vorm te geven. De eerste besprekingen hierover zijn gestart en we verwachten dat de pilot begin 2021 kan starten, wanneer de corona-maatregelen de voorbereidingen niet in de weg staan.

- De TOZO-regeling (voor ondernemers/zzp'ers) heeft duidelijk gemaakt dat laagopgeleide zzp'ers veel moeite hebben met het invullen van (digitale) formulieren. We willen nagaan of er behoefte bestaat aan ondersteuning om de zelfredzaamheid te bevorderen.
- We hebben opdracht gegeven aan Academie van de Stad om meerdere Nederlandstaligen te interviewen over hun moeite met informatie via internet. Een belangrijke vraag is óf en onder welke voorwaarden (thuis, digitaal, groepsgewijs, tijdstip) zij tijd en energie willen steken in het bevorderen van de zelfredzaamheid. Ook hier gaat het om vraaggericht werken en het organiseren van maatwerk.

Een van de speerpunten in de afspraken tussen het ministerie van OCW en VNG is het beter bereiken van Nederlandstaligen. Dit geeft tegelijkertijd aan dat dit in het hele land als een uitdaging wordt ervaren. U wijst op mogelijkheden van 'camouflage-aanbod' zoals dat in andere gemeenten wordt toegepast. In Utrecht wordt sinds enkele jaren een laagdrempelig digitaal aanbod georganiseerd via Digiwijs. Op ongeveer 20 locaties kunnen inwoners de eerste stappen zetten en komt ook vaak een taalprobleem naar voren. In de loop der jaren maken Nederlandstaligen daar verhoudingsgewijs minder gebruik van. Daarnaast is, zo laagdrempelig mogelijk, in 5 digiTaalhuizen een inloop (Doe Mee Startpunt) gerealiseerd, waar inwoners met allerlei vragen (soms ook met een brief) binnen komen en geholpen worden of kunnen oefenen, of (afhankelijk van de vraag) worden doorverwezen. Dit gaat jaarlijks om behoorlijk grote aantallen.

Uw aanbeveling om ook apart rekenaanbod te realiseren nemen wij niet in algemene zin over. We begrijpen de aanbeveling vanuit statistische gegevens, maar niet vanuit vragen van inwoners of signalen van partijen in de stad. In de nota Herijking is uitdrukkelijk gekozen voorrang te geven aan taalaanbod, waaraan later, op verzoek van de gemeenteraad, digitale vaardigheden zijn toegevoegd. Wat ons betreft blijven we hier ook voorrang aan geven. In meerdere gemeenten (binnen en buiten de regio) zijn eerder pogingen ondernomen om met name in relatie tot schuldenproblematiek budgetcursussen op te zetten, maar daar was in de praktijk (vrijwel) geen belangstelling voor.

Wanneer deelnemers daar vragen of wensen over hebben kunnen zij terecht bij de organisatie waar zij begeleid worden. In de meeste gevallen wordt daar dan een individuele oplossing gevonden.

Wanneer er een initiatief ontstaat, bijvoorbeeld vanuit de Actieagenda Utrechters Schuldenvrij, met een aantoonbare wens vanuit inwoners, zullen we dat welwillend in overweging nemen.

b. Stuur als gemeente actiever op de inzichtelijkheid van het educatieaanbod, zodat samenwerking en doorverwijzing kunnen worden bevorderd.

Deze aanbeveling nemen wij over en zouden wij als volgt willen invullen. De huidige werkwijze van verwijzing via het digiTaalhuis zien wij als het meest effectief en efficiënt. Daar kan, in gesprek met de inwoner, worden gekeken welk aanbod in zijn/haar situatie het best past. De Wegwijzer heeft zicht op de mogelijkheden binnen het netwerk. Dit draagt ook bij aan het bevorderen van samenhang en het bundelen van informatie. Bovendien zijn in vijf wijken zogenoemde digiTaalteams gevormd, waarin Taalhuismedewerkers, buurtteammedewerkers, sociaal makelaars

en enkele taalaanbieders deelnemen. Daar vindt afstemming en informatie-uitwisseling plaats tussen belangrijke partijen in die wijk.

Daarnaast is door de stichting Lezen en Schrijven een overzicht gemaakt van alle activiteiten in de stad. Wij hebben de Stichting gevraagd dit te publiceren en aan partijen beschikbaar te stellen.

Deelconclusie 5: onvoldoende integrale aanpak en weinig benutten participatiewet (MnV)

a. Ontwikkel een meer integrale aanpak waarin beleidsafdelingen – Maatschappelijke Ontwikkeling, Werk en Inkomen, en Volksgezondheid – tot een gezamenlijke aanpak komen van signalering, doorverwijzing en warme overdracht naar basiseducatie en taalonderwijs.

Deze aanbeveling nemen wij over en geven we al vorm op dit moment. Voor een deel kunnen wij verwijzen naar onze eerdere reacties. In de praktijk zijn er veel inspanningen en initiatieven (die ook in uw rapport worden benoemd), die bijdragen aan versterkte samenhang en samenwerking. Verder constateren we dat u verwijst naar de (gedateerde) kadernota's WMO en Jeugd uit 2013 en dat u de uitvoeringsagenda's en voortgangsrapportages WMO en Jeugd uit latere jaren niet in uw rapportage heeft betrokken. Dat is jammer, omdat er veel wél gebeurt en ook is gecommuniceerd naar de gemeenteraad.

Over de doorverwijzing vanuit de buurtteams merken we op dat de werkwijze van de buurtteams gericht is op het bieden van individueel maatwerk. Buurtteammedewerker en bewoner bepalen samen wat prioriteit moet krijgen en wat de beste stappen zijn om problemen op te pakken en de zelfredzaamheid te vergroten. Die stappen worden in hoge mate door de inwoner zelf bepaald en niet 'gestuurd' door de buurtteammedewerker.

U vraagt aandacht voor een 'warme overdracht' van buurtteammedewerker naar het digiTaalhuis. Als dat nodig is, gaat een buurtteammedewerker met een inwoner mee naar het digiTaalhuis. Dit is geen standaardprocedure: ook hier is sprake van maatwerk. Het helpt wanneer medewerkers elkaar kennen en dicht bij elkaar werken (zoals in Kanaleneiland en Overvecht) en als er een goed digitaal verwijsportaal is. Door de inzet van dat portaal wordt de verwijzing verbeterd (warme overdracht) en kunnen buurtteammedewerkers beter volgen wat er gebeurt na verwijzing van de inwoner en hen op basis daarvan zo nodig blijven motiveren. Zoals in het Meerjarenplan is aangegeven, kan de bestaande werkwijze verder worden versterkt door de verwijsmogelijkheid te vereenvoudigen en de onderlinge communicatie te verbeteren.

Daarnaast zullen wij met het digiTaalhuis overleggen over een pilot waarin de Wegwijzers actiever mogelijke kandidaten gaan benaderen, ook buiten het digiTaalhuis.

Overigens, binnen de gemeente is er nu al afstemming over een groot deel van het aanbod. Om één voorbeeld te noemen: bij het ROC MN kopen drie gemeentelijke organisatieonderdelen trajecten in om een combinatie mogelijk te maken van het doorlopen van een mbo-vakopleiding met extra taalondersteuning, een zogenoemd geïntegreerd traject (GT). Voor een groot deel gaat dit om Utrechters die het traject van de Internationale Schakelklas van Ithaka hebben doorlopen.

Financiering gebeurt door Onderwijs (voor minderjarigen), Werk en Inkomen (voor statushouders) en Samenleven (voor meerderjarige niet-inburgeringsplichtigen).

Andere voorbeelden zijn in uw rapport beschreven: diverse activiteiten worden vanuit verschillende programma's gefinancierd.

b. Benut de mogelijkheden die de Participatiewet biedt. Ontwikkel een intensievere aanpak om uitkeringsgerechtigden met taalachterstand te stimuleren naar taalles te gaan.

Deze aanbeveling nemen wij over. Wij delen de wens om daar waar mogelijk inwoners te stimuleren naar taalles te gaan. Wanneer taalvaardigheid een obstakel blijkt om aan het werk te gaan, bieden we inwoners in arrangement 1, 2 en 3 trajecten 'taal en werk' en 'taal en scholing' aan. Wanneer men weigert hier actief aan deel te nemen, wordt in het uiterste geval gekort op de uitkering. Ook bieden we Utrechters uit arrangement 4 voorzieningen aan die gericht zijn op het vergroten van hun taalvaardigheden.

We hebben de gezamenlijke wens om bijstandsgerechtigden te stimuleren om werk te maken van hun taalvaardigheden, maar het vaststellen dat iemand lage taalvaardigheden heeft is niet eenvoudig.

Vaak is het voor inwoners met een uitkering ook niet het meest urgente probleem. Zoals u bekend is, proberen wij via Werkbeweging 2000 Utrechters met een uitkering een stap naar de arbeidsmarkt te laten zetten. Dat lijkt ons geen geringe inzet, gelet op het grote aantal andere belemmeringen voor arbeidsinschakeling. In dit kader voeren wij ook een nulmeting uit en is de behoefte aan taaleducatie een van de elementen die wij daarin meenemen.

Graag gaan we in gesprek met de gemeenteraad over taalbeheersing van bijstandsgerechtigden in het kader van de indicatoren voor de opgave Werkbeweging.

Deelconclusie 6: werkgevers worden nog niet betrokken bij basiseducatie

a. Zet in op de kansen die de werkvloer biedt en op een veel grotere rol van werkgevers bij het vergroten van taal- en rekenvaardigheid en digitale vaardigheden; geef daarbij als gemeente in de rol van werkgever ook zelf het goede voorbeeld.

Wij nemen deze aanbeveling grotendeels over. We vinden het belangrijk om als werkgever te investeren in de ontwikkeling van medewerkers, dus ook in het bevorderen van taal- en rekenvaardigheid waar dat nodig is.

Zo is bij het onderdeel Stadsbedrijven, een onderdeel met een aantal functies waar het rapport naar lijkt te verwijzen, vanaf 2013 al gestart met meerjarige scholingstrajecten waarbij onder meer taalvaardigheid en ICT-vaardigheden onderdeel vormden van het programma. Hierbij is in eerste instantie aangesloten bij de activiteiten zoals ontwikkeld in het Sectorplan AMBO 'Beter voorbereid op de Toekomst'. Daarnaast biedt Stadsbedrijven nieuwe medewerkers ondersteuning bij het behalen van het MBO 2 niveau en is er op grote schaal, bij het introduceren van een door de

Stadsbedrijven bekostigd ICT-device, aandacht gegeven aan de ICT vaardigheden door training en opleiding. Daarbij is specifiek aandacht geweest voor laaggeletterdheid en waar nodig is daarop geacteerd door extra inzet. Bij Stadsbedrijven heeft deze individuele aanpak ervoor gezorgd dat er hooguit een beperkt aantal medewerkers nog laaggeletterd dan wel laaggecijferd is.

Ook nu en in de toekomst blijven wij inzetten op leren en ontwikkelen van medewerkers. Hiervoor is ieder jaar een substantieel scholingsbudget beschikbaar. Dit doen wij grotendeels op basis van (individueel) maatwerk. In gesprekken tussen leidinggevende en medewerkers wordt besproken op welke onderwerpen verdere ontwikkeling van medewerkers noodzakelijk of gewenst is. Vervolgens wordt in onderling overleg bepaald welke ondersteuning daarbij gewenst is, bijvoorbeeld in de vorm van opleiding of training. Met deze aanpak sluiten we goed aan bij de persoonlijke situatie en behoefte van de medewerkers en daar gaan we graag mee door.

Wij staan positief tegenover de doelen van het Taalakkoord en onderschrijft het belang van basiseducatie voor volwassenen. De komende periode zullen wij onderzoeken welke acties nodig zijn om ons als werkgever aan te sluiten bij het Taalakkoord.

Wij herkennen het belang van betrokkenheid van werkgevers bij het vergroten van basisvaardigheden. Vanaf 2015 is een landelijk subsidiebudget door het ministerie van Sociale Zaken beschikbaar gesteld via Tel Mee met Taal. Vanuit werkgeversperspectief is er genoeg aanleiding om, gericht op de eigen werkvloer, actie te ondernemen. Het Leerwerkloket Utrecht heeft hierbij een faciliterende rol om werkgevers te informeren en adviseren. Het loket stimuleert werkgevers in de regio actief zich aan te sluiten bij het Taalakkoord en adviseert over vraagstukken rond taal op de werkvloer.

Wij onderkennen het belang van digitale basisvaardigheden om mee te kunnen doen in de maatschappij, waaronder de arbeidsmarkt. We zien dat de arbeidsmarkt continu verandert. De aard van het werk verandert, en ook de kennis en vaardigheden die nodig zijn om dit werk goed te kunnen (blijven) uitvoeren. Technologische vernieuwing versnelt dit hele proces en hierdoor worden andere competenties en vaardigheden steeds belangrijker, zoals creatieve, innovatieve, sociale en digitale vaardigheden.

Daarom is, onder meer, de ontwikkeling van digitale vaardigheden onder onze beroepsbevolking een van de aandachtspunten van de opgave 'Werk voor iedereen'. De organisatieonderdelen MO-Onderwijs, W&I en Ruimte-Economie werken hier gezamenlijk aan. Samen met werkgevers en andere partners richten we ons op de brede doelgroep van de gehele (potentiële) beroepsbevolking. Een voorbeeld hiervan is het lanceren van TechGrounds in Utrecht, waar diverse initiatieven gericht op digitalisering van diverse doelgroepen worden samengebracht.

We hebben ook het initiatief genomen om in gesprek te komen met werkgevers in de stad. Daarbij staat de (brede) vraag centraal hoe zij een bijdrage kunnen leveren aan de doelstelling van Gezond Stedelijk Leven. Hierin zal aandacht voor basisvaardigheden van laagopgeleide

werknemers een plek krijgen. De mate waarin en hoe werkgevers invulling geven aan die rol zal variëren.

Wat tenslotte eveneens vermelding verdient: via het formeel taalonderwijs bereiken we ongeveer 600 deelnemers met een betaalde baan.

Deelconclusie 7: Geen beleidsregel voor basiseducatie, subsidieregister incompleet

a. Stel ter bevordering van een gelijk speelveld en toetreding van nieuwe aanbieders beleidsregels op met criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen en verbeter het subsidieregister.

Wij nemen deze aanbeveling over, voor zover dit mogelijk is. Wij zijn het met u eens dat de criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen transparant dienen te zijn. Met het besluit van 16 juni 2020 hebben wij de nadere regels voor “Vrijwillige inzet voor elkaar” en “Onderwijs” vastgesteld en daarmee de criteria vastgelegd voor subsidies op het gebied van basisvaardigheden volwassenen. Op de subsidiestaat 2021 staat hoeveel subsidie er voor verschillende onderdelen beschikbaar is. Daarmee geven we invulling aan het eerste deel van uw aanbeveling.

Wij onderschrijven de aanbeveling om het subsidieregister te verbeteren, maar willen erop wijzen dat het subsidieregister een ander doel beoogt dan de subsidiestaat. Het subsidieregister heeft tot doel de verleende subsidies per aanvrager inzichtelijk en voor iedereen toegankelijk te maken door deze op de internetsite van de gemeente te plaatsen (waaronder ook op het open data platform). De subsidiestaat geeft inzicht in het beschikbare budget per subsidiedoelstelling. Het subsidieregister vermeldt nu de regeling waarvoor subsidie is aangevraagd. Wij onderzoeken of het nieuwe subsidiesysteem, dat binnenkort wordt geïmplementeerd, de mogelijkheid biedt om in het subsidieregister het verleende bedrag per subsidiedoelstelling op te nemen, in plaats van het bedrag per subsidieregeling. Daarmee wordt het eenvoudiger om de relatie tussen subsidiestaat en subsidieregister te leggen.

b. Breng bij de gemeente ter vereenvoudiging van de interne controle op subsidies en inkoop de subsidie- en inkoopdossiers onder op één centrale plaats.

Deze aanbeveling kunnen wij niet in algemene zin overnemen. De inkoopdossiers en de subsidiedossiers zijn opgenomen in verschillende administratieve systemen. Wij willen onderzoeken op welke wijze zowel inkoopdossiers als subsidiedossiers goed te raadplegen zijn, waarbij bij zowel de inkoop als bij de subsidieverstrekking inzichtelijk is welke geldstromen er zijn op hetzelfde beleidsterrein.

Tot slot

In deze brief zijn wij ingegaan op een aantal algemene bevindingen en specifieke deelconclusies. Wij kijken uit naar de bespreking van het rekenkamerrapport op de Raadsinformatiebijeenkomst en in de raad.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht

23 september 2020

4 NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer dankt het college van B&W voor zijn gestructureerde reactie op het rapport, waarbij het college op alle aanbevelingen een duidelijke reactie geeft. Het college geeft blijk van waardering voor het onderzoek en neemt een groot deel van de aanbevelingen over; een aantal aanbevelingen wordt slechts gedeeltelijk overgenomen. De reactie van het college geeft ons aanleiding tot een aantal opmerkingen.

Verdere stappen nodig

Het college geeft aan in het rapport een bevestiging te zien van de koers die de gemeente in 2019 is ingeslagen met het Meerjarenplan '(digi)Taal is de basis'. Wij herkennen dit, maar tegelijkertijd komen wij op basis van onze bevindingen tot conclusies en aanbevelingen die oproepen tot verdere doorontwikkeling van het te voeren beleid en de uitvoering daarvan. De constatering van het college bij sommige aanbevelingen dat deze al worden uitgevoerd, kan wat ons betreft niet worden opgevat als een reden om geen verdere stappen te zetten. In een aantal gevallen geeft het college vooral aan wat de gemeente al doet, waarbij nog niet duidelijk wordt wat de gemeente daar nog aan zal toevoegen in lijn met onze aanbevelingen. Voorbeelden hiervan zijn de aanbevelingen 1b (intensievere en minder vrijblijvende aanpak) en 6 (benut kansen werkvloer en vergroot rol werkgevers).

Dilemma's in relatie tot het financiële kader

Het college merkt op dat de rekenkamer aanbevelingen doet gericht op extra inzet, maar daarbij binnen de huidige financiële kaders geen aanbevelingen doet waar dan volstaan zou kunnen worden met een minder intensieve aanpak. Tevens constateert het college dat dit dilemma breder speelt dan alleen bij dit onderwerp. De rekenkamer herkent deze constatering, maar vindt het niet haar taak om hier met inhoudelijke voorstellen te komen. Het is juist een politiek-bestuurlijke afweging van college en raad, gegeven de (on)mogelijkheden van de financiële kaders, om tot zo optimaal mogelijke keuzes te komen om de ambities te realiseren. Het college zou de raad een aantal scenario's of opties kunnen voorleggen zodat de raad hierover gefundeerde besluiten kan nemen.

Utrechts sturingsmodel

In reactie op enkele van onze aanbevelingen stelt het college dat de rekenkamer pleit voor een toenemende controle en sturing van de kant van de gemeente op basis van een meer kwantitatieve aanpak. Het college geeft aan de voorkeur te hebben voor een mix van kwantitatieve en kwalitatieve data met een zo klein mogelijke registratielast voor professionals en vrijwilligers. De rekenkamer vindt dat de principes van het Utrechtse model en het belang van een goede monitoring en verantwoording niet met elkaar in tegenspraak zijn. De combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve informatie is daarbij zeker waardevol. Naar onze overtuiging zijn nog verdere stappen mogelijk én nodig in de sfeer van duidelijke formats voor gevraagde informatie, heldere definities en goed geoperationaliseerde begrippen en indicatoren. Daarmee kan de administratieve en registratielast voor betrokken organisaties worden beperkt. Tegelijkertijd wordt de informatie

daardoor eenduidiger te interpreteren en makkelijker te aggregeren tot een inhoudsvolle verantwoording over de uitvoering en resultaten van het beleid en de daarmee bereikte maatschappelijke effecten.

Wij gaan graag in op de suggestie van het college om hierover verder van gedachten te wisselen.

Ervaringwijzer en kennis van elders

Het college noemt in zijn reactie bij herhaling de Ervaringwijzer, die als instrument voor de effectmeting wordt toegepast en verder ontwikkeld. Wij vinden dit een interessante ontwikkeling die we met belangstelling volgen. We hopen dat de verwachtingen van dit instrument in de verdere uitwerking en toepassing zullen uitkomen. Met name het kunnen integreren van de beschikbare inzichten uit de Ervaringwijzer om tot een meer overkoepelend inzicht in de maatschappelijke effecten van basiseducatie (naar onderscheiden vormen) te komen zou winst ten opzichte van de huidige situatie betekenen. Tegelijkertijd kan de rekenkamer zich niet aan de indruk onttrekken dat het college zich in reactie op aanbeveling 3b (stroomlijnen van informatieverschaffing voor inzicht in effectiviteit) wat terughoudend opstelt in het gebruiken van inzichten uit onderzoek elders. Dat roept de vraag op welk deel van deze aanbeveling het college overneemt en welk deel niet.

Rekenen

Het college reageert afwijzend op onze aanbeveling 4a (verbreding aanbod voor NT1 en rekenen) om aanbod voor rekenen te realiseren om daarmee ook het probleem van laaggecijferdheid aan te pakken. Volgens het college is hiervoor onvoldoende behoefte gebleken. Wij merken hierbij op dat er sprake is van een grote groep laaggecijferden waar de gemeente geen specifieke doelen voor heeft geformuleerd en waar ook niet of nauwelijks opleidingsaanbod voor beschikbaar is. De voornamelijk vraaggestuurde benadering van de gemeente is naar onze mening hier risicovol. Wij zijn van mening dat een actiever aanbodgerichte benadering voor deze doelgroep zinvol is. In dit kader verwijzen wij ook naar ons onderzoek onder uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. In deze arrangementen had een groeiend aandeel een taalachterstand.

Uitkeringsgerechtigden benoemden een taalachterstand zelf zelden als knelpunt, terwijl op dat moment circa 30% van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 (970 personen) en circa 18% in arrangement 4 (1.072 personen) de Nederlandse taal onvoldoende begreep.

Doorverwijzing

Het college geeft in reactie op aanbeveling 4b (actiever sturen op inzichtelijkheid educatieaanbod ter bevordering van samenwerking en doorverwijzing) aan de huidige werkwijze van verwijzing via het digiTaalhuis als het meest effectief en efficiënt te beschouwen en deze werkwijze te willen continueren. Naar onze mening gaat het college daarmee voorbij aan door ons gesignaleerde knelpunten, zoals het gebrek aan warme overdracht tussen buurtteams en digiTaalhuis, en de twijfels die er leven over of de cruciale functie van Wegwijzer wel door een parttime vrijwilliger ingevuld kan worden.

Wat betreft de doorverwijzing vanuit de buurtteams merkt het college op dat de werkwijze van de buurtteams gericht is op het bieden van individueel maatwerk, waarbij de te zetten stappen in hoge mate door de inwoner zelf worden bepaald en niet worden 'gestuurd' door de buurtteammedewerker. Wij merken op dat ook hier een meer actieve en outreachende houding van belang is om mensen uit deze doelgroep te bereiken.

Werkgevers

In reactie op de rol van werkgevers licht het college toe wat de gemeente op dit moment doet. Tevens wijst het college erop dat via het formele taalonderwijs 600 deelnemers met een betaalde baan worden bereikt. Voor ons is onduidelijk wat het college extra gaat doen om aan aanbeveling 6 (benut kansen werkvloer en vergroot rol werkgevers) invulling te geven. De strekking van deze aanbeveling is dat via de werkgevers en de werkvloer meer mensen bereikt kunnen worden met het aanbod van basiseducatie. In dat kader zou de aansluiting bij het Taalakkoord door de gemeente Utrecht als werkgever een positief signaal zijn. Daarmee brengt de gemeente het belang van het Taalakkoord structureel onder de aandacht.

Wij zien de behandeling van het rapport door de raad en de verdere uitwerking van de aanbevelingen in het plan van aanpak met belangstelling tegemoet.

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

In Nederland hebben 2,5 miljoen mensen moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Zij worden in het beleid van Rijk en gemeente 'laaggeletterden' genoemd.² Voor laaggeletterden is het vaak moeilijk mee te komen met en deel te nemen aan de samenleving. Zij zijn gemiddeld genomen minder zelfredzaam en kunnen moeilijker een baan vinden of behouden dan niet-laaggeletterden. Ook hebben laaggeletterden vaker een ongezonde levensstijl, leven ze vaker in armoede en maken ze vaker gebruik van de schuldhulpverlening. Bovendien bestaat de kans dat laaggeletterdheid van generatie op generatie wordt doorgegeven. Laaggeletterdheid is niet alleen een probleem voor de betrokkenen zelf, er zijn ook maatschappelijke kosten aan verbonden: volgens PwC circa € 1,13 miljard per jaar.³ Ruim de helft van deze kosten komt voor rekening van de laaggeletterden zelf (inkomensverlies). De andere helft komt voor rekening van de werkgevers, de zorgverzekeraars en de overheid. Overigens is het beslist niet zo dat alle laaggeletterden werkloos zijn, schulden hebben of ongezond zijn. Meer dan de helft van de laaggeletterden in de leeftijd van 16 tot 65 jaar heeft een betaalde baan, zij het veelal in beroepen met een laag opleidingsniveau.⁴

Laaggeletterden hebben vaak manieren gevonden om met hun laaggeletterdheid om te gaan en voor de buitenwereld verborgen te houden. Zij lopen door het niet beheersen van basisvaardigheden echter wel meer risico's. Laaggeletterdheid heeft ook invloed op de sociale samenhang in de samenleving: het vertrouwen van mensen in de samenleving en de mate waarin mensen 'meedoen'. Laaggeletterden hebben minder vaak het gevoel dat ze invloed hebben op de politiek, ze doen minder vaak vrijwilligerswerk en ze hebben minder vertrouwen in de medemens dan niet-laaggeletterden.⁵

De gemeentelijke verantwoordelijkheid voor laaggeletterdheid

De gemeente heeft de wettelijke taak educatie aan te bieden aan volwassenen die taal, rekenen en/of digitale vaardigheden onvoldoende beheersen om goed mee te kunnen komen in de samenleving. Dit is vastgelegd in de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB). Deze vaardigheden worden samen aangeduid als 'basisvaardigheden'. Het aanbod om deze vaardigheden te verbeteren heet 'educatie'. In het vervolg van dit onderzoeksrapport wordt de

² Het aantal is ontleend aan Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.

³ Stichting Lezen en Schrijven (september 2018). *Feiten en cijfers laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij*.; Velthuisen, J.W., & Schaufeli, M. (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Amsterdam: PwC.

⁴ Sijbers, E., Allen, J., & Van der Velden, R. (2016). Via https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/201701_factsheet_SLS_ONDERZOEK_Arbeidsmarkt-link.pdf

⁵ Velthuisen, J. W., & Schaufeli, M. (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Amsterdam: PwC.

educatie van basisvaardigheden kortheidshalve aangeduid als 'basiseducatie'. Het Rijk verstrekt een rijksuitkering aan de gemeente om deze taak uit te voeren (circa € 1,4 miljoen per jaar voor Utrecht). In de WEB is vastgelegd dat het aanbod bestemd is voor inwoners vanaf 18 jaar die niet inburgeringsplichtig zijn. In aanvulling op het rijksbeleid heeft de gemeente Utrecht ook eigen beleid geformuleerd voor de basiseducatie. De gemeente stelt uit eigen middelen extra budget beschikbaar (circa € 1,5 miljoen per jaar) voor basiseducatie.

Binnen het college van burgemeester en wethouders (B&W) is de wethouder Onderwijs verantwoordelijk voor basiseducatie. Het budget hiervoor viel tot en met 2019 binnen het programma Maatschappelijke Ondersteuning en vanaf 2020 binnen programma Samenleven en Sport. Ook vanuit het re-integratiebeleid worden trajecten met een taalcomponent aangeboden, daar is de wethouder Werk en Inkomen (WenI) verantwoordelijk voor. Een klein deel van het aanbod wordt gefinancierd uit andere budgetten voor maatschappelijke ondersteuning en volksgezondheid; een verantwoordelijkheid voor de twee wethouders met deze portefeuilles. De betrokken organisatieonderdelen van de gemeente zijn hiermee Maatschappelijke Ontwikkeling, Werk en Inkomen en Volksgezondheid.

De gemeente Utrecht en het Rijk voeren al vele jaren beleid om laaggeletterdheid aan te pakken, maar het blijkt een hardnekkig maatschappelijk probleem. Een meerderheid van vertegenwoordigers van de gemeenteraad heeft in november 2018 aan de rekenkamer laten blijken geïnteresseerd te zijn in een onderzoek naar basiseducatie in Utrecht en de resultaten van het beleid op dit gebied. Met het voorliggend onderzoeksrapport gaan wij op dit verzoek in.

1.2. DOEL EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van het onderzoek is inzicht te geven in de besteding van het budget voor de basiseducatie en de resultaten die dat oplevert. Het is de bedoeling dat dit onderzoek daarmee bijdraagt aan een effectieve inzet van middelen die voor basiseducatie beschikbaar zijn.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

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

We beantwoorden de centrale vraag aan de hand van de antwoorden op de volgende zeven onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor basiseducatie (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. Is het educatiebeleid in Utrecht voldoende ingebed in het beleid en de bijbehorende voorzieningen die gericht zijn op 'meedoen voor iedereen'?

3. Welk budget is voor basiseducatie van volwassenen beschikbaar en hoe wordt dat besteed? Met welke organisaties heeft de gemeente een inkoop- of subsidierelatie voor basiseducatie?
4. Welke informatie heeft de gemeente over de geleverde prestaties door gesubsidieerde organisaties en organisaties met een inkooprelatie en over de klanttevredenheid van hun deelnemers?
5. In hoeverre beschikken de aanbieders over aanvullende informatie over hun prestaties of resultaten en over de klanttevredenheid van hun deelnemers?
6. In hoeverre wordt het doel van het beleid bereikt met de ingezette middelen?
7. Welke mogelijkheden heeft de gemeente om (inzicht in) de resultaten van het beleid te verbeteren?

In het onderzoeksplan had de rekenkamer ook de vraag opgenomen welke ervaringen deelnemers en vrijwilligers hebben met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd. Deze vraag is beperkt onderzocht door tijdens het bijwonen van activiteiten informeel met deelnemers en vrijwilligers te spreken. Dit leverde onvoldoende nuttige informatie op en deze onderzoeksvraag is daarom vervallen. Voor vraag 7 geldt dat de verbetermogelijkheden niet in het onderzoeksrapport zijn opgenomen, maar in de bestuurlijke rapportage.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen en beoordeling van de onderzochte aspecten hebben wij een normenkader gehanteerd. Voor het normenkader en de beoordeling na uitvoering van het onderzoek verwijzen wij naar bijlage 1.

1.3 WERKWIJZE EN AFBAKENING ONDERZOEK

Werkwijze

De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

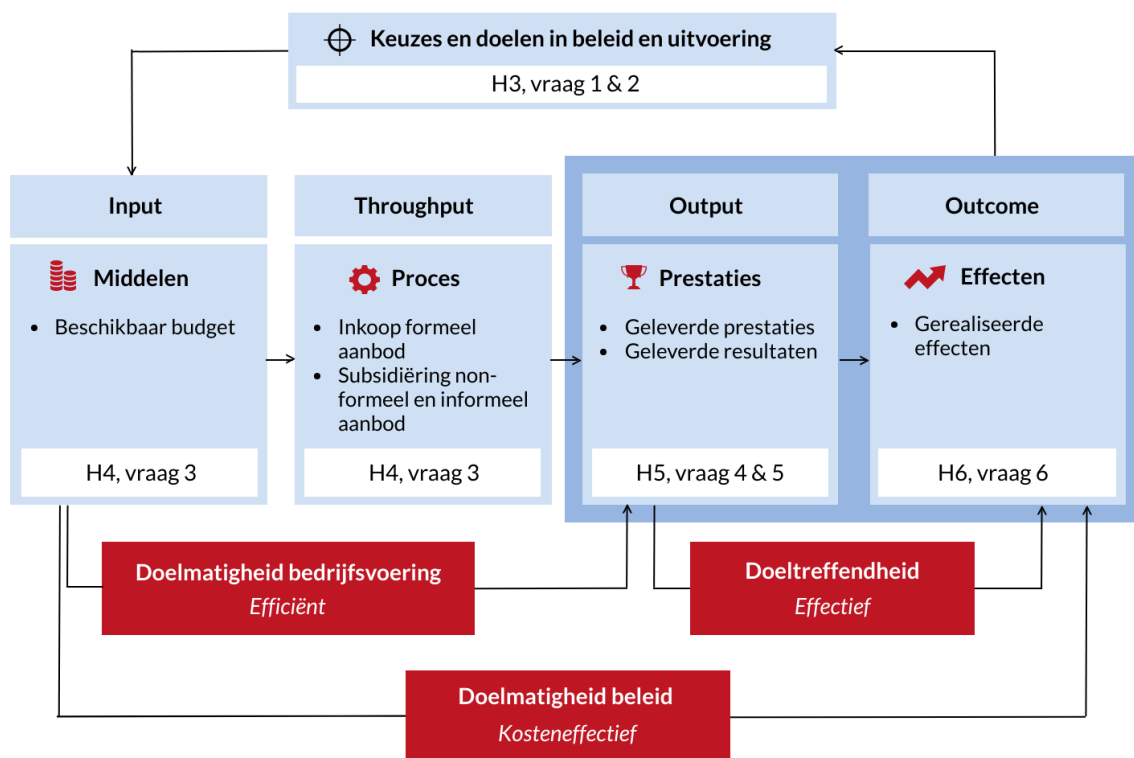
- Documentstudie: we hebben de relevante beleidsdocumenten, documenten uit de begrotingscyclus en andere raadsinformatie bestudeerd om het beleid, de beleidsdoelen en de inbedding in aanpalend beleid en bijbehorende voorzieningen in kaart te brengen. Voor het overzicht van de kerndocumenten waarop de bevindingen van de rekenkamer zijn gebaseerd verwijzen wij naar bijlage 6.
- Analyse budgetten en besteding: we hebben gemeentelijke documenten, de financiële administratie en de subsidie- en inkoopdossiers geanalyseerd om de budgetten en besteding

ervan aan basiseducatie in beeld te brengen. Ook de besluiten naar aanleiding van het raadsonderzoek subsidies in 2012⁶ hebben we hierbij betrokken.

- Interviews gemeente en sleutelpersonen: in de periode september 2019 tot en met april 2020 zijn interviews gehouden met de verschillende betrokken organisatieonderdelen en met externe organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het gemeentelijk beleid dat gericht is op 'meedoen voor iedereen'. In deze gesprekken is onder andere ingegaan op het beleid, doelen en inbedding van basiseducatie in de gemeente Utrecht en de resultaten daarvan.
- Interviews aanbieders: in dezelfde periode zijn interviews gehouden met de aanbieders van basiseducatie. Het gaat onder andere om NLEducatie, Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en Humanitas. Voor het volledige overzicht van geraadpleegde personen verwijzen wij u naar bijlage 7. De aanbieders hebben op verzoek van de rekenkamer ook aanvullende informatie aangeleverd over hun resultaten. In bijlage 4 geven wij een overzicht van de aanbieders en de activiteiten die zij uitvoeren.
- Bijwonen activiteiten: de rekenkamer heeft bij verschillende educatieactiviteiten geobserveerd en gesproken met vrijwilligers en deelnemers om een beeld te krijgen van de uitvoeringspraktijk en de ervaringen van betrokkenen.
- Focusgroep experts: de uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan enkele deskundigen op de verschillende onderdelen; taal, rekenen en digitale vaardigheden. Aan hen is gevraagd de situatie in Utrecht te vergelijken met andere gemeenten en verbeter suggesties aan te dragen. De schriftelijke reacties van de externe experts zijn opgenomen in bijlage 2.
- Analyse en rapportage: het onderzoeksmateriaal uit de voorgaande stappen is in samenhang geanalyseerd en opgenomen in voorliggende nota van bevindingen. Daarbij is het analysekader gehanteerd zoals weergegeven in figuur 1.1.

⁶ Onderzoekscommissie Subsidies Gemeenteraad Utrecht (19 april 2012). Rapport *Een kwestie van vertrouwen - Raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht.*; Gemeente Utrecht (12 mei 2012). Raadsbrief *Onderzoek "Een kwestie van Vertrouwen"*, kenmerk 12.052740.; Gemeente Utrecht (21 juni 2012). Raadsvoorstel bij het rapport *Een kwestie van vertrouwen* en besluit raadsvergadering d.d. 21 juni 2012, kenmerk 12.048321.

Figuur 1.1 Analyse kader onderzoek educatie van basisvaardigheden



De onderzoeksvragen sluiten aan bij de verschillende onderdelen die in het kader zijn opgenomen. Deze onderdelen vormen daarmee ook de basis voor de verdere hoofdstukindeling van voorliggend onderzoeksrapport.

Afbakening onderzoek

We hebben verschillende keuzes gemaakt om het onderzoek duidelijk af te kunnen bakenen. Deze noemen we hieronder puntsgewijs:

- 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). Onderwijs voor jongeren tot 18 jaar valt niet onder de WEB maar onder andere onderwijswetten. Dit onderwijs valt buiten het kader van dit onderzoek. Dat geldt ook voor de voorschoolse educatie, het onderwijsachterstandenbeleid en educatie in het kader van inburgeringsbeleid.
- Het onderzoek betreft de periode 2017 tot en met 2019. Voor de jaren 2017 en 2018 zijn de verantwoordingen door de aanbieders aan de gemeente afgerond. Over 2019 was dat tijdens het onderzoek nog niet het geval. Daarom hebben we voor het jaar 2019 gekeken naar de afspraken vooraf, mede vanwege de uitbreiding van het budget vanaf 2019. Op ons verzoek hebben de aanbieders van educatie, vooruitlopend op de publicatie van hun jaarverslagen, informatie aangeleverd over het aantal deelnemers en vrijwilligers in 2019.
- Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2 over de inbedding in de aanpalende beleidsterreinen hebben we vier terreinen geselecteerd: werk, gezondheid, gezin en geld. Met

de keuze voor deze vier terreinen sluiten we aan bij de indeling die de Stichting Lezen en Schrijven hanteert.⁷ Op elk van deze terreinen zijn op basis van het Meerjarenplan 2019-2022⁸ en de Kamerbrief *Vervolgaanpak laaggeletterdheid*⁹ een of meer relevante actoren geselecteerd en geïnterviewd.

- Als contactgemeente voor de arbeidsmarktregio Midden Utrecht ontvangt en beheert de gemeente Utrecht ook de rijksuitkering voor basiseducatie voor de regio Midden Utrecht (15 gemeenten). Deze middelen worden besteed op basis van een regionaal plan dat de gemeente Utrecht opstelt in overleg met de regiogemeenten.¹⁰ In 2020 moeten de colleges van B&W een nieuw regionaal programma laaggeletterdheid vaststellen.¹¹ De afronding van het regionale plan is gepland voor eind 2020.¹² De contactgemeentetaak en het regionale budget vallen buiten het onderzoek van de rekenkamer.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaat de eerste paragraaf van de verschillende hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de tweede paragrafen.

In hoofdstuk 2 geven we achtergrondinformatie over de definities op dit beleidsterrein en over de omvang en samenstelling van de doelgroep. In hoofdstuk 3 behandelen we het beleid, de doelen en de inbedding van de basiseducatie in aangrenzende beleidsterreinen (onderzoeksvragen 1 en 2). In hoofdstuk 4 geven wij inzicht in het beschikbare budget voor basiseducatie en de besteding ervan (vraag 3). In hoofdstuk 5 beschrijven we het educatielandschap en welke resultaten ermee worden bereikt (vragen 4 en 5). We sluiten in hoofdstuk 6 af met een overzicht van de mate waarin de doelen bereikt zijn (vraag 6).

Het rapport heeft zeven bijlagen: het normenkader (1), de reactie van externe experts (2), beleidsdocumenten en -doelen (3), overzicht aanbieders en deelnemers (4), afkortingen en definities (5), geraadpleegde bronnen (6) en geraadpleegde personen (7).

De infographics in dit rapport zijn vervaardigd met Piktochart.

⁷ <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/themas/>

⁸ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis.

⁹ 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.

¹⁰ Regio Utrecht Midden (November 2017). Programma Educatie 2018-2019 (bestrijding laaggeletterdheid) Regio Utrecht-Midden. Taal: de basis om Mee te doen, kenmerk 4947844.

¹¹ Rijksoverheid en VNG (9 september 2019). *Bestuurlijke afspraken Laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024*. Aanvankelijk moest dit plan medio 2020 klaar zijn. In verband met de Corona-maatregelen hebben gemeenten meer tijd gekregen en ook de arbeidsmarktregio Utrecht maakt hiervan gebruik.

¹² Gemeente Utrecht (24 april 2020). Raadsbrief *Update gevolgen en aanpak coronavirus in Utrecht*, kenmerk 7372324/20200424

2 OMVANG EN SAMENSTELLING DOELGROEP

In dit hoofdstuk geven wij inzicht in de gehanteerde definities bij basiseducatie. Vervolgens gaan we in op de informatie die bekend is over de omvang en samenstelling van de doelgroep in Nederland en in de gemeente Utrecht. Paragraaf 2.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer en deze bevindingen lichten we nader toe in paragraaf 2.2.

2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Basiseducatie is gericht op volwassenen die de Nederlandse taal, rekenen en/of digitale vaardigheden onder het niveau van een startkwalificatie (mbo-niveau 2) beheersen. Dit referentieniveau wordt aangeduid met niveau 2F (taal en rekenen) en basisniveau 2 (digitale vaardigheden). Bij taal is er een onderscheid tussen Nederlands als eerste taal (NT1) of als tweede taal (NT2).
2. De exacte omvang van de doelgroep in Nederland is niet vast te stellen. Er worden verschillende methoden gebruikt om de omvang van de doelgroep van basiseducatie te schatten, hierdoor lopen de schattingen uiteen. Voor alle drie de vaardigheden samen gaat het om ongeveer 1,2 tot 2,5 miljoen mensen in Nederland.
3. Ook in Utrecht is de exacte omvang van de doelgroep van basiseducatie niet of nauwelijks vast te stellen. De gemeente Utrecht twijfelt aan de landelijke schattingen omtrent het aantal laaggeletterde Utrechters. De rekenkamer constateert dat risicofactoren wijzen op een grotere doelgroep in Utrecht dan de landelijke schattingen voor de stad weergeven.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.2.1 DEFINITIES

Basiseducatie is gericht op volwassenen die de Nederlandse taal, rekenen en/of digitale vaardigheden onder het niveau van een startkwalificatie (mbo-niveau 2) beheersen. Dit referentieniveau wordt aangeduid met niveau 2F (taal en rekenen) en basisniveau 2 (digitale vaardigheden). Bij taal is er een onderscheid tussen Nederlands als eerste taal (NT1) en als tweede taal (NT2).

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) spreekt 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.”*

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 basiseducatie. Een groot deel van de laaggeletterden blijkt dan ook beperkte digitale vaardigheden te hebben.¹³

In de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB) wordt onder basisvaardigheden verstaan:

- Nederlandse Taal. Zowel Nederlands als moedertaal (NT1) als Nederlands als tweede taal (NT2). Bij taalvaardigheden kan het gaan om lezen, schrijven, luisteren, spreken en gesprekken voeren.
- Rekenen. Bij rekenvaardigheden kan het gaan om getallen, verhoudingen, meten en meetkunde, en verbanden.
- Digitale vaardigheden. Hierbij kan het gaan om het gebruik van ICT-systemen, beveiliging, privacy en gezondheid, informatie zoeken, informatie verwerken en digitaal communiceren.

In het educatiebeleid van het ministerie van OCW, en daarmee ook van de gemeente Utrecht, 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 van mbo-2. Het referentiekader van de commissie Meijerink is gericht op Nederlandstaligen (NT1). De niveaus lopen op in moeilijkheidsgraad.¹⁴ Voor anderstaligen (NT2) en in het inburgeringsbeleid wordt een ander referentiekader gebruikt (zie tabel 2.1), namelijk het Raamwerk NT2 (ERK-niveaus). Niveau B1 is in dit kader het burgerschapsniveau (minimumniveau voor het behalen van het staatsexamen NT2). De twee referentiekaders worden vaak door elkaar gebruikt, maar ze zijn niet hetzelfde, omdat ze gericht zijn op twee verschillende doelgroepen. Per niveau zijn ook verschillende domeinen/vaardigheden te onderscheiden, zoals lezen, schrijven, enzovoorts.

Laaggeletterdheid is niet hetzelfde als analfabetisme. Laaggeletterden kunnen lezen en schrijven, maar hebben er moeite mee en kunnen het niet goed genoeg om teksten die je in het dagelijks leven tegenkomt goed te kunnen begrijpen. Denk aan brieven, folders, handleidingen of gebruiksaanwijzingen. Analfabeten daarentegen kunnen helemaal niet lezen en schrijven.

Sinds 2017 zijn ook de eindtermen voor digitale vaardigheden vastgelegd in een ministeriële regeling.¹⁵ Zie tabel 2.1 voor een overzicht van de niveaus. De vetgedrukte niveaus wijzen de

¹³ 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.

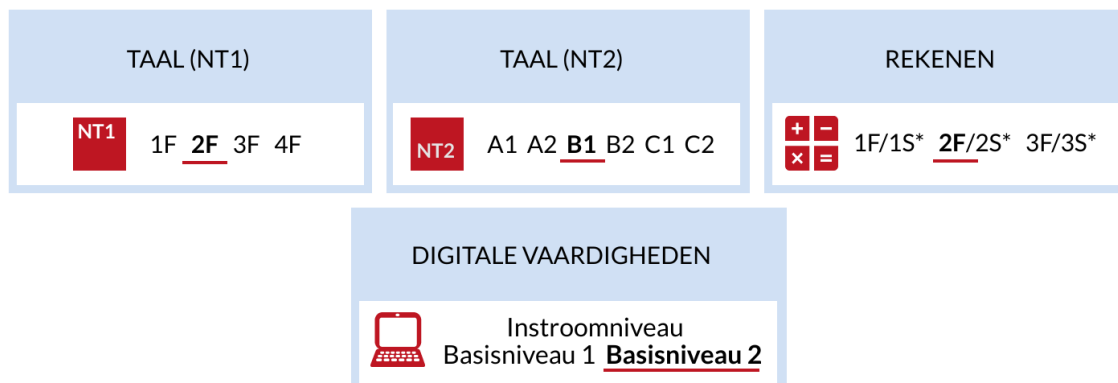
¹⁴ Stichting Lezen en Schrijven (zonder jaartal). *Verschillen in niveau-aanduidingen voor Nederlandstaligen en anderstaligen*. Geraadpleegd op 18 december 2019, van https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/doe-mee/Verschil_in_niveau-aanduidingen_Nederlandstaligen_en_anderstaligen_LS_V201701.pdf

¹⁵ Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 december 2012, nr. BVE/431518, inzake het vaststellen van de eindtermen voor de opleidingen Nederlands als tweede taal en de opleidingen Nederlandse taal en rekenen (Regeling eindtermen educatie 2013) Staatscourant nr. 26586, 21 december 2012.; 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. Ministerie van OCW (29 september 2017).

referentieniveaus/het burgerschapsniveau aan. Onder het begrip basiseducatie vallen activiteiten tot en met niveau 2F voor taal en rekenen en tot Basisniveau 2 voor digitale vaardigheden. Als volwassenen minimaal deze niveaus bereikt hebben, zijn ze in de definitie van de Rijksoverheid niet meer laaggeletterd en vaardig genoeg om deel te kunnen nemen aan de samenleving.

Figuur 2.1 Niveaus basisvaardigheden en bijbehorende referentieniveaus/burgerschapsniveaus (vetgedrukt en onderstreept).

Het referentieniveau taal voor Nederlandstaligen is 2F, voor anderstaligen B1, voor rekenen 2F en voor digitale vaardigheden Basisniveau 2.



* F = fundamenteel niveau, S = streefniveau (voorbereiding meer abstracte wiskunde)

2.2.2 OMVANG EN SAMENSTELLING DOELGROEP IN NEDERLAND

De exacte omvang van de doelgroep in Nederland is niet vast te stellen. Er worden verschillende methoden gebruikt om de omvang van de doelgroep van basiseducatie te schatten, hierdoor lopen de schattingen uiteen. Voor alle drie de vaardigheden gaat het om ongeveer 1,2 tot 2,5 miljoen mensen in Nederland.

Het is lastig om het aantal laaggeletterden in Nederland en daarmee ook in Utrecht exact vast te stellen. Er zijn verschillende onderzoeken waarin het aantal laaggeletterden geschat wordt. Deze schattingen lopen uiteen en hebben vaak betrekking op verschillende onderzoekspopulaties. In deze paragraaf gaan we eerst in op de schattingen die gemaakt zijn voor Nederland en in de paragraaf daarna op wat er bekend is over de situatie in Utrecht.

De meeste schattingen van het aantal laaggeletterden in Nederland zijn gebaseerd op het internationale onderzoek *Programma for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) van de OESO.¹⁶ De meest recente PIAAC-meting was in 2012. Met dit onderzoek worden eens per tien jaar de taal- en rekenvaardigheden van de beroepsbevolking (16-65 jaar) in diverse landen getoetst. Deze laten zien dat er in Nederland naar schatting 1,3 miljoen mensen zijn die de

¹⁶ OESO staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling. Mensen die in de toetsen minder dan 225 van de 500 punten halen, worden in dit onderzoek gerekend tot de laaggeletterden resp. laaggecijferden. Niveau 1 in het PIAAC-onderzoek is lager dan het niveau 2F dat in Nederland als criterium gebruikt wordt voor laaggeletterdheid.

Nederlandse taal onvoldoende beheersen (zie figuur 2.2). Ongeveer 1,5 miljoen Nederlanders hebben onvoldoende rekenvaardigheden en zijn hiermee laaggecijferd. Deze onderzoekspopulatie is tussen de 16 en 65 jaar oud (beroepsbevolking). Het educatiebeleid is echter ook gericht op 65-plussers, op mensen die onvoldoende rekenvaardigheden beheersen, op uitkeringsgerechtigden die niet op korte termijn beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en op mensen die niet deelnemen aan de arbeidsmarkt. In 2016 telde de Algemene Rekenkamer deze mensen ook mee en schatte het aantal laaggeletterden op ruim 2,5 miljoen (18% van de bevolking 16+).¹⁷

Figuur 2.2 Aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland volgens het PIAAC.¹⁸

Het aantal geschatte laaggecijferden in Nederland is hoger dan het aantal laaggeletterden.



Begin 2020 stelden het Ministerie van OCW en de VNG nieuwe analyses beschikbaar op basis van dezelfde PIAAC-data (2012), waarbij weer alleen gekeken werd naar taal. Daaruit bleek dat naar schatting 12% van de Nederlandse beroepsbevolking laaggeletterd is. Verder blijkt hieruit dat de helft van de laaggeletterden mild laaggeletterd is en de andere helft zeer laaggeletterd.¹⁹ Over het aantal analfabeten in Nederland is zeer weinig bekend. Geschat wordt dat ongeveer 2,5% van de Nederlandse bevolking analfabeet is, maar deze schatting komt uit 1991.²⁰

De Algemene Rekenkamer liet verder zien hoeveel mensen moeite hadden met alleen taal, alleen rekenen of taal én rekenen (zie figuur 2.3). Maar liefst 59,7% (ruim 1,5 miljoen mensen) bleek moeite te hebben met zowel taal als rekenen. Het PIAAC schat deze groep met een meervoudige achterstand iets lager, namelijk op bijna 1 miljoen Nederlanders. Opvallend is dat bijna een kwart van de mensen moeite heeft met alleen rekenen: dit zijn er meer dan die alleen moeite hebben met taal.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.

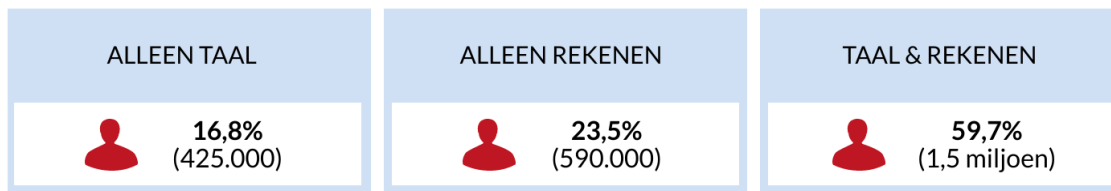
¹⁸ Buisman, M., Allen, J., Fourage, D., Houtkoop, W., & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012*.

¹⁹ Een PIAAC-score tussen 200 en 225 punten wijst op milde laaggeletterdheid. Onder de 200 kan gesproken worden over zeer laaggeletterd. Mensen die mild laaggeletterd zijn, hebben meer kans het taalniveau 2F te halen dan mensen die zeer laaggeletterd zijn.

²⁰ Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

Figuur 2.3 Aantal mensen dat moeite heeft met alleen taal, alleen rekenen of taal en rekenen.

Ruim de helft van de onderzochte Nederlanders heeft moeite met taal en rekenen.²¹



Bij alle bovengenoemde schattingen is gekeken naar de beroepsbevolking vanaf 16 jaar, terwijl de definitie van laaggeletterdheid volgens het ministerie van OCW op alle volwassenen (18+) betrekking heeft. Het totale aantal volwassen laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland zal dus waarschijnlijk afwijken van deze schattingen.

Onderzoek in opdracht van OCW en VNG (2019) geeft informatie over de samenstelling van de groep laaggeletterden per gemeente naar migratieachtergrond, leeftijd, gezinssituatie en positie op de arbeidsmarkt (tabel 2.4). Deze informatie kan helpen bij het afstemmen van het educatieaanbod op de subgroepen. Ten minste 41% van de laaggeletterde beroepsbevolking in Nederland heeft een Nederlandse achtergrond (groep A t/m D) en behoort hiermee waarschijnlijk tot de NT1-groep. Ongeveer een derde heeft een migratieachtergrond. Zowel eerste als tweede generatie migranten vallen binnen deze groep. Binnen de overige 27% (groep E en G) vallen zowel laaggeletterden met een Nederlandse achtergrond als laaggeletterden met een migratieachtergrond.

Tabel 2.4 Overzicht subgroepen laaggeletterde Nederlanders, in percentages

Meer dan een derde van de laaggeletterde Nederlanders heeft een Nederlandse achtergrond.

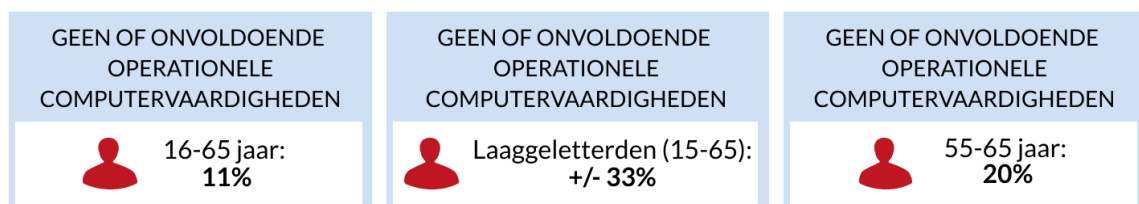
Subgroep laaggeletterden	Percentage in Nederland
A. Nederlandse werkenden (50-65 jaar) met partner en kinderen	14%
B. Nederlandse niet-actieven (50-65 jaar) met partner en kinderen	10%
C. Nederlandse werkenden (30 - 50 jaar) met of zonder partner en/of kinderen	8%
D. Oudere Nederlandse singles (50-65 jaar) wel of niet werkend	9%
E. Jongeren (16-30 jaar) zonder partner of kinderen, wel of niet werkend	11%
F. Migranten (30-65 jaar) met partner en/of kinderen, wel of niet werkend	31%
G. Divers (mensen die niet in de groepen A tot en met F vallen)	16%

²¹ Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.

Naast taal en rekenen zijn er ook landelijke cijfers over de digitale vaardigheden van Nederlanders (zie figuur 2.5). Ongeveer 11% (circa 1,2 miljoen²²) van de Nederlanders heeft geen of onvoldoende operationele computervaardigheden.²³ Opvallend is dat onder laaggeletterden (16-65 jaar) deze groep ruim drie keer zo groot is. Van de ouderen (55-65 jaar) heeft ongeveer 20% geen of onvoldoende operationele computervaardigheden. Mensen die wel een computer en internet kunnen gebruiken, hebben vaak lage informatievaardigheden.²⁴ Deze groep is onder Nederlanders en laaggeletterden vele malen groter dan de groep met onvoldoende operationele computervaardigheden.²⁵

Figuur 2.5 Percentage Nederlanders, laaggeletterden en ouderen met onvoldoende operationele vaardigheden²⁶

Een derde van de laaggeletterden heeft onvoldoende operationele computervaardigheden.



2.2.3 OMVANG EN SAMENSTELLING DOELGROEP IN UTRECHT

Ook in Utrecht is de exacte omvang van de doelgroep van basiseducatie niet of nauwelijks vast te stellen.

Net als voor Nederland is het ook lastig om het aantal laaggeletterden in de gemeente Utrecht precies vast te stellen. In de nota *Herijking Volwasseneneducatie* (2013) en het Utrechtse manifest *Een tien voor taal* (maart 2018) wordt uitgegaan van ongeveer 30.000 Utrechters die laaggeletterd

- ²² CBS StatLine (2019). Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari. Beschikbaar op: <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=308BE#/CBS/nl/dataset/7461bev/table>, geraadpleegd op 25 mei 2020. Het getal 1,2 miljoen is gebaseerd op 11% van de Nederlandse bevolking tussen 16-65 jaar in 2013, 2014 en 2015.
- ²³ Operationele computervaardigheden betekenen het kunnen gebruiken van een computer en internet: typen, omgaan met een muis (scrollen en klikken), gebruik van een keuzelijst (pull down menu), tekst markeren en tekst verslepen. Bron: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in een digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*.
- ²⁴ Informatievaardigheden betekenen het vermogen om ICT te gebruiken, met als doel informatie op een effectieve manier vinden, verwerken, evalueren en analyseren (o.a. e-mailen, online winkelen of afspraken inplannen). Bron: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in een digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*.
- ²⁵ Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in een digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*.
- ²⁶ Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in een digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*. Deze cijfers zijn gebaseerd op PIAAC data uit 2012. Het is aannemelijk dat computergebruik en computervaardigheid sindsdien nog wat zijn gestegen.

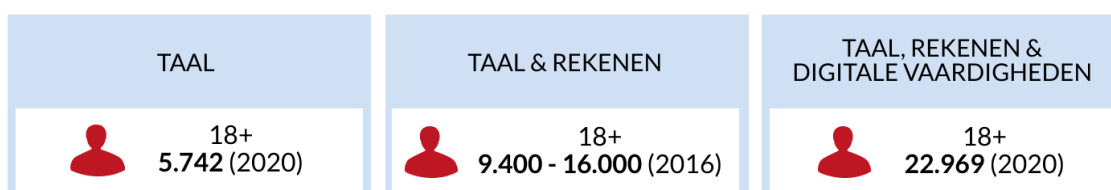
zijn.²⁷ Sindsdien zijn verschillende schattingen van het aantal laaggeletterden per gemeente gepubliceerd. Deze zijn steeds gebaseerd op het eerdergenoemde PIAAC-onderzoek uit 2012 in combinatie met CBS-gegevens over bevolkingsopbouw naar opleiding en leeftijd per gemeente. Deze onderzoeken geven aan dat het percentage laaggeletterden in Utrecht veel lager is dan het landelijk gemiddelde, doordat de gemeente Utrecht een relatief hoogopgeleide beroepsbevolking heeft. Volgens het meest recente onderzoek behoort Utrecht tot de top-10 gemeenten met het laagste percentage laaggeletterden, namelijk ongeveer 2% van de beroepsbevolking (16-65 jaar).²⁸

Door de beperkte omvang van de steekproef per gemeente is de onzekerheid van deze schattingen groter. De uitkomsten variëren bovendien. Omgerekend zou het gaan om circa 5.750 tot 23.000 laaggeletterden in Utrecht, afhankelijk van het aantal basisvaardigheden en de leeftijdsgroep die meegeteld worden. De uitkomsten zijn samengevat in figuur 2.6. Waar de onderzoeken rapporteren in percentages, hebben wij die omgerekend naar het aantal inwoners van Utrecht. Afgerond is de omvang van de doelgroep in de gemeente Utrecht geschat op 5.750 (alleen taal); 9.400-16.000 (taal en rekenen); en 23.000 (taal, rekenen en digitale vaardigheden).

Bij de gepresenteerde cijfers merken wij op dat deze schattingen geen rekening houden met nieuwkomers die zich na 2012 in Nederland of in Utrecht gevestigd hebben en met de resultaten van het educatiebeleid sinds 2012. Recentere gegevens zijn echter niet beschikbaar.

Figuur 2.6 Geschatte omvang doelgroep basiseducatie afhankelijk van basisvaardigheden, aantallen uit 2016²⁹ en 2020³⁰

Totale omvang doelgroep wordt geschat op bijna 23.000 Utrechters, exclusief analfabeten (+/-5.500).



²⁷ Dit getal is gebaseerd op het onderzoeksrapport: Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

²⁸ Website <https://geletterdheidinzicht.nl/>, geraadpleegd 24 februari 2020; en Huijts, T., Bijlsma, I. & Van der Velden, R. (31 januari 2020). *Wetenschappelijke Verantwoording Doelgroepenanalyse Laaggeletterden*. ROA, ETIL en ECBO. Beschikbaar op: <https://etil.blob.core.windows.net/media/wetenschappelijke-verantwoording-doelgroepenanalyse-laaggeletterdheid-definitief-200210.pdf>. Het gaat hier om de smalle definitie van laaggeletterdheid: enkel taalvaardigheid, niet rekenen, digitale vaardigheden en geen analfabeten.

²⁹ 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. Getal voor 'taal en rekenen' is een schatting door Rekenkamer Utrecht. De aantalsverhoudingen zijn ontleend aan het onderzoek naar laaggeletterdheid van de Algemene Rekenkamer in 2016.

³⁰ Website <https://geletterdheidinzicht.nl/>, geraadpleegd 24 februari 2020; en Huijts, T., Bijlsma, I., & Van der Velden, R. (31 januari 2020). *Wetenschappelijke Verantwoording Doelgroepenanalyse Laaggeletterden*. ROA, ETIL en ECBO. Beschikbaar op: <https://etil.blob.core.windows.net/media/wetenschappelijke-verantwoording-doelgroepenanalyse-laaggeletterdheid-definitief-200210.pdf>

Over het aantal analfabeten in Utrecht is zeer weinig bekend. De gemeente schat dat dit aantal rond de 5.500 Utrechtters ligt, maar hierbij zijn alleen autochtone analfabeten meegeteld.³¹ Over de omvang van de groep allochtone analfabeten is niks bekend, waardoor het aantal in werkelijkheid waarschijnlijk hoger zal liggen dan 5.500. Dit aantal analfabeten is niet meegenomen in de omvang van de doelgroep in figuur 2.6 en moet hierbij worden opgeteld om de totale doelgroep (28.469) in beeld te krijgen. De gemeente Utrecht hanteert zelf het getal 30.000 als het gaat om de omvang van de doelgroep. In het vervolg van dit rapport zullen wij daarin meegaan.

Het onderzoek in opdracht van OCW en VNG uit 2019 (zie § 2.2.2) geeft ook informatie over de samenstelling van de groep laaggeletterden in de gemeente Utrecht (tabel 2.7). Er blijkt uit dat ten minste een kwart van de laaggeletterde bevolking in Utrecht een Nederlandse achtergrond heeft en hiermee waarschijnlijk tot de NT1-groep behoort. Ten minste 42% heeft een migratieachtergrond. Een derde van het aantal laaggeletterden in Utrecht heeft een Nederlandse achtergrond of een migratieachtergrond (groep E en G).

Tabel 2.7 Subgroepen laaggeletterden in Utrecht, in percentages³²

Ten minste een kwart van de laaggeletterden in Utrecht heeft een Nederlandse achtergrond.

Subgroep laaggeletterden	Percentage in Utrecht
A. Nederlandse werkenden (50-65 jaar) met partner en kinderen	6%
B. Nederlandse niet-actieven (50-65 jaar) met partner en kinderen	4%
C. Nederlandse werkenden (30 - 50 jaar) met of zonder partner en/of kinderen	8%
D. Oudere Nederlandse singles (50-65 jaar) wel of niet werkend	7%
E. Jongeren (16-30 jaar) zonder partner of kinderen, wel of niet werkend	15%
F. Migranten (30-65 jaar) met partner en/of kinderen, wel of niet werkend	42%
G. Divers (mensen die niet in de groepen A tot en met F vallen)	19%

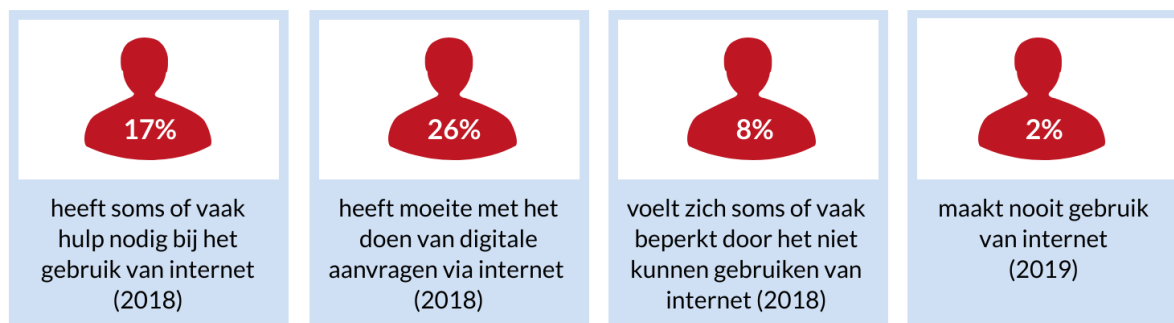
Er zijn lokale gegevens over het aantal Utrechtters met onvoldoende digitale vaardigheden. Uit de Inwonersenquête van 2018 blijkt dat een grote groep inwoners zichzelf digitaal onvoldoende vaardig vindt (zie figuur 2.8). Zo blijkt een kwart van de Utrechtters moeite te hebben met het doen van digitale aanvragen. In 2019 bleek 2% van de Utrechtters (16+) nooit gebruik te maken van internet. In 2014 was dit nog 4%.

³¹ Gemeente Utrecht (2015). *Utrechtters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechtters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

³² Website <https://geletterdheidinzicht.nl/>, geraadpleegd 8 april 2020.

Figuur 2.8 Percentage Utrechters dat geen internet gebruikt of moeite/ hulp nodig heeft met het gebruik ervan³³

Een kwart van de Utrechters heeft moeite met het doen van digitale aanvragen.



In 2015 is uitgebreider onderzoek gedaan naar de digitale vaardigheden van Utrechters.³⁴ Ook toen bleek dat veel Utrechters moeite hebben met het gebruik van internet. Geschat werd dat ongeveer 16.000 Utrechters tussen 15-75 jaar nooit internet gebruiken (digibeet zijn). Daarvan waren er naar schatting 6.500 ook laaggeletterd.

De gemeente Utrecht twijfelt aan de landelijke schattingen omtrent het aantal laaggeletterde Utrechters. De rekenkamer constateert dat risicofactoren wijzen op een grotere doelgroep in Utrecht dan de landelijke schattingen voor de stad weergeven.

Hoewel landelijke experts aangeven dat dit de best beschikbare cijfers zijn, heeft Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) sterke twijfels geuit bij de uitkomsten van deze onderzoeken voor de gemeente Utrecht. Zij wijzen op andere cijfers die een indicatie vormen voor een veel groter aantal laaggeletterden in Utrecht. 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 6 van het Meerjarenplan 2019-2022³⁵ staat vermeld wat bekend is over de omvang van deze risicogroepen in Utrecht. Een kort overzicht van het aantal Utrechters in 2018 met bovengenoemde risicofactoren uit deze bijlage is te vinden in onderstaande figuur 2.9. Naast de daar genoemde risicofactoren zou een VVE-indicatie bij kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar ook iets kunnen zeggen over de taalvaardigheid van de ouders.

³³ Inwonersenquête Utrecht 2018 en 2019.

³⁴ Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.

³⁵ Gemeente Utrecht (juni 2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*, bijlage 6 'Monitoring risico-indicatoren laaggeletterdheid'.

Figuur 2.9 Aantal Utrechters met risicofactoren op het gebied van laaggeletterdheid in 2018 ^{36, 37}

Risico-indicatoren wijzen op een indicatie voor een grotere doelgroep in Utrecht dan de landelijke schattingen.

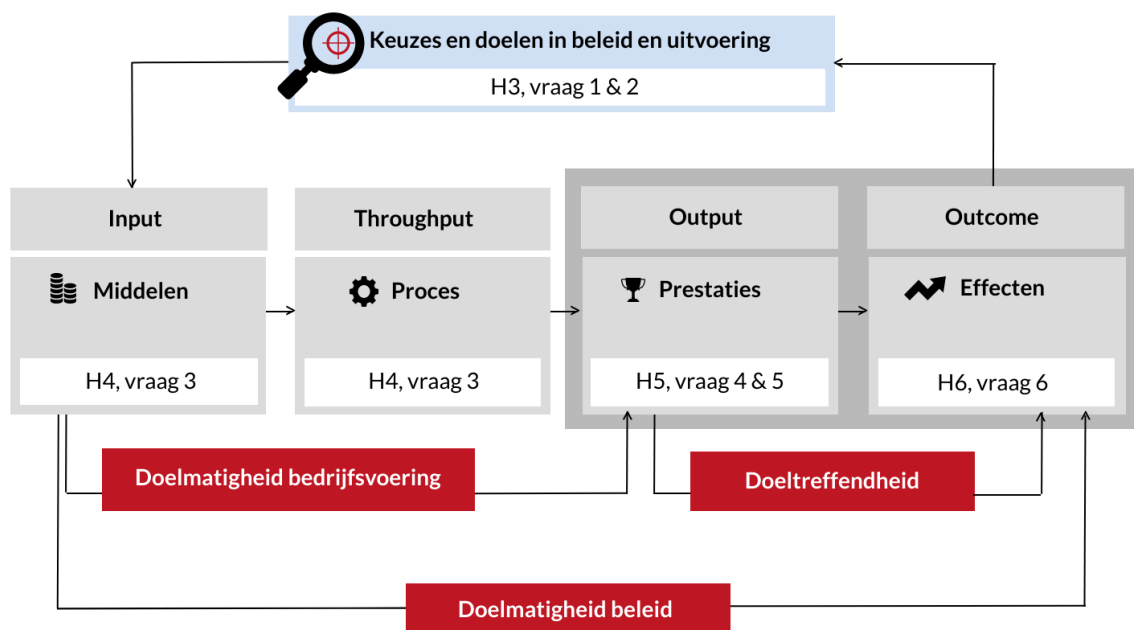
	51.000	Utrechters met een laag opleidingsniveau
	11.000	Utrechters met beroepsniveau 1
	35.732	Utrechters van 65 jaar en ouder
	62.218	Utrechters met een migratieachtergrond van de eerste generatie
	1.395 (22%)	Utrechtse kinderen (2,5-4 jaar) met een VVE-indicatie

³⁶ Gebaseerd op de beroepsbevolking en niet-beroepsbevolking tussen 15-75 jaar. Laag opleidingsniveau betekent basisonderwijs, vmbo, jaar 1 t/m 3 havo/vwo of assistentenopleiding (mbo-1).

³⁷ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*, bijlage 6 'Monitoring risico-indicatoren laaggeletterdheid'.

3 BELEID, DOELEN EN INBEDDING

In dit hoofdstuk behandelen we het educatiebeleid, de bijbehorende doelstellingen en de inbedding ervan in het beleid gericht op ‘meedoen voor iedereen’ en de daarbij horende voorzieningen. We beantwoorden daarmee de onderzoeksvragen 1 en 2. Paragraaf 3.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer en deze bevindingen lichten we nader toe in paragraaf 3.2.



3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van het beleid, de doelen en de inbedding het volgende:

1. Beleidsdoelen van het Rijk, de gemeente en aanbieders zijn gericht op het bevorderen van basisvaardigheden en zelfredzaamheid. Deze doelen sluiten meestal redelijk op elkaar aan en zijn complementair aan elkaar. De gemeente formuleert geen specifieke doelen op het gebied van rekenen. De inrichting van het huidige educatieaanbod (formele, non-formele en informele educatie) is het gevolg van de beleidskeuze om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners, waarop initiatiefnemers uit de stad hebben ingespeeld. Het bestaande netwerk is op die wijze organisch ontstaan en in ontwikkeling. Formele educatie is gericht op het behalen van een diploma, non-formele en informele educatie streven ook sociale doelen na naast het versterken van basisvaardigheden.
2. Een belangrijke uitzondering hierop betreft 'taal op de werkvloer': in tegenstelling tot het Rijk hebben gemeente en educatieaanbieders in Utrecht hier geen actieve uitvoering aan gegeven. Juist hier liggen kansen om de doelgroep NT1 beter te bereiken; ruim de helft van de

laaggeletterden in Nederland heeft immers een betaalde baan.

3. Er zijn concrete gemeentelijke doelen voor basiseducatie geformuleerd, maar soms ontbreekt er een meetbaar element: doelen zijn soms niet tijdsgebonden en missen regelmatig kwantificering.
4. Er is voldoende aandacht voor basiseducatie in het educatiebeleid. Wel is er behoefte aan een integrale aanpak van laaggeletterdheid die over de beleidsterreinen heen reikt. Ook is in het gemeentelijk beleid nog onvoldoende aandacht voor het toeleiden naar basiseducatie van mensen die kampen met multiproblematiek. De inspanningsverplichting in het kader van de Participatiewet wordt soms niet actief gehandhaafd wanneer andere belemmeringen dan taalvaardigheden om aan het werk te gaan dringender zijn.
5. Basiseducatie is slechts gedeeltelijk ingebed in de uitvoering van het beleid voor 'Meedoen naar vermogen'. In de bijbehorende beleidsnota's is basiseducatie nog minder ingebed. Door de buurtteams vindt doorgaans geen warme overdracht plaats naar de Wegwijzers/ het digiTaalhuis en wordt nog onvoldoende afgestemd. Doorverwijzing vanuit Werk en Inkomen vindt niet of nauwelijks plaats. Bij gezin en gezondheid (vooral JGZ) wordt actief gewerkt aan preventie en signalering van laaggeletterdheid. Er is weinig expliciete aandacht voor laaggeletterdheid bij voortijdig schoolverlaters.

3.2 TOELICHTING OP BEVINDINGEN

3.2.1 DOELEN RIJK, GEMEENTE EN AANBIEDERS

Beleidsdoelen van het Rijk, de gemeente en aanbieders zijn gericht op het bevorderen van basisvaardigheden en zelfredzaamheid. Deze doelen sluiten meestal redelijk op elkaar aan en zijn complementair aan elkaar. De gemeente formuleert geen specifieke doelen op het gebied van rekenen. De inrichting van het huidige educatieaanbod (formele, non-formele en informele educatie) is het gevolg van de beleidskeuze om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van inwoners, waarop initiatiefnemers uit de stad hebben ingespeeld. Het bestaande netwerk is op die wijze organisch ontstaan en in ontwikkeling.

De hoofddoelen van het Rijk, de gemeente en de educatieaanbieders sluiten over het algemeen goed op elkaar aan: ze zijn erop gericht om basisvaardigheden te versterken en daarmee zelfredzaamheid en participatie te vergroten. Het doel van educatie is vastgelegd in de *Wet educatie en beroepsonderwijs* (WEB) en is gericht op de bevordering van zelfredzaamheid van volwassenen.³⁸ Met de ministeriële regeling *Digitale vaardigheden educatie*³⁹ is dit doel, zonder

³⁸ Artikel 1.2.1. Wet educatie en beroepsonderwijs.

³⁹ 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.

aanvullende rijksmiddelen (zie § 4.2.1), uitgebreid naar het versterken van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden) van Nederlanders die deze basisvaardigheden onvoldoende beheersen. Het Rijk beschouwt het versterken van basisvaardigheden als doel op zich, maar ook als middel om achterliggende doelstellingen te bereiken, zoals het vergroten van zelfredzaamheid, participatie en/of ontwikkelingsmogelijkheden van mensen.⁴⁰ In het landelijke actieprogramma *Tel mee met Taal* (2016-2018) zijn kwantitatieve subdoelstellingen toegevoegd. Voor eind 2018 wilde het Rijk onder andere dat ten minste 45.000 Nederlanders hun taalbeheersing zodanig zouden verbeteren dat zij aantoonbaar beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie, waaronder arbeidsdeelname. Ook werd beoogd dat 300 werkgevers, branches en taalaanbieders zich zouden committeren aan het belang van taal op de werkvloer.

In de *Vervolgaanpak laaggeletterdheid* voor 2020-2024⁴¹ wil het Rijk extra aandacht besteden aan het bereik van de NT1-groep en wederom aan het investeren in basisvaardigheden op de werkvloer. Ook wil het Rijk de informatie over kwaliteit en resultaten beter meetbaar, onderling vergelijkbaar en openbaar beschikbaar maken. Tot slot wil het Rijk in 2024 de zelfstandige regie over het thema bij gemeenten leggen. Op 9 september 2019 hebben het Rijk en de VNG hierover bestuurlijke afspraken gemaakt.⁴² Deze afspraken en doelen kunnen beschouwd worden als gemeenschappelijke doelen van het Rijk en de gemeenten.

Wanneer gesproken wordt over basiseducatie, dan gaat het om drie ‘soorten’ educatie die in Utrecht vanuit programma Maatschappelijke Ontwikkeling bekostigd worden⁴³:

- **Formele educatie:** Cursussen basisvaardigheden die gericht zijn op het behalen van een landelijk erkend diploma. Deze cursussen worden gegeven door professionele docenten. Aanbieders zijn: NLEducatie en Volksuniversiteit Utrecht.
- **Non-formele educatie:** Activiteiten die de taal- en rekenvaardigheden en digitale vaardigheden vergroten en die door vrijwilligers worden uitgevoerd. Het gaat om activiteiten met een educatiedoelstelling en een vastgelegde methodiek, maar zonder officiële diplomering. Aanbieders zijn: Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs), Bibliotheek Utrecht, Dock, Prago en GeluksBV.
- **Informele educatie:** Activiteiten met een hulpverlenings- of ontmoetingsdoelstelling en zonder vastgelegde methodiek. Dit type aanbod wordt niet uit het educatiebudget bekostigd, maar uit budgetten voor informele zorg of inzet vrijwilligers. Aanbieders zijn: U Centraal, Humanitas⁴⁴ en Gilde.

⁴⁰ Ecorys (8 maart 2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met taal 2016-2018*. Eindrapport, in opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

⁴¹ 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.

⁴² <https://www.telmeemetaal.nl/nieuws/algemeen/gemeenten-intensiveren-hulp-aan-laaggeletterden/>, geraadpleegd 2 maart 2020.

⁴³ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*, p. 7.

⁴⁴ Reactie Humanitas ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020: Humanitas geeft aan dat Humanitas een vrijwilligersorganisatie is, actief in de informele zorg. De ondersteuning door de Taalmaatjes is breder dan alleen het

De inrichting van het huidige educatieaanbod zoals hierboven omschreven is het gevolg van de beleidskeuze om zo veel mogelijk bij de leefwereld van inwoners aan te sluiten. Het is grotendeels organisch ontstaan: bestaande educatieaanbieders hebben het educatielandschap vormgegeven en daarop is de huidige indeling gebaseerd. De huidige vorm van formele educatie in Utrecht is een bewuste beleidskeuze geweest in de nota *Herijking Volwasseneneducatie* (2013) die door de raad unaniem is bekrachtigd. Via formele educatie wordt beoogd te voldoen aan de wettelijke verplichtingen vanuit de WEB, maar de WEB schrijft niet voor dat dit door iedere gemeente op dezelfde manier moet worden ingevuld.⁴⁵

Bij de gemeente Utrecht staat net als bij het Rijk het tegengaan van laaggeletterdheid en bevorderen van basisvaardigheden centraal, om zelfredzaamheid en participatie te vergroten. Ook formuleert de gemeente nog een aantal andere doelen waartoe verbeterde basisvaardigheden zouden kunnen leiden, zoals duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, sociale cohesie, meedoen aan de samenleving en het versterken van de sociale basis in de stad Utrecht.⁴⁶ De nota *Herijking Volwasseneneducatie* is vanaf 2013 richtinggevend geweest en is in 2019 geactualiseerd in het Meerjarenplan 2019-2022. De nota *Herijking Volwasseneneducatie* bevat twee ambities:

1. Prioriteit bij taalbevordering voor volwassenen die onder niveau 2F functioneren, waarbij de gemeente streeft naar een jaarlijks bereik van 10% van de geschatte doelgroep (3.000 deelnemers) en 1.000 taalvrijwilligers in 2015.
2. De burger is een actieve participant die zelf allerlei acties en initiatieven kan ondernemen om de taal beter machtig te worden, ook naast lessen of begeleidingsuren.

De gemeentelijke ambities uit 2013 gelden nog steeds. Wel zijn in de loop van de tijd nieuwe operationele doelen aan het beleid toegevoegd (zie bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht). Figuur 3.1 en 3.2 geven een overzicht van de gemeentelijke doelen en samenhang ertussen. Hieruit blijkt dat de gemeente specifieke doelen heeft opgesteld op het gebied van taal en digitale vaardigheden, maar dat specifieke doelen omtrent rekenen ontbreken.

Uit een gesprek blijkt dat het ideaal van organisatieonderdeel MO is “dat er voor iedereen die wil leren aanbod op maat wordt geboden, gelet op de behoefte van mensen”.⁴⁷

Ook uit de programma's Werk en Inkomen (hierna WI) en Volksgezondheid (hierna VG) worden activiteiten bekostigd die (onder meer) bijdragen aan het vergroten van basisvaardigheden. De re-

verbeteren van de Nederlandse taal: de vrijwilliger is ook een maatje en ondersteunt deelnemers bij het ontdekken van de stad en wijk. Zo draagt het Taalmaatje eraan bij dat de deelnemer mee kan doen en uit een eventueel sociaal isolement kan komen.

⁴⁵ Blijkt uit correspondentie met organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁴⁶ Gemeente Utrecht (november 2013). Nota *Herijking volwasseneneducatie: Taal, de basis om mee te doen*. Beleidsnota Maatschappelijke Ontwikkeling; Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

⁴⁷ Rekenkamer Utrecht. Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling.

integratietrajecten van Wenl zijn er op gericht mensen te helpen om uit de bijstand te komen. De re-integratietrajecten vallen onder het doel “Utrechtse bijstandsgerechtigden werken of participeren naar vermogen” van het programma Wenl. Een van de beoogde prestaties is werkzoekenden begeleiden en faciliteren, waarbij de gemeente streeft naar regulier, betaald werk, werken met tijdelijke subsidie of werken met behoud van uitkering.⁴⁸ Deze ambities worden enigszins geconcretiseerd door:

- Gecombineerde trajecten van taal en scholing en taal en werk aan bijstandsgerechtigden uit arrangement 1, 2 en 3 aan te bieden;
- Voorzieningen aan te bieden gericht op het bevorderen van taalvaardigheden van bijstandsgerechtigden uit arrangement 4; en
- Vanaf 2019 – met de Werkbeweging – de komende 2,5 jaar 2.000 Utrechters met een uitkering een stap naar de arbeidsmarkt te laten zetten.

Binnen het Utrechtse volksgezondheidsbeleid van 2015-2018⁴⁹ en 2019-2023⁵⁰ wordt geconstateerd dat voldoende gezondheidsvaardigheden (toegang hebben tot, begrijpen en gebruik kunnen maken van informatie) een noodzakelijke voorwaarde is voor een gezond leven. De jeugdgezondheidszorg is onder meer gericht op het verkleinen van (risico op) taalachterstanden bij peuters en kinderen en toegankelijke informatie bieden over opgroeien en ontwikkeling van kinderen, ook aan mensen die minder taalvaardig zijn. Binnen het gemeentelijke volksgezondheidsbeleid zijn er weinig concrete doelen of acties te herkennen die gericht zijn op het vergroten van basisvaardigheden van volwassenen. Het beleid van 2019-2023 richt zich o.a. op het rekening houden met vaardigheden van mensen. Zie figuur 3.2 en bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht van beleidsdoelen en -instrumenten met betrekking tot basisvaardigheden vanuit Wenl en VG.

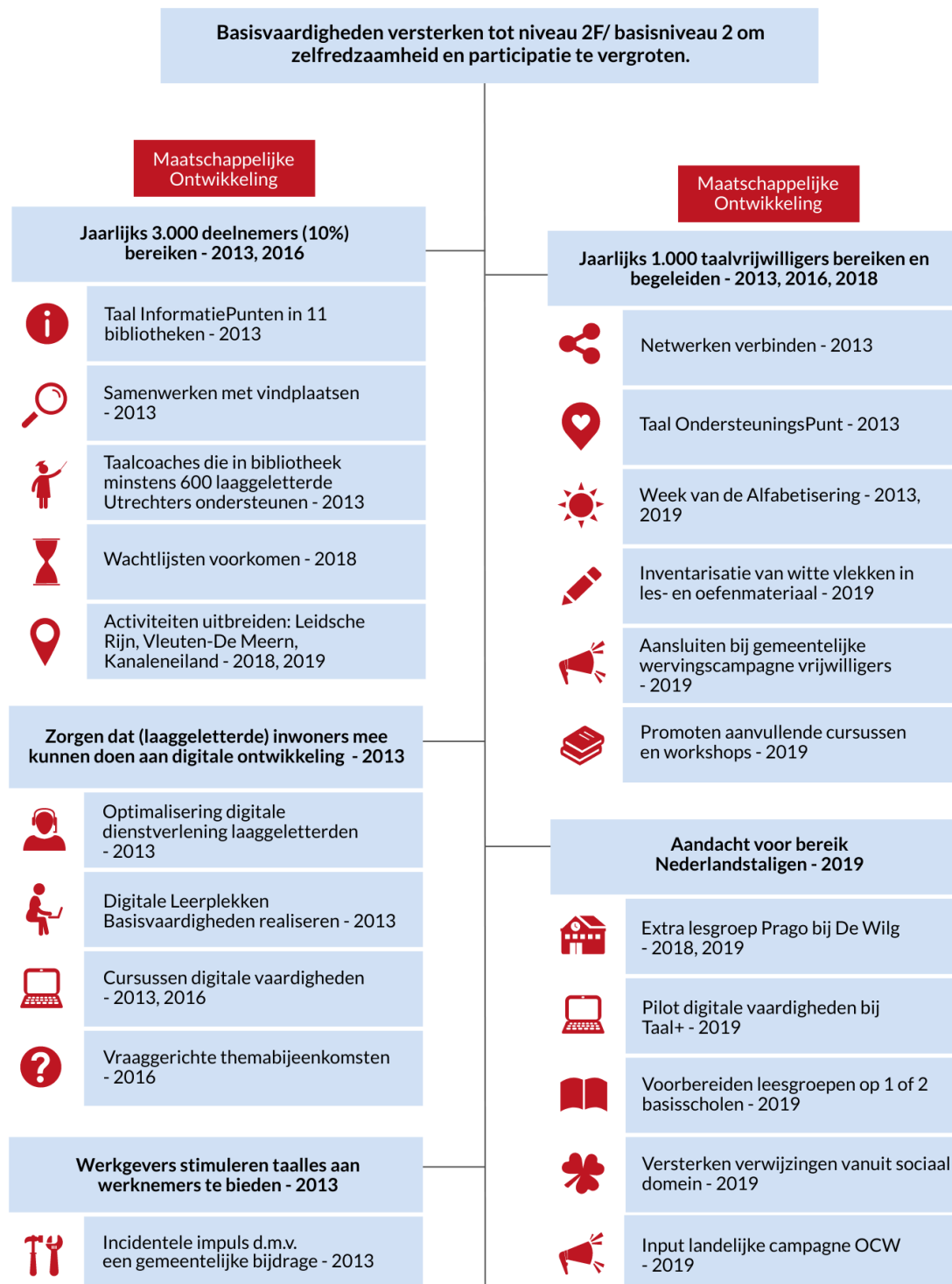
⁴⁸ Gemeente Utrecht (september 2018). Programmabegroting 2019, programma Werk en Inkomen. In de Programmabegroting 2020 is dezelfde doelstelling en beoogde prestatie opgenomen.

⁴⁹ Gemeente Utrecht (3 september 2015). Volksgezondheidsbeleid 2015-2018: *Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*.

⁵⁰ Gemeente Utrecht (17 oktober 2019). Nota *Gezondheid voor iedereen – Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019-2023*.

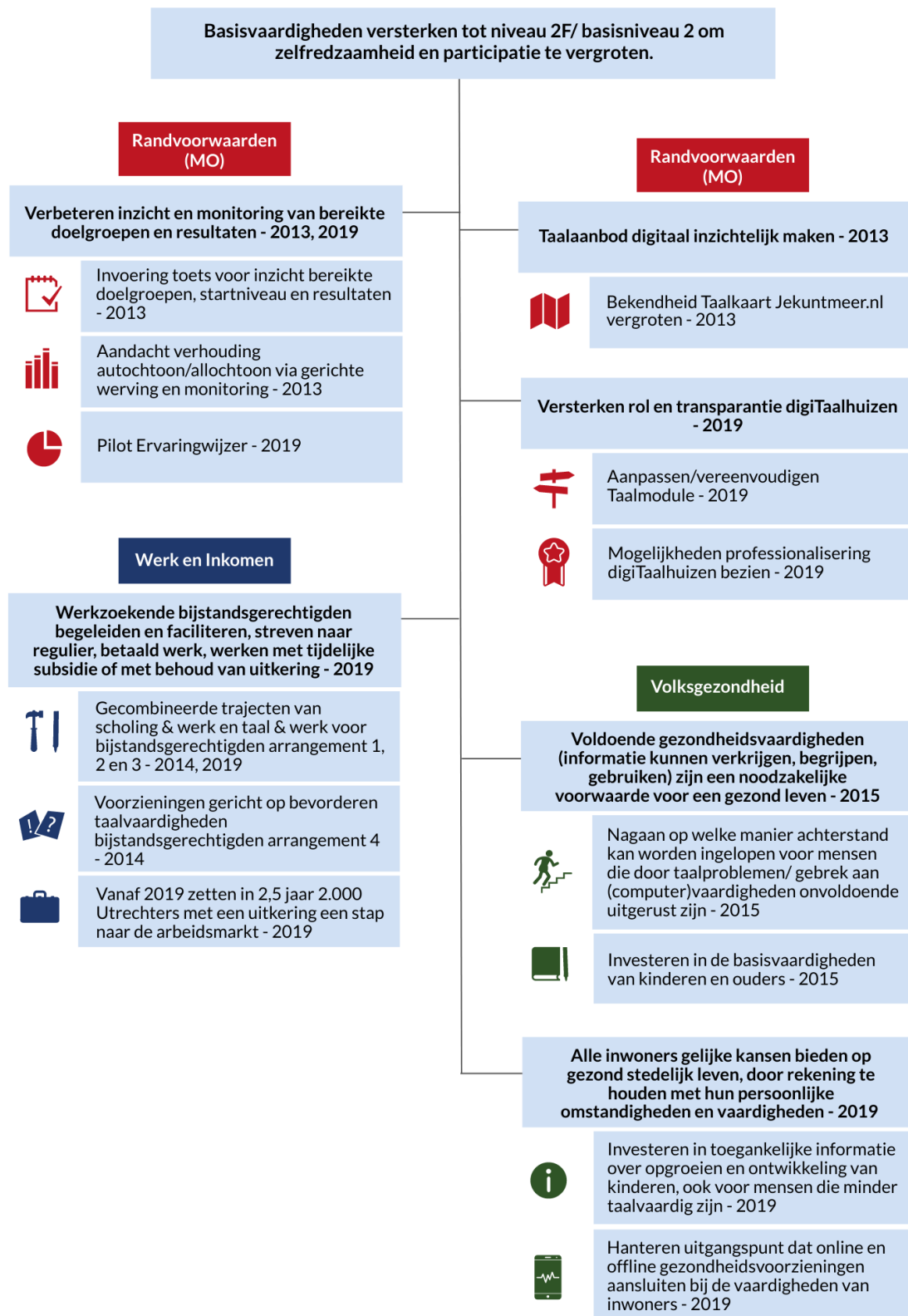
Figuur 3.1 Operationele doelen en acties gemeente Utrecht op het gebied van basiseducatie.

Gemeentelijke doelen richten zich vooral op het bereik van deelnemers, vrijwilligers en Nederlandstaligen, en ondersteuning van vrijwilligers.



Figuur 3.2 Randvoorwaarden basiseducatie en doelen/ ambities Wenl en Volksgezondheid op het gebied van versterking basisvaardigheden.

Gemeentelijke doelen bevatten een aantal randvoorwaarden. Beleidsdoelen Wenl zijn gericht op mensen uit de bijstand helpen, o.a. door gecombineerde trajecten van taal en scholing, en taal en werk.



De doelen van gemeente en aanbieders liggen in elkaars verlengde. De operationele doelen van het Rijk en de gemeente zijn meestal vrij algemeen, gericht op de gehele doelgroep, terwijl educatieaanbieders hun doelstellingen hebben afgestemd op de leerbehoeften en kenmerken van hun (specifieke) doelgroep. Wel hebben het Rijk en de gemeente doelen geformuleerd gericht op het bereiken van NT1'ers. Meerdere educatieaanbieders geven in gesprekken aan dat zij het bereiken van NT1'ers ook belangrijk vinden. De gemeente en educatieaanbieders erkennen hierbij het belang van 'camouflageaanbod'. Dit zijn cursussen of activiteiten met een bepaald thema (bijvoorbeeld in digitale vaardigheden) waar men laagdrempelig basisvaardigheden kan vergroten en die als opstap kunnen fungeren om in te stromen in een cursus basisvaardigheden. Naast dat digitale vaardigheden verbeteren een doel op zich is, kunnen cursussen digitale vaardigheden dus ook als opstapje werken tot andere basisvaardigheden, omdat digitale vaardigheden sneller toepasbaar zijn en men minder schaamte ervaart om een cursus digitale vaardigheden te volgen dan een taal- of rekencursus.⁵¹ In de praktijk is het aanbod echter vooral gericht op NT2'ers (zie § 4.2.3). In § 5.2.1 gaan we dieper in op de doelgroepen van basiseducatie.

Formele educatie is gericht op het behalen van een diploma, non-formele en informele educatie streven ook sociale doelen na naast het versterken van basisvaardigheden.

Formele educatie richt zich op het behalen van een erkend diploma. Dit is niet het geval bij non-formele en informele educatie. Naast het versterken van basisvaardigheden zijn non-formele en informele educatie ook gericht op sociale doelen (zie een aantal voorbeelden in het kader).

Non-formele en informele educatie ook gericht op sociale effecten

Het aanbod van Taal Doet Meer is voornamelijk gefocust op het leren kennen van en uiteindelijk kunnen deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Duurzame ontmoeting tussen Utrechters en van oorsprong anderstalige Utrechters en het verbinden van mensen is een van de centrale doelen. Inmiddels bereikt Taal Doet Meer ook Nederlandstaligen. Ook wil Taal Doet Meer bijdragen aan debat en kennisuitwisseling in Utrecht op het gebied van taal in relatie tot ontmoeting en ontwikkeling.⁵² Dock is sociaal makelaar: toeleiding naar andere activiteiten na het volgen van een taalcursus is een van de doelen van Dock. Prago richt zich sterk op het bevorderen van de zelfredzaamheid, weerbaarheid en zelfvertrouwen van deelnemers. Wij 3.0 (Digiwijs) heeft het verbeteren van de sociale cohesie bij hun cursisten hoog in het vaandel staan. Humanitas ondersteunt mensen (NT2) om de taal te leren spreken en daardoor in de samenleving een plek te vinden, met behulp van vrijwilligers op basis van gelijkwaardigheid, eigen regie en eigen verantwoordelijkheid. GeluksBV richt zich op het versterken van digitale vaardigheden om eenzaamheid onder ouderen te verminderen en geluk te vergroten. Activiteiten van U Centraal vallen in het cluster Informele Zorg en zijn gericht op kwaliteit van leven,

⁵¹ 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.

⁵² Taal Doet Meer (februari 2017). *Urechters verstaan elkaar: Meerjarenplan Taal doet meer 2017 – 2020*.

zelfredzaamheid en eigen kracht van kwetsbare Utrechters.⁵³ Gilde richt zich naast zelfredzaamheid ook op kennis van de Nederlandse samenleving en participatie van anderstaligen en migranten.⁵⁴

Een aantal (operationele) doelen van Rijk en gemeente richt zich op het bereik van deelnemers en vrijwilligers, het versterken van basisvaardigheden en op de manieren waarop dit gerealiseerd kan worden. Deze doelen zijn ook terug te vinden bij educatieaanbieders, maar lijken hier een minder prominente plek in te nemen. Ook de verbetering van evaluatie en monitoring lijken voor educatieaanbieders een minder belangrijk agendapunt te zijn dan voor het Rijk en de gemeente. Wel zijn gemeente en educatieaanbieders het met elkaar eens dat evaluatie en monitoring nooit een (te) grote administratieve last mogen worden voor vrijwilligers.

Over het algemeen oordelen de educatieaanbieders positief over het beleid van de gemeente. Ze zijn met name erg te spreken over de samenwerking met de beleidsadviseur van Maatschappelijke Ontwikkeling op het gebied van laaggeletterdheid. De gemeente denkt mee en heeft de educatieaanbieders goed op het netvlies staan.

Doelen trajecten WenI en VG sluiten over het algemeen goed aan bij doelen Rijk en gemeente

Ook de hoofddoelen van trajecten met basisvaardigheden vanuit WenI en Volksgezondheid sluiten over het algemeen goed aan bij de doelen van het Rijk en de gemeente. WenI biedt een breed scala aan re-integratietrajecten.⁵⁵ Deze trajecten zijn erop gericht om mensen uit de bijstand te krijgen en ze toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Van deze trajecten is een onderdeel gericht op de vergroting van basisvaardigheden. De nadruk ligt hier op de praktische toepassing van deze basisvaardigheden op de werkvloer (zoals vaktaal) en op datgene wat nodig is om aan een baan te komen (zoals digitale sollicitatie vaardigheden). De meeste aangeboden trajecten zijn ook gericht op andere kennis en vaardigheden die nodig zijn voor de arbeidsmarkt, zoals vakkennis, kennis van de Nederlandse arbeidsmarkt en sollicitatievaardigheden. Bij Volksgezondheid gaat het om het project Taal & Gezondheid (Taal Doet Meer) dat erop gericht is om gezondheidsvaardigheden in combinatie met taal voor anderstaligen te versterken.

⁵³ Subsidieaanvraag voor 2017 van U Centraal gericht aan de Gemeente Utrecht.

⁵⁴ *Activiteitenplan en de begroting 2017* van Gilde gericht aan de Gemeente Utrecht, p. 9.

⁵⁵ Een overzicht van trajecten voor bijstandsgerechtigden in arrangement 3 en 4 staat in bijlage 2 van het rapport *Werken aan perspectief* van Rekenkamer Utrecht, 26 maart 2019.

Een belangrijke uitzondering hierop betreft ‘taal op de werkvloer’: in tegenstelling tot het Rijk hebben gemeente en educatieaanbieders in Utrecht hier geen actieve uitvoering aan gegeven. Juist hier liggen kansen om de doelgroep NT1 beter te bereiken; ruim de helft van de laaggeletterden in Nederland heeft immers een betaalde baan.

Een belangrijke uitzondering op de goede aansluiting tussen de doelen van Rijk en gemeente is het doel omtrent taal op de werkvloer. Een van de kwantitatieve subdoelstellingen uit het landelijke actieprogramma *Tel mee met Taal* is dat voor eind 2018 “300 werkgevers, branches en taalaanbieders zich hebben gecommitteerd aan het belang van taal op de werkvloer”.⁵⁶ Ook de Kamerbrief *Vervolgaanpak laaggeletterdheid*⁵⁷ besteedt expliciet aandacht aan het belang van basisvaardigheden op de werkvloer. In de brief wordt aangekondigd dat de werkgeversaanpak van *Tel mee met Taal* wordt verlengd. Via deze regeling kunnen werkgevers subsidie krijgen vanuit het landelijk budget *Tel mee met Taal* om educatie basisvaardigheden aan te bieden aan werknemers. De gemeente Utrecht stelde in 2013 een vergelijkbaar doel, namelijk het stimuleren van werkgevers om taalles aan te bieden aan werknemers.⁵⁸ Dit doel is uitgewerkt in het initiatief om Utrechtse bedrijven een mogelijkheid te bieden projectplannen op het gebied van taalstimulering van werknemers in te dienen waarvoor een gemeentelijke bijdrage gevraagd kan worden. Hier is echter weinig gebruik van gemaakt. Later, onder andere in het Meerjarenplan 2019-2022⁵⁹, is dit doel niet verder uitgewerkt. De gemeente geeft aan⁶⁰ dat werkgevers gebruik (kunnen) maken van de landelijke subsidie via *Tel mee met Taal*, naast de O&O-fondsen, en dat opdrachten worden verstrekt aan de markt. In die context heeft de gemeente geen prioriteit gegeven aan dit subsidie-instrument. Ook bij educatieaanbieders zien we nauwelijks doelen omtrent taalstimulering op de werkvloer. Prago is de enige educatieaanbieder die trainingen digitale vaardigheden heeft aangeboden aan werknemers, namelijk aan medewerkers van het UMC. Taal Doet Meer twijfelt of het gepast is om door haar vrijwilligers vakinhoudelijke trainingen te geven aan werknemers van bedrijven.⁶¹

We constateren dat de werkvloer en de werkgevers onderbelicht zijn in het Utrechts beleid. Dat wordt ook bevestigd in de interviews. Geïnterviewden vinden dat in Utrecht de kansen en de mogelijkheden die de werkvloer biedt om laaggeletterdheid te bestrijden (onder andere regeling *Tel mee met Taal*) nog te weinig worden benut. Dit alles is opvallend: landelijk onderzoek laat namelijk zien dat 57% van de laaggeletterden tussen de 16 en 65 jaar een betaalde baan heeft.⁶²

⁵⁶ *Evaluatie Tel Mee met Taal*, bijlage 3 bij Kamerbrief OCW, 18 maart 2019

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Gemeente Utrecht (november 2013). Nota *Herijking volwasseneneducatie: Taal, de basis om mee te doen*. Beleidsnota Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁵⁹ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

⁶⁰ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020.

⁶¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Taal Doet Meer*.

⁶² Zie de factsheet Laaggeletterdheid en werk via www.lezenenschrijven.nl

Juist voor de groep NT1'ers met een baan is de werkvloer een goede plek om laaggeletterden te signaleren en door te verwijzen naar basiseducatie.⁶³ Ook de SER pleit in haar advies *Samen werken aan taal* voor een grotere rol van de werkgevers bij het bestrijden van laaggeletterdheid en voor meer samenwerking tussen gemeenten en werkgevers op dat gebied.⁶⁴ De manier waarop de gemeente werkgevers inschakelt bij schuldenproblematiek (door middel van een alliantie tussen gemeente en werkgevers) kan daarbij als voorbeeld dienen.⁶⁵ De gemeente zou een dergelijke alliantie met werkgevers ook kunnen aangaan om laaggeletterdheid aan te pakken.⁶⁶ De gemeente Utrecht zou ook kunnen bijdragen aan het versterken van de rol van de werkgevers door het Taalakkoord werkgevers (zie kader) sterker te verankeren in beleid.⁶⁷ Volgens Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht zou taal op de werkvloer een structureel thema en zelfs beleid moeten worden, zodat iedereen eraan mee gaat werken. Iets vergelijkbaars gebeurt al: sommige bedrijven moeten bij een subsidieaanvraag aangeven wat ze op sociaal gebied ondernemen.⁶⁸ Dit zou voor bedrijven als stimulans kunnen werken om ook op het gebied van educatie iets te organiseren.

Taalakkoord werkgevers en de leerwerkloketten

Het Taalakkoord werkgevers (2016) is een initiatief van het ministerie van SZW en wordt uitgevoerd door de regionale leerwerkloketten. Het Leerwerkloket in de regio Utrecht bestaat uit 2,3 fte en kent drie kernpartners: UWV, de gemeenten en het ROC. Het Leerwerkloket zet zich in om werkgevers gericht te ondersteunen bij het versterken van de basisvaardigheden van hun werknemers.

Het doel van het Taalakkoord is om aandacht te vragen voor het signaleren van lagere taalvaardigheid op de werkvloer. In Utrecht heeft een klein aantal werkgevers zich aangesloten bij het Taalakkoord, onder andere het UMC, SPIE en Zorgwacht. Werkgevers die zich aansluiten bij het Taalakkoord leggen hun inzet voor vaardiger werknemers vast in een werkplan.

Op dit moment hebben nog weinig Utrechtse werkgevers zich aangesloten bij dit Taalakkoord. Vaak omdat ze het Taalakkoord niet kennen, soms vanuit de gedachte dat dit niet goed zou zijn voor het imago; sommige werkgevers willen niet bekend staan als een organisatie waar veel mensen met een lage taalvaardigheid werken.⁶⁹

⁶³ Rekenkamer Utrecht. *Interview Leerwerkloket*.

⁶⁴ SER (12 mei 2019). *Samen werken aan taal. Een advies over laaggeletterdheid*. Beschikbaar via: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/samen-werken-aan-taal>

⁶⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin*.

⁶⁶ Gemeente Utrecht (2019). *Actieagenda Utrechters schuldenvrij*.

⁶⁷ Goed voorbeeld: beleidsdocument gemeente Amersfoort.

⁶⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

⁶⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Leerwerkloket*.

3.2.3 CONCREETHEID EN MEETBAARHEID DOELEN

Er zijn concrete gemeentelijke doelen voor basiseducatie geformuleerd, maar soms ontbreekt er een meetbaar element: doelen zijn soms niet tijdsgebonden en missen regelmatig kwantificering.

De gemeente heeft haar ambities uit de nota *Herijking Volwasseneneducatie* van 2013 geconcretiseerd door vijf acties op te stellen en uit te werken. Deze ambities, uitgewerkte acties en andere, latere operationele doelen (zie bijlage 3) zijn over het algemeen concreet, maar niet allemaal even meet- en toetsbaar. Ze bevatten een beschrijving van wat de gemeente wil/gaat ondernemen, maar gaan minder expliciet in op hoe deze acties zullen worden ingevuld en wat er met de acties moet worden bereikt. Ze bevatten vaak geen termijn waarbinnen de doelen behaald moeten worden en missen regelmatig een kwantitatieve doelstelling. Dit geldt ten eerste voor de twee ambities uit 2013 (zie § 3.2.1). Een kanttekening bij de eerste ambitie is dat uit de formulering niet blijkt wat de invulling van dit bereik moet zijn: gaat het hier bijvoorbeeld om kennismaking met educatie, om een eenmalige deelname aan een themabijeenkomst of wil de gemeente dat 3.000 Utrechters een diploma halen?⁷⁰ Ook blijkt hieruit niet of er jaarlijks 3.000 nieuwe Utrechters bereikt moeten worden of dat ook huidige deelnemers binnen dit streefgetal vallen. Een tweede kanttekening bij de eerste ambitie is dat niet duidelijk wordt wat met 'prioriteit bij taalbevordering' bedoeld wordt. De gemeente maakt niet duidelijk hoe de aandacht over verschillende basisvaardigheden in het beleid verdeeld wordt. De gemeente geeft aan⁷¹ dat de prioriteit bij taalbevordering tot gevolg heeft dat er geen ambitie is uitgesproken over de bevordering van rekenvaardigheid en dat er in 2013 nog nauwelijks sprake was van digitaal aanbod. Ook de tweede ambitie is als doelstelling onvoldoende toetsbaar geformuleerd. Er blijkt niet precies uit wat de gemeente van de actieve participatie van burgers verwacht en welke rol de gemeente daarbij speelt.

Ook de uitwerkingen van de eerste, tweede en derde actie uit de nota *Herijking Volwasseneneducatie* zijn beperkt meetbaar. Het "stimuleren dat intermediairs actiever doorverwijzen naar het taalaanbod" en "netwerken verbinden zodat men elkaar, elkaars mogelijkheden en werkwijzen leert kennen" zijn onvoldoende concreet geformuleerd om te kunnen beoordelen of ze bereikt zijn. Ze beschrijven niet hoe stimulering eruit zal zien, wat wordt verstaan onder 'actiever doorverwijzen' en welke netwerken de gemeente wil verbinden en op welke manier. Ook "aandacht voor de verhouding tussen allochtoon en autochtoon" is onvoldoende concreet uitgewerkt. Via gerichte werving en monitoring wil de gemeente ervoor zorgen dat ook de autochtone laaggeletterde in beeld blijft en gebruik blijft maken van het educatieaanbod. De gemeente concretiseert echter niet wat de verhouding tussen allochtoon en autochtoon zou moeten zijn binnen basiseducatie en wat gerichte werving en monitoring precies inhouden. Het

⁷⁰ Reactie gemeente ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020: De gemeente geeft aan dat het hier gaat om deelname aan gestructureerd aanbod (dus formeel en non-formeel). Later zijn daar eenmalige bijeenkomsten aan toegevoegd, maar die zijn of worden niet in deze realisatiecijfers opgenomen.

⁷¹ Reactie gemeente in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020.

wordt niet duidelijk hoeveel Nederlandstaligen de gemeente met basiseducatie wil bereiken en wanneer. Tot slot geldt dit ook voor een later operationeel doel: de gemeente wil cursussen digitale vaardigheden en vraaggerichte themabijeenkomsten organiseren⁷², maar vermeldt hier niet bij hoeveel cursussen of themabijeenkomsten gerealiseerd moeten worden of hoeveel deelnemers ze daarmee wil bereiken.⁷³

3.2.4 INTEGRALE AANPAK, MULTIPROBLEMATIEK EN INSPANNINGSVERPLICHTING PARTICIPATIEWET

Er is voldoende aandacht voor basiseducatie in het educatiebeleid. Wel is er behoefte aan een integrale aanpak van laaggeletterdheid die over de beleidsterreinen heen reikt.

Uit de interviews⁷⁴, maar ook uit de Expertmeeting Laaggeletterdheid⁷⁵ blijkt dat er een breed gedeelde behoefte is aan één gezamenlijke visie op en aanpak van het probleem laaggeletterdheid. Hoewel de gemeente Utrecht in de *Voorjaarsnota 2019* schrijft de ambitie te hebben om met een integrale blik te werken in het sociaal domein, zien de geïnterviewden dit nog niet terug in de verschillende beleidsnota's. Immers, "als deze integrale blik op het thema laaggeletterdheid wordt toegepast, zou er één Utrechts plan laaggeletterdheid zijn, samengesteld en uitgedragen door de gemeenschappelijke beleidsafdelingen en integraal vastgesteld door de gemeenteraad", aldus Taal Doet Meer.⁷⁶ Het Meerjarenplan 2019-2022⁷⁷ gaat vooral over het educatieaanbod dat bekostigd wordt uit het programma Maatschappelijke Ontwikkeling, maar er wordt weinig verbinding gelegd met de verschillende sociale domeinen.⁷⁸ Ook geeft Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht aan dat samenwerking tussen verschillende betrokken partijen (educatieaanbieders, schuldeisers, deurwaarders, gemeente, eerstelijnszorg/huisartsen, etc.) beter kan.⁷⁹

We hoorden in de expertmeeting verschillende voorbeelden waaruit duidelijk wordt dat er winst te behalen valt als laaggeletterdheid integraler zou worden benaderd. Zo zou Wenl de mogelijkheden die non-formele educatieaanbieders voor hun klanten aanbieden veel meer kunnen benutten,

⁷² Gemeente Utrecht (12 april 2016). Raadsbrief over *Motie 101 Bevorderen digitale vaardigheden*.; Gemeente Utrecht (21 december 2016). *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*. Brief aan de raadscommissie Mens en Samenleving, kenmerk 16.509814.

⁷³ Reactie gemeente ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020: De gemeente geeft aan dat de nota *Herijking Volwasseneneducatie* uit 2013 een richtinggevende nota is waarin de koers is bepaald, geactualiseerd in het Meerjarenplan 2019-2022. Hierin zijn geen 'te plannen aantallen' opgenomen. Jaarlijks wordt er in het subsidieproces gekeken naar de te behalen aantallen.

⁷⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Taal Doet Meer, Leerwerkloket, buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin, gemeente Utrecht organisatieonderdeel Volksgezondheid en Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

⁷⁵ Zie verslag Expertmeeting Laaggeletterdheid van 30 januari 2020.

⁷⁶ Taal Doet Meer (2019). Reactie Taal Doet Meer op gemeentelijk meerjarenplan laaggeletterdheid, juni 2019.

⁷⁷ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

⁷⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Taal Doet Meer*.

⁷⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

zoals ook gebeurt in het inburgeringsbeleid.⁸⁰ In de toekomst ontstaan er ook nieuwe kansen om het beleid voor basiseducatie en inburgering meer op elkaar af te stemmen. Inburgeringscursussen worden momenteel door meer taalscholen aangeboden dan basiseducatie.

Een ander voorbeeld: het Leerwerkloket heeft bij het uitvoeren van haar werkzaamheden te maken met twee totaal verschillende netwerken: een educatienetwerk dat zich richt op laaggeletterdheid bij burgers en een netwerk dat zich richt op taal op de werkvloer. Ook in het Meerjarenplan 2019-2022⁸¹ wordt geen aandacht besteed aan taal op de werkvloer en het versterken van de rol van werkgevers om laaggeletterdheid tegen te gaan.⁸²

Inburgering

Het aanbieden van cursussen voor volwassenen die wél inburgeringsplichtig zijn, is sinds 2013 een taak van het Rijk en wordt ook bekostigd door het Rijk (door middel van een lening die de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) verstrekt aan de inburgeringsplichtigen). 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 WEB.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2018 aangekondigd dat hij gemeenten daarbij weer een grotere rol wil gaan geven. Er is een nieuwe wet inburgering in voorbereiding waarin dat wordt geregeld. De verantwoordelijkheid van de gemeente zou dan uitgebreid worden met een nieuwe doelgroep. De invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel is in maart 2020 verschoven naar 1 juli 2021.^{83, 84} Overigens anticipeert de gemeente Utrecht al op de komst van de nieuwe wet inburgering door de ontwikkeling van pilots die passen bij de uitgangspunten van de nieuwe wet.⁸⁵ Voor de begeleiding van de inburgeraars die nog onder de huidige wet vallen, zal het Rijk vanaf 2021 eenmalig extra geld aan de gemeenten beschikbaar stellen. Inburgeraars die nog onder de oude wet moeten inburgeren, kunnen hierdoor een extra impuls voor taal en begeleiding krijgen.⁸⁶

⁸⁰ Verslag Expertmeeting Laaggeletterdheid van 30 januari 2020.

⁸¹ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

⁸² Rekenkamer Utrecht. *Interview Leerwerkloket*.

⁸³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (23 maart 2020). Kamerbrief inwerkingtreding Wet inburgering naar 1 juli 2021.

⁸⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/ingangsdatum-nieuw-inburgeringsstelsel-naar-1-juli-2021>

⁸⁵ Gemeente Utrecht (20 maart 2019). Raadsbrief *Utrechtse aanpak vooruitlopend op nieuw stelsel inburgering*. Kenmerk 6040479. Gemeente Utrecht (4 februari 2020). Raadsbrief *Stand van zaken inburgering*. Kenmerk 7276473.

⁸⁶ https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=19761&cHash=32fcc0b158ce9d141b816fd4ce1e1058, geraadpleegd op 29 april 2020. Het gaat om € 25,5 miljoen voor alle gemeenten samen.

Diffuus beleid leidt ook tot fragmentatie in de financiering en dient daarmee niet de doelmatige aanwending van middelen. Zo vertelt een van de aanbieders dat zij per onderdeel aparte subsidieaanvragen moeten doen (bij Maatschappelijke Ontwikkeling, digiTaalhuis, Versnelling Overvecht, et cetera). Volgens de geïnterviewde zou het voor aanbieders efficiënter werken als de gemeente vanuit één beeld en één ambitie een vraag zou formuleren aan iedere aanbieder.⁸⁷

Tot slot komen programma's die zich richten op het vergroten van taalvaardigheid soms ter discussie te staan doordat onduidelijk is welke portefeuillehouder dit tot zijn/ haar verantwoordelijkheid rekent. Dat betreft bijvoorbeeld het programma 'Gezonde taal', dat ooit is ontwikkeld in opdracht van Volksgezondheid, gefinancierd met GIDS-middelen⁸⁸ en nu is belegd bij Taal Doet Meer. Inmiddels is het programma doorontwikkeld tot een succesvol programma, dat aantoonbaar goed scoort op de publieke baten ten opzichte van de kosten.⁸⁹ Nu het programma de ontwikkelfase voorbij is, is onduidelijk of en uit welk budget de gemeente de voortzetting van het programma vanaf 2021 zal subsidiëren.⁹⁰

In het gemeentelijk beleid is nog onvoldoende aandacht voor het toeleiden naar basiseducatie van mensen die kampen met multiproblematiek.

Uit landelijke cijfers blijkt dat laaggeletterdheid vaak samenhangt met of zelfs ten grondslag ligt aan andere problemen (zoals werkloosheid, gezondheidsproblemen en schulden). Dat constateren ook de geïnterviewden uit de JGZ, de buurtteams en Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht.⁹¹ Het begint al op het consultatiebureau, waar alle jonge kinderen en hun ouders komen. Laaggeletterdheid is aan de orde van de dag in de spreekkamer van de jeugdartsen op Kanaleneiland. Maar als een jeugdarts laaggeletterdheid in een gezin vermoedt, zijn er vaak nog veel meer dingen aan de hand, zoals te kleine huisvesting, hygiëne, voeding, beweging enzovoort.⁹² Taal heeft dan vaak niet de hoogste prioriteit.

Zodra er sprake is van multiproblematiek kunnen ook de buurtteams in beeld komen. Mensen die naar de buurtteams toekomen hebben dikwijls meerdere problemen tegelijkertijd, zoals stress, verslaving, schulden, huisvesting et cetera. Laaggeletterdheid is daarbij vaak een onderliggend probleem, maar de buurtteams constateren dat het nooit de vraag is waarmee mensen naar hen toe komen. Dat laaggeletterden hun beperkte taalvaardigheid zelf zelden als knelpunt ervaren en benoemen was ook een van de bevindingen uit het rekenkameronderzoek naar de Participatiewet (2019).⁹³ Niet alleen de buurtteams, maar ook onder andere educatieaanbieders, de JGZ en Wenl

⁸⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

⁸⁸ GIDS = Gezond in de stad, rijksgeeld dat is gericht op het verkleinen van gezondheidsverschillen.

⁸⁹ Dat blijkt uit een doorrekening van Instituut Publieke Waarde, in bezit van de rekenkamer.

⁹⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Volksgezondheid*.

⁹¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin, gemeente Utrecht organisatieonderdelen Werk en Inkomen en Volksgezondheid, Prago en Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

⁹² Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Volksgezondheid*.

⁹³ Rekenkamer Utrecht. (26 maart 2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht*, p.49.

benadrukken dat er bij urgente nood in het hoofd van een mens geen ruimte is voor educatie.⁹⁴ Oftewel: “eerst je huis behouden, daarna komt de taal wel weer.”⁹⁵ De hulp van de buurtteams concentreert zich bij multiproblematiek daarom op de urgente problemen. Maar als de meest urgente problemen zijn opgelost verdwijnen mensen geregeld weer uit het zicht. Klanten raken op dat moment niet alleen buiten het gezichtsveld van de buurtteams, maar zijn vaak ook niet meer gemotiveerd om iets te doen aan laaggeletterdheid. Als een klant de eigen laaggeletterdheid niet als probleem ervaart, vinden de buurtteams het lastig iets te doen, want zij werken vraaggericht.⁹⁶ De buurtteams verwijzen nauwelijks mensen door naar educatie basisvaardigheden. Ter illustratie: in 2019 verwees het Buurtteam Overvecht 56 van de 2.400 klanten door naar basiseducatie.⁹⁷

In het gemeentelijk beleid is nog onvoldoende aandacht voor de inspanningsverplichting in het kader van de Participatiewet.

Wie bijstand aanvraagt, moet volgens de Participatiewet de Nederlandse taal voldoende beheersen (minimaal referentieniveau 1F). Wie dat niveau niet aantoonbaar beheerst, moet een taaltoets doen. Wie onvoldoende scoort op die taaltoets, heeft wettelijk een inspanningsverplichting om de Nederlandse taal (beter) te leren. De gemeente Utrecht heeft echter het beleid dat de uitkering niet altijd wordt gekort als iemand daar niet aan voldoet, juist omdat onvoldoende taalbeheersing vaak niet het enige probleem is van bijstandsgerechtigden.⁹⁸ Wanneer WenI beoordeelt dat onvoldoende taalbeheersing de belangrijkste belemmering is om aan het werk te gaan en men weigert om een taaltraject te volgen, dan wordt de uitkering wel gekort. In het eerdergenoemde rekenkameronderzoek naar de Participatiewet zagen we dat bijna een op de drie uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 het Nederlands onvoldoende beheerst. In arrangement 4 geldt dat voor een op de vijf uitkeringsgerechtigden.⁹⁹ Toch is het aantal bijstandsgerechtigden dat taalaanbod van WenI volgt beperkt (zie § 5.2.6 en bijlage 4). Sommige geïnterviewden betogen dan ook dat de gemeente best wat strenger mag zijn op basis van de Participatiewet en meer mag aandringen op het volgen van taallessen.¹⁰⁰ De gemeenteraad heeft in 2019 besloten dat er een intensievere aanpak van taalachterstanden ontwikkeld moet worden om de maatschappelijke participatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen.¹⁰¹ Daarnaast is een motie¹⁰² door het college overgenomen waarin het college wordt opgeroepen:

⁹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interviews buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin, gemeente Utrecht organisatieonderdelen Werk en Inkomen en Volksgezondheid, en Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht.*

⁹⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview Prago.*

⁹⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin.*

⁹⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin.*

⁹⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Werk en Inkomen.*

⁹⁹ Rekenkamer Utrecht. (26 maart 2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht.*

¹⁰⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews VoorleesExpress en Prago.*

¹⁰¹ Besluit 3B in het raadsbesluit van 9 mei 2019 (kenmerk 6091528) behorend bij: Rekenkamer Utrecht (26 maart 2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht.*

¹⁰² Motie 2019/53 *Meedoen begint met taal, ook bij werk en activering.*

1. in het meerjarenplan laaggeletterdheid op te nemen wat het huidige taalaanbod is voor mensen in de bijstand, inclusief een analyse van waar het aanbod aansluit op de behoefte, wat er nog ontbreekt en hoe dit opgelost gaat worden; en
2. hierbij ook mee te nemen hoe meer mensen in de bijstand waar taal een belemmerende factor is voor werk en waarbij potentie is om de taal beter te beheersen, gestimuleerd kunnen worden om de Nederlandse taal (beter) te gaan beheersen.

In het plan van aanpak van de gemeente wordt voor de concrete acties ook verwezen naar het Meerjarenplan 2019-2022¹⁰³. In dit document geeft het college aan dat het op de korte termijn niet mogelijk was om een grondige analyse te doen op de behoefte aan taalondersteuning van bijstandsgerechtigden, maar dat er in de uitkomsten van de nulmeting bij het *Actieplan Werkbeweging* in het vierde kwartaal van 2019 op zal terug worden gekomen. Deze nulmeting is inmiddels uitgevoerd voor arrangement 3, maar nog niet gepubliceerd.¹⁰⁴

3.2.5 INBEDDING BASESEDUCATIE IN UITVOERING EN BELEIDSNOTA'S

Basiseducatie is slechts gedeeltelijk ingebed in de uitvoering van het beleid 'Meedoen naar vermogen'. In de bijbehorende beleidsnota's is basiseducatie nog minder ingebed.

Laaggeletterdheid raakt verschillende levensterreinen. We constateren dat basiseducatie in de bijbehorende voorzieningen die het beleid ten uitvoer brengen, slechts gedeeltelijk is ingebed; in de bijbehorende beleidsnota's is dit nog minder het geval.

In de nota *Herijking Volwasseneneducatie* (2013) staat "taalproblemen komen vaak op andere plekken naar boven: bij financiële hulpverlening, aanvraag van een uitkering, op de (voor)school van de kinderen of bij een internetcursus". Een van de doelstellingen van die nota is dat de gemeente een betere samenhang wil creëren tussen de verschillende vindplaatsen en het educatieaanbod dat in de stad wordt ontplooid. In deze paragraaf wordt de gang van zaken besproken rondom de doorverwijzing vanuit de verschillende leefterreinen naar educatie basisvaardigheden. Dat doen we achtereenvolgens vanuit:

- het werkterrein van de buurtteams;
- het leefgebied van gezin en gezondheid;
- het leefgebied van werk en geld;
- vanuit de doelgroep voortijdig schoolverlaters.

¹⁰³ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

¹⁰⁴ Reactie gemeente ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020: De gemeente geeft aan dat het onderdeel is van het gesprek met de raad over de indicatoren die voor de monitoring van de opgave Werkbeweging zullen worden gehanteerd.

Door de buurtteams vindt doorgaans geen warme overdracht plaats naar de Wegwijzers/ het digiTaalhuis en wordt nog onvoldoende afgestemd.

Buurtteam Sociaal en buurtteam Jeugd en Gezin bieden inwoners van Utrecht ondersteuning op meerdere levensterreinen: wonen, onderwijs, opvoeden en opgroeien, geldzaken (bijstand en inkomensondersteuning), (weer) meedoen en huiselijk geweld.¹⁰⁵ Onderdeel van het bieden van deze basiszorg is onder andere dat de buurtteams aandacht besteden aan de taalvaardigheid van klanten, omdat taal “een grote barrière” kan vormen.¹⁰⁶ Een groot deel van de buurtteammedewerkers heeft de training ‘herkennen en doorverwijzen van laaggeletterdheid’ gevolgd.¹⁰⁷ Ook moeten mensen met vragen op het gebied van taal bij de buurtteams terecht kunnen.¹⁰⁸

We constateren dat er tussen buurtteams en Wegwijzers/ het digiTaalhuis nog onvoldoende warme overdracht plaatsvindt. Na signalering is het de bedoeling dat de Wegwijzers in de digiTaalhuizen de sleutelrol vervullen bij het doorverwijzen van laaggeletterden naar educatie basisvaardigheden. De geïnterviewde buurtteammedewerkers zijn zich hiervan bewust, en adviseren laaggeletterden ook wel naar de Wegwijzers of educatieaanbieders toe te gaan. Buurtteams zouden liever een klant persoonlijk willen overdragen aan een Wegwijzer. Dit zou haalbaar zijn als de Wegwijzers op locatie bij de buurtteams aanwezig zouden zijn. Andersom blijkt dit al te kunnen: buurtteammedewerkers zijn op bepaalde uren fysiek aanwezig in het digiTaalhuis Kanaleneiland en nemen hun cliënten hier mee naartoe zodat zij direct door educatieaanbieders benaderd kunnen worden.¹⁰⁹ Volgens de Bibliotheek Utrecht werken Wegwijzers onafhankelijk en zouden ze vanuit andere locaties dan een bibliotheek kunnen werken.¹¹⁰

Ook constateren we dat er rondom de doorverwijzing vanuit de buurtteams nog onvoldoende wordt afgestemd tussen buurtteams en educatieaanbieders. Een educatieaanbieder pleit voor een warmere overdracht vanuit buurtteams: voorafgaand aan de doorverwijzing, maar ook daarna, zeker bij cliënten met zwaardere problematiek.¹¹¹ De buurtteams willen zelf ook graag kunnen volgen of een doorverwijzing goed uitpakt. Wat ze daarvoor nodig hebben is een goed instrument waarmee ze kunnen monitoren wat er gebeurt met een klant na een doorverwijzing. Er is geëxperimenteerd met de Participatieladder, maar die werkte voor de buurtteams nog niet goed en niet efficiënt, omdat die niet was geïntegreerd in de eigen werkomgeving. De geïnterviewde buurtteammedewerkers hopen op een verbeterde nieuwe versie van dit instrument.¹¹²

¹⁰⁵ Rekenkamer Utrecht (26 maart 2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht*, p.95.

¹⁰⁶ Gemeente Utrecht (september 2017). Nota van uitgangspunten buurtteams 2019-2024.

¹⁰⁷ Brief wethouder Diepeveen maart 2018 aan Adviescommissie voor het Ouderenbeleid Stad Utrecht.

¹⁰⁸ Gemeente Utrecht (30 januari 2018). Beleidsregels buurtteam Sociaal.

¹⁰⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

¹¹⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview Bibliotheek Utrecht*.

¹¹¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Humanitas*.

¹¹² Rekenkamer Utrecht. *Interview buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin*.

Ook in de beleidsstukken zien we dat er vooral aandacht wordt besteed aan het signaleren van laaggeletterdheid door de buurtteams en niet zozeer aan het doorverwijzen naar basiseducatie. Volgens de uitvoeringsnota *Werken aan werk* bepalen de buurtteams bij bijstandsgerechtigden uit arrangement 4 welk aanbod passend zou kunnen zijn voor individuele klanten. Uit het rekenkameronderzoek naar de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt bleek dat 18% van de mensen in arrangement 4 een beperkte taalvaardigheid heeft.¹¹³ Het aanbod van Wenl is vooral bedoeld voor bijstandsgerechtigden in arrangement 3.

Doorverwijzing vanuit Werk en Inkomen vindt niet of nauwelijks plaats.

Doorverwijzing vanuit Wenl naar basiseducatie komt niet frequent voor.¹¹⁴ Voor werkzoekenden die Nederlands als tweede taal hebben, koopt Wenl verschillende trajecten in met een taalcomponent (§ 4.2.2. en § 5.2.1). Voor werkzoekenden met Nederlands als moedertaal geldt in de huidige conjunctuur dat zij meestal met meerdere problemen kampen en dus door de buurtteams worden begeleid (arrangement 4, zie eerste punt hierboven). Bovendien geldt ook voor de werkmatchers van Wenl dat het lastig is om laaggeletterden te herkennen (vanwege bijvoorbeeld taboe, schaamte en het niet ervaren van laaggeletterdheid als probleem onder laaggeletterden), ook al hebben zij daarvoor een training gevolgd van Stichting Lezen & Schrijven. In de praktijk merkt Wenl overigens wel dat laaggeletterden een grotere kans hebben om hun baan te verliezen dan niet-laaggeletterden.¹¹⁵

In de beleidsstukken op de leefterreinen werk en geld staan dan ook weinig actieve oproepen om laaggeletterden door te verwijzen naar basiseducatie. Wel is in beleidsnota's vastgelegd dat Wenl streeft naar het gebruik van begrijpelijke taal en beeldtaal¹¹⁶ en biedt Wenl eigen taalaanbod, onder andere in de vorm van combinatietrajecten taal en werk.¹¹⁷ Over doorverwijzen naar educatie basisvaardigheden staat in deze stukken niets vermeld en ook is er geen beleid om bijstandsgerechtigden te stimuleren hun rekenvaardigheden en digitale vaardigheden te vergroten.

Bij gezin en gezondheid (vooral JGZ) wordt actief gewerkt aan preventie en signalering van laaggeletterdheid.

Bij JGZ wordt actief gewerkt aan preventie van laaggeletterdheid bij kinderen en wordt geprobeerd om via de kinderen de ouders te bereiken en te stimuleren.¹¹⁸ Uit de interviews blijkt daarnaast dat JGZ en VoorleesExpress recentelijk - op eigen initiatief en gebaseerd op praktijkervaring - procedures hebben ontwikkeld met duidelijke afspraken en warme overdracht. De kern van de

¹¹³ Rekenkamer Utrecht (26 maart 2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht*, p. 58

¹¹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Werk en Inkomen.*; Verslag Expertmeeting Laaggeletterdheid van 30 januari 2020.

¹¹⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Werk en Inkomen.*

¹¹⁶ Gemeente Utrecht (2019). *Actie-agenda Utrechters schuldenvrij 2019* en *Handhavingsvisie Wenl 2019-2012*.

¹¹⁷ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis.*

¹¹⁸ Gemeente Utrecht (17 oktober 2019). *Nota Gezondheid voor iedereen. Volksgezondheidsbeleid 2019-2023.*

nieuwe werkwijze is dat Taal Doet Meer de JGZ en de VoorleesExpress op de hoogte houdt van wat er van een doorverwijzing terecht komt (zie kader in bijlage 5). De betrokkenen zijn tevreden over de werkwijze, maar er is nog niet genoeg ervaring mee opgedaan om te kunnen vaststellen wat de aantoonbare effecten ervan zijn.

Er is weinig expliciete aandacht voor laaggeletterdheid bij voortijdig schoolverlaters.

We constateren dat laaggeletterdheid bij voortijdig schoolverlaters niet vooraan op het netvlies van de gemeente staat, zoals ook aan de orde is gesteld bij de Expertmeeting Laaggeletterdheid.¹¹⁹ Volgens de Onderwijsinspectie groeit de omvang van deze groep.¹²⁰ Gemeenten hebben deze voortijdig schoolverlaters in beeld vanuit hun Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voor voortijdig schoolverlaters. In het landelijke beleid is deze doelgroep wel in nadrukkelijk beeld. Zo staat in de kamerbrief *Vervolgaanpak laaggeletterdheid*¹²¹ dat jongeren die zonder startkwalificatie van school gaan in het bijzonder de aandacht verdienen. Toch wordt er in het Meerjarenplan 2019-2022¹²² en in de nota *Herijking Volwasseneneducatie* (2013) geen speciale aandacht besteed aan deze doelgroep. In de regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en de bijbehorende zes actielijnen¹²³ komen de woorden 'taal' of 'laaggeletterdheid' niet voor. Wel worden er door ROC Midden Nederland scholingstrajecten ingezet voor jongeren van achttien jaar en ouder met een NT2-achtergrond. Deze zogenaamde Geïntegreerde Trajecten (bekostigd door MO) combineren beroepsonderwijs en het leren van de Nederlandse taal.

¹¹⁹ Verslag Expertmeeting Laaggeletterdheid van 30 januari 2020.

¹²⁰ Onderwijsinspectie (2019). *De staat van het onderwijs 2019*.

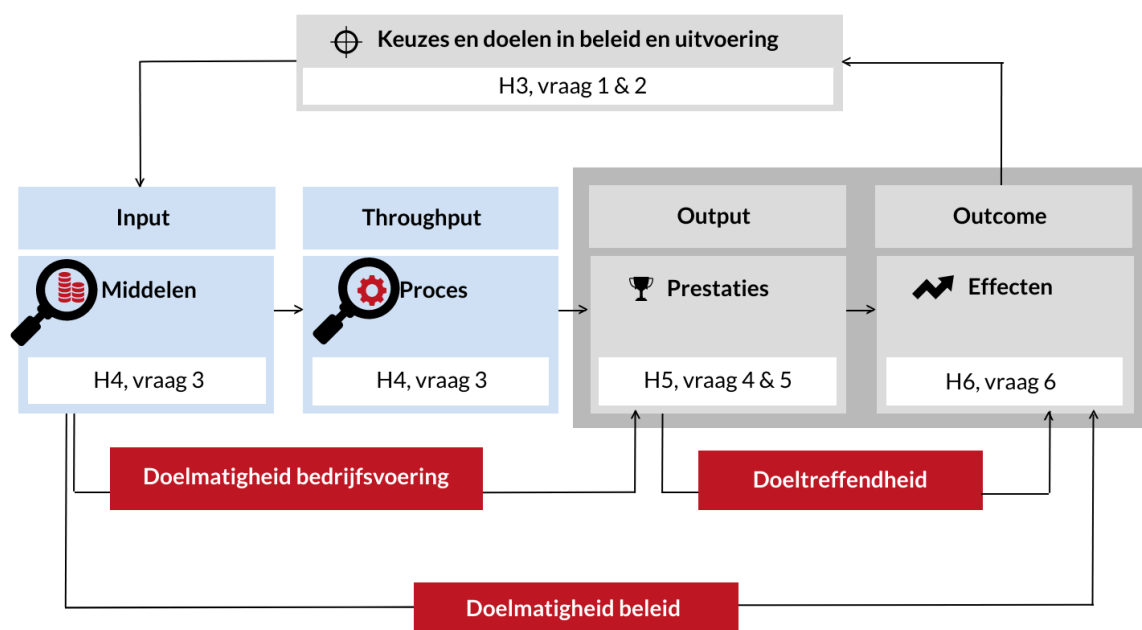
¹²¹ Ministerie van OCW (18 maart 2019). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020 – 2024*. Brief aan de Tweede Kamer, referentienummer 1479729.

¹²² Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022. *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

¹²³ RMC Regio Utrecht (1 juni 2016). Regionaal Programma VSV 2017-2018 met een doorkijk naar 2020.

4 MIDDELEN EN BESTEDING

In dit hoofdstuk geven we inzicht in het budget dat beschikbaar is voor basiseducatie en hoe dat wordt besteed. Daarbij laten we ook zien met welke organisatie de gemeente een inkoop- of subsidierelatie heeft. We beantwoorden daarmee onderzoeksvraag 3. Paragraaf 4.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we nader toe in paragraaf 4.2.



4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van de middelen en besteding het volgende:

1. Boven op de specifieke uitkering van het Rijk voor basiseducatie legt de gemeente een ongeveer even groot bedrag uit eigen middelen bij. Door de inzet van eigen middelen heeft de gemeente Utrecht meer beleidsvrijheid en is een ruimer educatieaanbod mogelijk.
2. Naast het budget basiseducatie zet de gemeente ook geld uit andere programma's en subsidiedoelstellingen in voor activiteiten om basisvaardigheden te vergroten. Deze bedragen vormen bij elkaar een substantiële aanvulling op het budget basiseducatie en maken een groter en gevarieerder aanbod mogelijk. Deze aanvullingen blijken echter niet uit stukken uit de begrotingscyclus of andere beleidsstukken en zijn lastig te verkrijgen, waardoor de raad geen goed inzicht heeft in het totaal beschikbare bedrag voor basiseducatie.
3. De middelen voor basiseducatie worden vooral besteed aan formele educatie en voor meer dan drie kwart aan het leren van Nederlands als tweede taal (NT2, 77%), gevolgd door digitale vaardigheden (17%). Een klein deel van het budget wordt besteed aan Nederlands als eerste taal (NT1, 4%) en rekenen (1%). Dit is niet in strijd met beleidskeuzes, maar wel met het grote

aantal autochtone laaggeletterden en met de percentages inwoners die onvoldoende rekenvaardigheden hebben.

4. Beleidsregels voor basiseducatie met criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen ontbreken. Op de website van de gemeente is niet vermeld dat voor basiseducatie subsidie kan worden aangevraagd. Daardoor ontbreekt een gelijk speelveld voor alle aanbieders. In het Meerjarenplan is vermeld dat in 2020 beleidsregels zullen worden vastgesteld.
5. In de subsidiestaten bij de programmabegrotingen 2017 en 2018 is geen subsidiedoel en subsidieplafond voor digitale vaardigheden opgenomen, terwijl daarvoor wel subsidie is verleend. In de subsidiestaten bij de jaarrekeningen is het subsidiedoel digitale vaardigheden wél opgenomen.
6. De subsidieregisters voor de jaren 2017, 2018 en 2019 zijn goed toegankelijk, maar geven geen compleet en juist beeld van de subsidies die voor basiseducatie verstrekt zijn. Dit doet afbreuk aan de door de gemeente gewenste transparantie.
7. Er is geen centrale plaats bij de gemeente waar complete subsidie- en inkoopdossiers worden bewaard en ontsloten. Dit maakt de interne controle op subsidies en inkoop lastiger.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 BUDGET BASESEDUCATIE RIJK EN GEMEENTE

Boven op de specifieke uitkering van het Rijk voor basiseducatie legt de gemeente een ongeveer even groot bedrag uit eigen middelen bij. Door de inzet van eigen middelen heeft de gemeente Utrecht meer beleidsvrijheid en is een ruimer educatieaanbod mogelijk.

Voor de bekostiging van basiseducatie ontvangt de gemeente van het Rijk een specifieke uitkering educatie op grond van de WEB. Terwijl het rijksbudget voor basiseducatie landelijk sinds 2015 is gestegen, ging de rijksuitkering voor de gemeente Utrecht met € 0,2 miljoen omlaag (figuur 4.1). Dat is een gevolg van de gebruikte verdeelsleutel. Daarin weegt het aantal bijstandsgerechtigden zwaar en in Utrecht is dat aantal lager dan in de andere G4. De rijksuitkering is niet toereikend om alle kosten te dekken.

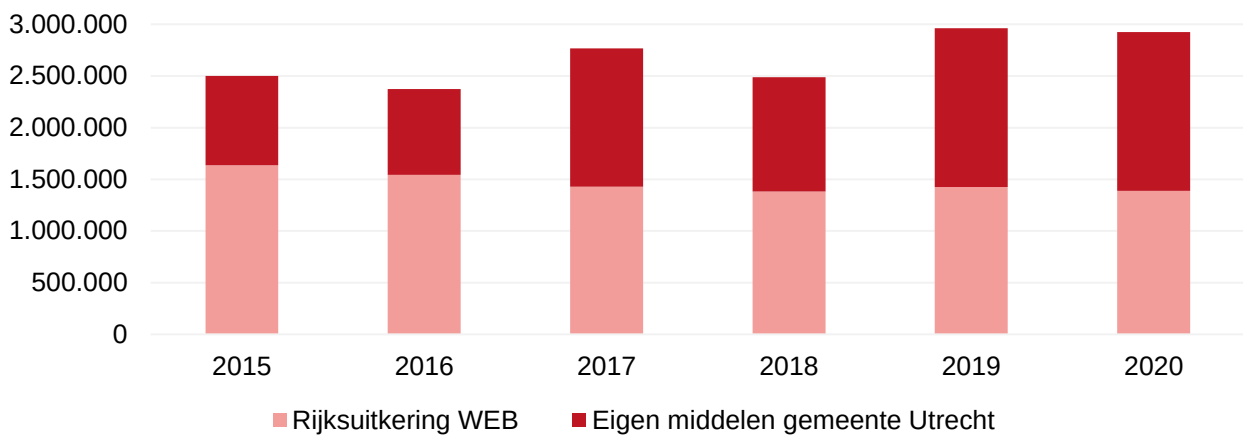
In aanvulling op de rijksuitkering stelt de gemeente geld uit eigen middelen beschikbaar voor de basiseducatie (figuur 4.1). Door de inzet van eigen middelen is een ruimer educatieaanbod mogelijk. Het gemeentelijke budget is sinds 2015 gestegen. In 2017 is de inzet van eigen middelen structureel verhoogd om het aanbod uit te breiden met digitale vaardigheden en incidenteel om wachtlijsten weg te werken. In 2019 is de inzet van eigen middelen structureel verhoogd met extra middelen uit het *Coalitieakkoord*¹²⁴ voor laaggeletterdheid/ digitale vaardigheden en het versterken

¹²⁴ GroenLinks, D66, ChristenUnie (mei 2018). *Coalitieakkoord Ruimte voor iedereen*. Utrecht 2018-2022.

van de sociale basis. Dankzij de grotere bijdrage uit eigen middelen is het totale budget voor basiseducatie sinds 2015 per saldo toegenomen. Sinds 2019 is het aandeel uit eigen middelen van de gemeente groter dan de uitkering van het Rijk (figuur 4.1). In 2019 bedroeg de specifieke uitkering van het Rijk voor de gemeente Utrecht ruim € 1,4 miljoen en de bijdrage van de gemeente ruim € 1,5 miljoen. In totaal was daardoor bijna € 3 miljoen geoormerkt voor basiseducatie. Door de inzet van eigen middelen heeft de gemeente Utrecht een zekere beleidsvrijheid. De wettelijke voorschriften van het Rijk hebben namelijk alleen betrekking op het aanbod dat uit de rijksuitkering bekostigd wordt.

Figuur 4.1 Hoogte van de Rijksuitkering¹²⁵ en het beschikbare gemeentelijke budget dat geoormerkt is voor basiseducatie in de jaren 2015-2020. Bedragen in €.¹²⁶

De Rijksuitkering voor Utrecht is gedaald, de bijdrage uit eigen middelen van de gemeente Utrecht is gestegen.



¹²⁵ Beschikkingen DUO over specifieke uitkering educatie aan Gemeente Utrecht 2015 tot en met 2020.

¹²⁶ 2015 t/m 2019: opgave MO op basis van SAP, 5 februari 2020; Bron 2020: gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*, p. 14. NB: Op p. 15: "In de gemeentebegroting is voor Laaggeletterdheid + Digitale Vaardigheden (zonder inzet Jeugdbudget) in totaal ongeveer € 1.535.000 beschikbaar. (...) Via het gemeentelijk Initiatievenfonds, de Onderwijsimpuls, het landelijk Programma Tel mee met Taal en algemene fondsen zijn ook voor incidentele projecten financiële impulsen mogelijk." En: "In 2017 en 2018 zijn deze wachtlijsten incidenteel opgelost door een extra investering van 250.000 euro uit het WMO-budget." Gemeentelijk budget 2017 incl. € 253.750 extra incidentele middelen voor o.a. digitale vaardigheden (motie 2015/101) en extra taalcursussen i.v.m. wachtlijsten. Gemeentelijk budget 2019 en 2020 incl. structurele verhoging met extra impuls Coalitieakkoord voor "Tegengaan laaggeletterdheid, vergroten digivaardigheden" en "versterken sociale basis". Berekening 2020: In Meerjarenplan p. 14: € 1.234.500 + € 453.922 = € 1.688.422. Afgetrokken: € 100.000 VoorleesExpress en € 52.000 plezier inlezen en leren (projecten niet voor volwassenen).

4.2.2 ANDERE BUDGETTEN VOOR BASESEDUCATIE

Naast het budget basiseducatie zet de gemeente ook geld uit andere programma's en subsidiedoelstellingen in voor activiteiten om basisvaardigheden te vergroten. Deze bedragen vormen bij elkaar een substantiële aanvulling op het budget basiseducatie en maken een groter en gevarieerder aanbod mogelijk.

Activiteiten die bijdragen aan het vergroten van basisvaardigheden worden bekostigd vanuit drie programma's: Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Werk en Inkomen (WenI) en Volksgezondheid (VG). In deze paragraaf laten we zien uit welke budgetten deze middelen komen en hoe ze besteed worden. We laten eerst de uitgaven uit programma MO zien en dan de uitgaven uit de andere twee programma's.

Activiteiten bekostigd uit programma MO¹²⁷

Het geld dat voor basiseducatie geoormerkt is (figuur 4.1, bijna € 3 miljoen in 2019), valt geheel onder het programma MO. Het wordt grotendeels besteed aan formele en non-formele educatie. In aanvulling daarop wordt uit andere budgetten binnen programma MO nog extra geld (€ 0,4 miljoen in 2019) ingezet voor basiseducatie. Dit wordt besteed aan informele en non-formele educatie en is niet in figuur 4.1 meegenomen. In figuur 4.2 (2019) en tabel 4.3 (2017-2019) is het totaal van uitgaven aan basiseducatie vanuit programma MO te zien. In tabel 4.3 is ook te zien uit welke budgetten het geld komt. Binnen programma MO vallen al deze budgetten onder dezelfde prestatiedoelstelling 1.1.1. Basisvoorzieningen.

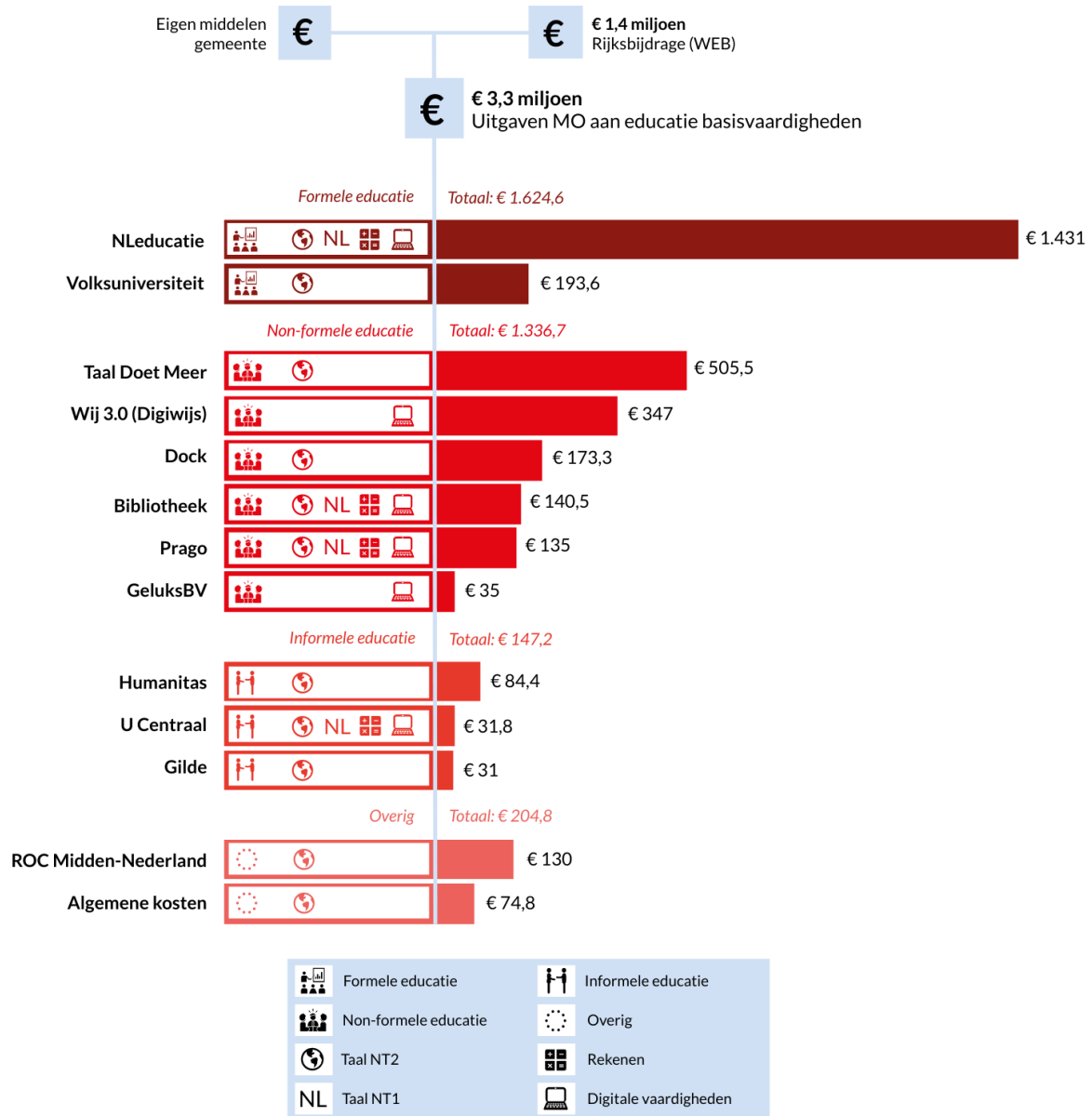
Aan de linkerkant van figuur 4.2 staan alle educatieaanbieders, met daarachter in icoontjes de basisvaardigheden waar zij zich op richten. Verder is in figuur 4.2 te zien dat een groot deel van de middelen voor basiseducatie besteed wordt aan formele en non-formele educatie en een klein deel aan informele educatie en het ROC. Een klein deel wordt besteed aan algemene kosten, zoals het beschikbaar stellen van aanvullende leermaterialen, licenties voor Oefenen.nl, gratis bibliotheek-abonnementen, evaluaties en onderzoek.

Boven de staven behorend bij de educatieaanbieders staan de totale bedragen die aan formele, non-formele en informele educatie uitgegeven worden. In 2019 heeft de gemeente twaalf verschillende organisaties bekostigd. Met NLeeducatie bestaat een inkooprelatie, met de overige aanbieders een subsidierelatie.

¹²⁷ In de *Programmabegroting 2020* is de indeling van programma's gewijzigd. Programma MO bestaat niet meer. Laaggeletterdheid, stimuleren vrijwilligerswerk, sociaal makelaarschap, versterking sociale basis en informele zorg zijn in 2020 ondergebracht in het programma Samenleven en Sport. Ondersteuning schuldhulpverlening vanuit Informele zorg is ondergebracht in het programma Ondersteuning op Maat.

Figuur 4.2 Uitgaven van gemeente Utrecht in 2019 aan basiseducatie ten laste van programma MO (bedragen x 1.000)

De totale uitgaven van € 3,3 miljoen zijn verdeeld over 12 aanbieders, het meeste geld gaat naar formele en non-formele educatie.



In tabel 4.3 staan de MO-uitgaven in de periode 2017 tot en met 2019¹²⁸ en daarbij is ook te zien uit welke budgetten deze uitgaven betaald zijn. Het bovenste deel van tabel 4.3 bevat de uitgaven die ten laste komen van het geormerkte budget voor basiseducatie (ook vermeld in figuur 4.1). Per jaar wijken de uitgaven iets af van het beschikbare budget, maar over de drie jaar genomen zijn ze ongeveer in balans en wordt het beschikbare budget voor educatie basisvaardigheden geheel besteed.

¹²⁸ De subsidiebedragen voor 2019 en sommige subsidiebedragen voor 2018 waren bij afsluiting van de gegevensverzameling nog niet definitief vastgesteld. In die gevallen is het voorlopig toegekende bedrag vermeld.

Tabel 4.3 Uitgaven aan basiseducatie in Utrecht ten laste van het MO-budget, in de jaren 2017-2019

De meeste uitgaven komen ten laste van het budget basiseducatie, maar de bedragen uit andere budgetten zijn substantieel.

Aanbieder	2017	2018	2019
<i>T.l.v. budget basiseducatie:</i>			
Nleducatie werkelijke uitgaven	€ 1.247.490	€ 1.325.925	€ 1.430.625
ROC Midden Nederland (WEB-aanbod en Geïntegreerde Trajecten 18+) ¹²⁹	€ 550.141	€ 169.000	€ 130.000
Volksuniversiteit Utrecht	€ 155.000	€ 180.000	€ 193.550
Taal Doet Meer	€ 315.000	€ 315.000	€ 425.500
Prago	€ 119.464	€ 119.464	€ 135.000
Wij 3.0 (Digiwijs)	€ 329.000	€ 250.000	€ 347.000
Bibliotheek	€ 100.000	€ 100.000	€ 140.500
GeluksBV	€ 0	€ 17.600	€ 35.000
Overige uitgaven t.l.v. MO/ basiseducatie (Totaal monitoring, onderzoek en incidentele uitgaven)	€ 52.066	€ 70.533	€ 74.840
Subtotaal uit budget basiseducatie	€ 2.868.161	€ 2.547.522	€ 2.912.015
<i>T.l.v. budget Wijkactieprogramma Overvecht (2017) en Versnelling Overvecht (2018-2019):</i>			
Taal Doet Meer: Taalversnelling Overvecht (en de betrokken partners)	€ 0	€ 73.670	€ 80.000
Wijk&co: Taalalliantie/Taal en Ontmoeting Overvecht	€ 25.000	€ 75.000	€ 0
Dock: Taal en Ontmoeting Overvecht	€ 0	€ 0	€ 75.186
Subtotaal uit budget Wijkactieprogramma Overvecht/ Versnelling Overvecht	€ 25.000	€ 148.670	€ 155.186
<i>T.l.v. budget Sociaal makelaarschap:</i>			
Wijk&co: Taalalliantie Taal en Ontwikkeling Overvecht als onderdeel van sociaal makelaarschap Overvecht en Noordoost	€ 98.000	€ 98.000	€ 0

¹²⁹ Tot en met 2017 werd er WEB-aanbod via het ROC bekostigd vanuit het educatiebudget (€ 430.401). In 2017 ging € 97.500 naar de Geïntegreerde Trajecten voor volwassenen. De bedragen voor 2018 en 2019 hebben uitsluitend betrekking op de kosten voor de Geïntegreerde Trajecten voor volwassenen.

Aanbieder	2017	2018	2019
Dock: Taalalliantie Taal en Ontwikkeling Overvecht als onderdeel van sociaal makelaarschap Utrecht stad	€ 0	€ 0	€ 98.532
Subtotaal uit budget Sociaal makelaarschap	€ 98.000	€ 98.000	€ 98.532
<i>T.I.v. budgetten informele zorg, stimulering vrijwilligerswerk en versterking sociale basis</i>			
Humanitas: Totaal taalmaatjes	€ 34.953	€ 63.054	€ 84.345
U Centraal: Totaal taalondersteuning, voor 't zelfde geld, digitaal spreekuur, Online op orde, taal en gezondheid binnen AMWHAT	€ 28.000	€ 31.816	€ 31.816
St. Gilde Utrecht: Taal en conversatie, waaronder programma taalondersteuning Nederlands (NT2)	€ 31.000	€ 31.000	€ 31.000
GeluksBV	€ 17.600	€ 18.540	€ 0
Subtotaal uit budgetten informele zorg, stimulering vrijwilligerswerk en versterking sociale basis	€ 111.553	€ 144.410	€ 147.161
Totaal uitgaven educatie basisvaardigheden via MO	€ 3.102.714	€ 2.938.602	€ 3.312.894

Het geoormerkte budget voor basiseducatie wordt grotendeels besteed aan de inkoop en subsidiëring van formele en non-formele educatie, de infrastructuur (aanschaf computers, werving en scholing van vrijwilligers) en het bevorderen van de toegang tot het aanbod via de digiTaalhuizen. Het digiTaalhuis is een samenwerkingsverband tussen de Bibliotheek Utrecht, Taal Doet Meer en Wij 3.0 (Digiwijs). De activiteiten van het digiTaalhuis worden uit de subsidies van deze drie organisaties betaald.

Vanuit de budgetten Wijkactieprogramma Overvecht/ Versnelling Overvecht en Sociaal makelaars zijn activiteiten voor non-formele educatie betaald. De budgetten voor Wijkactieprogramma Overvecht/ Versnelling Overvecht zijn incidentele middelen. Samen met de middelen voor sociaal makelaars in deze wijk kan daardoor het educatieaanbod in Overvecht tijdelijk groter zijn dan zonder deze middelen. Vanaf 2020 heet dit budget 'Samen voor Overvecht'.

Vanuit de budgetten voor informele zorg, stimulering vrijwilligerswerk en versterking sociale basis zijn vooral aanbieders van informele educatie betaald. Zij ontvangen een totaalsubsidie voor een breed scala aan activiteiten, waarvan educatie een (meestal klein) onderdeel is. Op verzoek van de rekenkamer hebben zij een globale inschatting gemaakt van het deel van de subsidie dat gebruikt wordt voor activiteiten die (mede) gericht zijn op het vergroten van basisvaardigheden. Alleen dit deel is vermeld in figuur 4.2 en tabel 4.3. In 2017 en 2018 is uit het budget voor informele zorg ook een subsidie voor GeluksBV (non-formele educatie) betaald (zie tabel 4.3). De subsidiedoelstelling waaruit het aanbod van informele educatie betaald wordt, verschilt per

aanbieder en soms ook per jaar. De reden voor de wisselende subsidiedoelstellingen voor dezelfde activiteit is niet vermeld in de programmabegrotingen.

Deze aanvullingen blijken echter niet uit stukken uit de begrotingscyclus of andere beleidsstukken en zijn lastig te verkrijgen, waardoor de raad geen goed inzicht heeft in het totaal beschikbare bedrag.

Uit tabel 4.3 blijkt dat er binnen programma MO meer geld naar basiseducatie gaat dan alleen het budget dat daarvoor geoormerkt is. In de programmabegrotingen en beleidsnota's is dat niet te zien en het bleek niet eenvoudig om hiervan een compleet beeld te vormen.¹³⁰ De bijdragen aan basiseducatie vanuit deze andere budgetten van MO zijn toegenomen van bijna € 235.000 in 2017 naar ruim € 400.000 in 2019. Dankzij deze bijdragen is een groter en gevarieerder aanbod van basiseducatie mogelijk.

De subsidies worden per jaar toegekend, maar de meeste subsidies hebben een structureel karakter. Incidentele extra subsidies zijn verstrekt voor de aanschaf van computers en het inrichten van leslokalen en voor de werving van vrijwilligers. Meerdere aanbieders gaven aan dat zij het lastig vinden dat zij geen meerjarige subsidie krijgen, vanwege de onzekerheid die daarmee gepaard gaat. Subsidie kan alleen worden verstrekt binnen de kaders van een door de raad vastgestelde programmabegroting. In de Algemene Subsidieverordening en het Uitvoeringskader subsidieverstreking en in de beleidsdocumenten voor basiseducatie is niet aangegeven of en op grond van welke criteria gewerkt wordt met jaarsubsidies of meerjarige subsidies. De gemeente heeft eind juni 2020 nieuwe nadere regels aangekondigd, waarin de optie van meerjarige subsidies wordt opgenomen.¹³¹

In figuur 4.2 en tabel 4.3 is alleen te zien hoeveel de gemeente aan de activiteiten bijdraagt. Sommige aanbieders hebben naast de bijdrage van de gemeente ook andere inkomsten die gebruikt worden om de kosten te dekken. Zo wordt een deel van het aanbod van Taal Doet Meer (gedeeltelijk of grotendeels) betaald uit andere middelen zoals fondsen en bijdragen van bedrijven en particuliere organisaties. Dit is een bewuste keuze van deze educatieaanbieder, omdat zij niet volledig afhankelijk wil zijn van de gemeente en ook echt 'van de stad' wil zijn. Taal Doet Meer geeft aan dat meerjarige samenwerking met de gemeente een positief effect heeft op cofinanciering door fondsen en andere financiers.¹³² Deze financiering door derden heeft volgens Taal Doet Meer voldoende continuïteit. Aanbieders van informele educatie ontvangen een vergoeding van particuliere taalscholen als zij deelnemers van inburgeringscursussen op deze taalscholen extra oefening in spreekvaardigheid bieden. Inburgeringscursussen vallen namelijk niet onder het budget basiseducatie, maar worden bekostigd via middelen van de rijksoverheid voor inburgering. Afspraken hierover zijn gemaakt op initiatief van de gemeente Utrecht.

¹³⁰ In de ambtelijke reactie op het rapport wordt gewezen op het overzicht in bijlage 2 van het Meerjarenplan 2019-2022 en verder op de WMO-uitvoeringsagenda's en (tussen)rapportages. Bijlage 2 is niet volledig en presenteert alleen de jaarschijf 2019.

¹³¹ Raadsbrief *Toezegging Heldere subsidieverstreking sociale basis* (30 juni 2020), met bijlage nadere toelichting.

¹³² Reactie Taal Doet Meer in kader van ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

Activiteiten bekostigd uit de programma's Wenl en Volksgezondheid

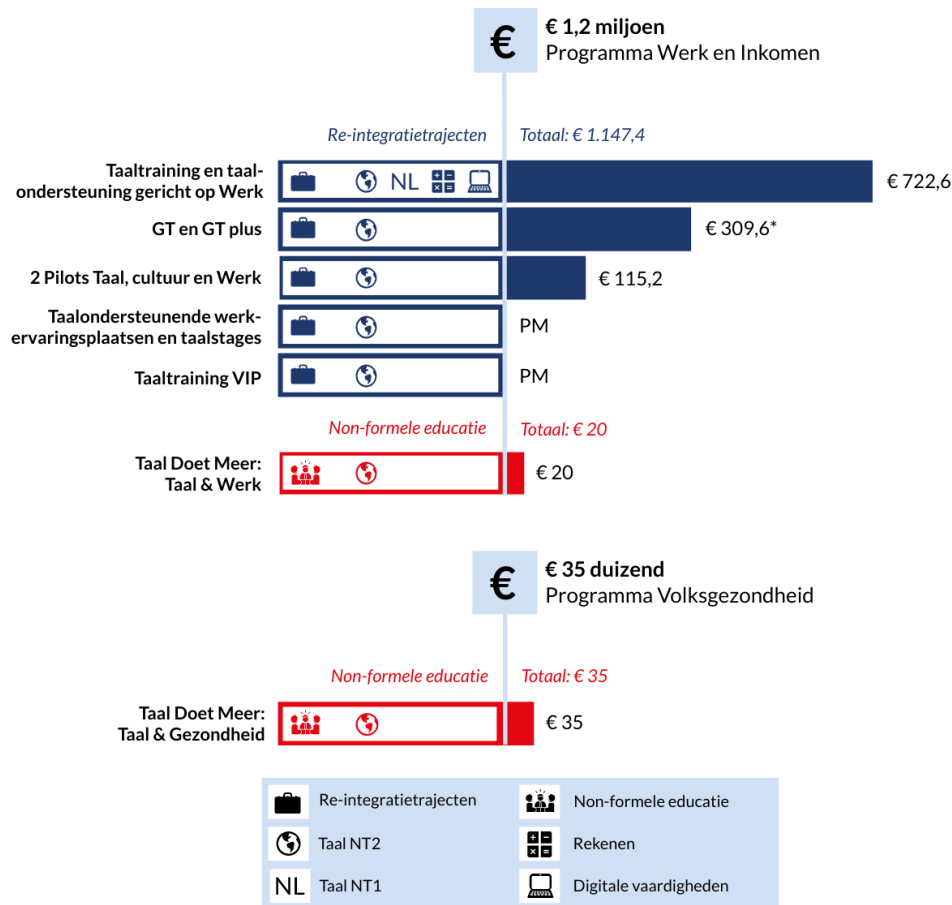
In figuur 4.4 (2019) en tabel 4.5 (2017-2019) is te zien welke aanbieders (mede) bekostigd worden vanuit de programma's Wenl en Volksgezondheid. Vanuit programma Wenl worden re-integratietrajecten bekostigd. Daarbij zijn ook trajecten waarbij basisvaardigheden (vooral NT2) een onderdeel vormen. Het gaat hier om een budget van in totaal bijna € 1,2 miljoen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de kosten van GT plus (geïntegreerde trajecten mbo-opleiding en formele inburgering) in dit bedrag zijn meegeteld. Vanuit Volksgezondheid gaat het om een budget van € 35.000.

De bedragen in figuur 4.4 en tabel 4.5 zijn de totale uitgaven aan de complete trajecten. Omdat basisvaardigheden in deze trajecten verweven zijn met andere leerdoelen (bijvoorbeeld sollicitatievaardigheden, vakkennis, cultuur op de werkvloer), is het onmogelijk precies te berekenen wat de kosten zijn van het onderdeel basisvaardigheden daarbinnen. Het inkoopbedrag per traject mag niet openbaar gemaakt worden. Daarom zijn alleen totaalbedragen voor meerdere trajecten samen vermeld. Het is zeer arbeidsintensief om de kosten van taalondersteunende werkervaringsplaatsen en taalstages bij werkgevers te achterhalen, omdat het hier maatwerkafspraken per persoon en bedrijf betreft. Voor het doel van dit onderzoek voert dat te ver, daarom zijn de kosten daarvan als PM vermeld.

Ook het project Taal & Werk van Taal Doet Meer wordt vanuit programma Wenl gesubsidieerd. Vanuit programma Volksgezondheid is subsidie verleend aan het project Taal & Gezondheid van Taal Doet Meer. Beide organisatieonderdelen hebben aangekondigd dat zij de subsidie aan Taal Doet Meer gaan beëindigen (Wenl in 2020 en Volksgezondheid in 2021), omdat zij het niet langer hun taak vinden deze activiteiten te bekostigen en omdat een rijkssubsidie voor het project Taal en Werk in 2019 afliep. Om de voortzetting van het project Taal en Werk mogelijk te maken, heeft het college besloten in 2020 een subsidie van € 30.000 toe te kennen vanuit programma MO, budget Versterken Sociale Basis/ Samenleven. Over de toekomstige bekostiging van het project Taal & Gezondheid is nog geen besluit genomen.

Figuur 4.4 Uitgaven van gemeente Utrecht in 2019 aan activiteiten die bijdragen aan de versterking van basisvaardigheden ten laste van de programma's Werk en Inkomen en Volksgezondheid (bedragen x 1.000)

Uitgaven uit het programma WenI zijn vooral bestemd voor re-integratietrajecten met een taalcomponent.



*Dit bedrag bevat ook de kosten voor GT plus (geïntegreerde trajecten mbo-opleiding en formele inburgering).

Tabel 4.5 *Bekostiging van activiteiten basisvaardigheden vanuit de programma's Wenl en Volksgezondheid in de periode 2017 tot en met 2019.*¹³³ De 'X' geeft aan dat er in het betreffende jaar activiteiten van deze organisatie zijn bekostigd.

De uitgaven in 2018 lagen veel lager dan in 2017 en 2019 en de aanbieders wisselen per jaar.

Trajecten en Aanbieders	2017	2018	2019
<i>Subsidie t.l.v. programma Volksgezondheid</i>			
Taal Doet Meer: Taal en Gezondheid	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Totaal subsidie via programma Volksgezondheid	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
<i>Subsidie t.l.v. programma Wenl, budget werkgelegenheidsoffensief (prestatiedoel 1.1.1, 2017 en 2019), re-integratie (prestatiedoel 2.1.1, 2018)</i>			
Taal Doet Meer: Taal & Werk/ Eigen Kracht	€ 40.000	€ 40.000	€ 20.000
Subtotaal subsidie via programma Wenl	€ 40.000	€ 40.000	€ 20.000
<i>Inkoop t.l.v. programma Wenl, budget re-integratie</i>			
Capabel Taal BV: Taaltraining gericht op werk	X		
UW: Samen Actief	X	X	
Zeven taalscholen voor extra taalondersteuning voor statushouders. (Acceptus, NCB Opleidingen BV, Prisma Opleidingen, Lest Best, Babel, NL Training, PAIR BV)			X
Sagenn: Taal & Ondersteuning			X
NL Training BV: Taaltraining gericht op werk en Taaltoets	X	X	X
Kosten taaltraining en taalondersteuning gericht op werk	€ 800.065	€ 372.000	€ 722.644
Randstad HR Solution, TopTaal en KIT Intercultural Professionals: Pilot taal, cultuur en werk (Taal en Logistiek)			X
Queridon Taal & Horeca en The Colour Kitchen: Pilot taal, Cultuur en Werk (Taal en Horeca)			X
Kosten twee pilots taal, cultuur en werk	€ 0	€ 0	€ 115.170
ROC Midden Nederland: Geïntegreerde Trajecten (GT)	X	X	X
ROC Midden Nederland: Geïntegreerde Trajecten Plus (GT plus)	X	X	X
Kosten GT en GT plus voor 18+	€ 218.927	€ 491.292	€ 309.641

¹³³ Subsidiedossiers Taal doet Meer; Inkoopdossiers Wenl; Aanvullende informatie Wenl; Bijlage 1 van rekenkamerrapport *Werken aan Perspectief* (26 maart 2019).

Trajecten en Aanbieders	2017	2018	2019
Taaltraining VIP	PM	PM	PM
Diverse werkgevers: Taalondersteunende werkervaringsplaats voor statushouders	PM	PM	PM
Diverse werkgevers: Taalstage statushouders	PM	PM	PM
Subtotaal inkoop via programma WenI, budget re-integratie	€ 1.018.992	€ 863.292	€ 1.147.455
Totaal inkoop en subsidie via programma WenI	€ 1.058.992	€ 903.292	€ 1.167.455

Het is opvallend dat de gemeente in 2017 en 2019 veel meer re-integratietrajecten met een component basisvaardigheden heeft ingekocht dan in 2018. De daling in 2018 ten opzichte van 2017 kan vooral verklaard worden door een zeer sterke daling van het bijstandsvolume in 2018. De economie trok zo aan dat ook mensen met beperkte taalvaardigheid werk wisten te vinden. De stijging in 2019 is het gevolg van een aantal in 2019 gestarte projecten vooruitlopend op het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals Taal en Ondersteuning, extra taalondersteuning statushouders en pilots taal, cultuur en werk. In de tabel is ook te zien dat de inkooprelaties bij re-integratie regelmatig wisselen. De meeste contracten voor re-integratietrajecten met een component basisvaardigheden hadden een looptijd van een of twee jaar, waarna de gemeente overstapt op een andere aanbieder. Bij de basiseducatie die bekostigd wordt uit programma MO zijn minder wisselingen van aanbieders te zien.

4.2.3 VERDELING BUDGET OVER EDUCATIEAANBOD

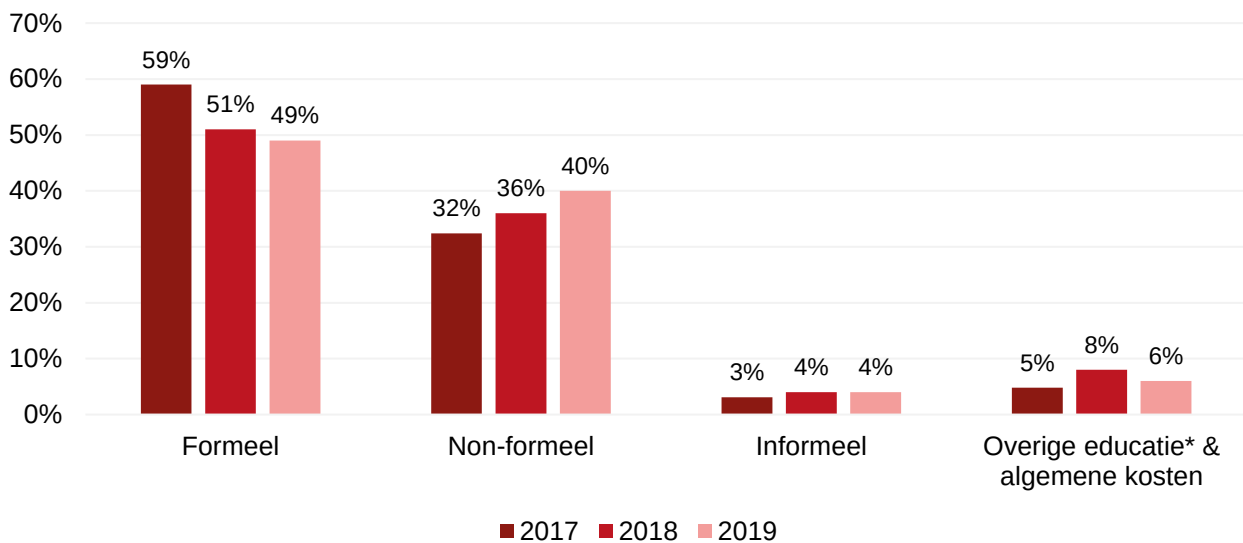
De middelen voor basiseducatie worden vooral besteed aan formele educatie en voor meer dan drie kwart aan het leren van Nederlands als tweede taal (NT2, 77%), gevolgd door digitale vaardigheden (17%).

Om de raad meer inzicht te geven in de wijze waarop de middelen voor basiseducatie worden ingezet, hebben wij in beeld gebracht hoe deze verdeeld worden over de verschillende vormen van educatie en over de verschillende basisvaardigheden die onder de WEB vallen. Ook hebben we gekeken of zich in de periode 2017-2019 verschuivingen hebben voorgedaan.

Het aanbod dat bekostigd is uit het programma MO kan worden onderverdeeld in drie categorieën: formele, non-formele en informele educatie (§ 3.2.1). In figuur 4.6 is te zien hoe het budget verdeeld is over deze categorieën.

Figuur 4.6 Verdeling educatiebudget MO over educatieaanbod in 2017-2019¹³⁴

Het meeste geld gaat naar formele en non-formele educatie, verschuiving van formele educatie naar non-formele educatie.



*Met overige educatie wordt bedoeld de geïntegreerde trajecten (GT) van ROC Midden Nederland, bekostigd vanuit MO.

Ruim de helft van het budget wordt besteed aan formele educatie. In de periode 2017-2019 is er een verschuiving van middelen geweest van formele naar non-formele educatie. Het aandeel van de informele educatie is klein, maar ook toegenomen. Deze verschuiving past bij de beleidskeuze die de gemeente eind 2016 gemaakt heeft, want zowel het Rijk als gemeente besloten toen minder geld uit te trekken voor basiseducatie. Door meer in te zetten op non-formele educatie (met vrijwilligers) in plaats van formele educatie (met professionele docenten) kunnen meer deelnemers bereikt worden.¹³⁵ Ook in het coalitieakkoord is gewezen op het benutten van de kracht van de stad waaronder de inzet van taalvrijwilligers.¹³⁶

In figuur 4.6 zijn de kosten van de re-integratietrajecten van WenI buiten beschouwing gelaten, omdat het aandeel basisvaardigheden niet te bepalen is. Deze trajecten worden door professionals gegeven en zijn daarom het best te vergelijken met formele educatie.

¹³⁴ Rekenkamer Utrecht op basis van subsidie- en inkoopdossiers.

¹³⁵ Gemeente Utrecht (21 december 2016). Raadsbrief over *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*.

¹³⁶ Coalitieakkoord GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). *Ruimte voor iedereen. Utrecht 2018-2022*.

Een klein deel van het budget wordt besteed aan Nederlands als eerste taal (NT1; 4%) en rekenen (1%). Dit is niet in strijd met beleidskeuzes, maar wel met het grote aantal autochtone laaggeletterden en met de percentages inwoners die onvoldoende rekenvaardigheden hebben.

Onder de WEB valt educatie in vier vaardigheden: NT1, NT2, rekenen en sinds 2017 digitale vaardigheden. In 2013 heeft de gemeente besloten prioriteit te geven aan taalbevordering voor volwassenen die onder niveau 2F functioneren.¹³⁷ Daarbij signaleerde de gemeente het volgende: “Door het wegvallen van Inburgeringaanbod is de vraag van allochtonen naar taalcursussen/taalbegeleiding fors toegenomen. Wij willen ervoor waken dat ook de autochtone laaggeletterde in beeld blijft en van het aanbod gebruik blijft maken. Via gerichte werving en monitoring geven wij die aandacht vorm.” In de nota is geen nulmeting van de verhouding autochtoon/ allochtoon vermeld. Dat is nu ook niet meer te achterhalen.

In 2015 heeft de raad bij motie gevraagd het vergroten van taal- en digitale basisvaardigheden van Utrechters integraal onderdeel uit te laten maken van de inzet binnen deze programma's.¹³⁸ Daardoor kregen ook digitale vaardigheden meer aandacht in het gemeentelijk beleid.

In figuur 4.7 is de verdeling van het budget over de verschillende basisvaardigheden geprobeerd weer te geven. Hierbij plaatsen wij de kanttekening dat wij de uitgaven per activiteit hebben toegerekend op basis van het zwaartepunt van de educatieactiviteiten. De verdelingen waren echter niet altijd exact te herleiden en in de praktijk blijkt dat in sommige trajecten verschillende basisvaardigheden tegelijk kunnen worden geleerd. Zo kan taalles bijvoorbeeld via de computer worden gegeven en wordt bij Wij 3.0 (Digiwijs) Oefenen.nl aangeboden, waarbij ook laagtaalvaardige deelnemers toegankelijk digitale vaardigheden kunnen leren.¹³⁹ De percentages zijn schattingen van de verdeling van het budget over de basisvaardigheden. In figuur 4.7 is te zien dat meer dan driekwart van de beschikbare middelen (77% in 2019) besteed wordt aan Nederlands als tweede taal (NT2), gevolgd door digitale vaardigheden (17% in 2019). Een zeer klein deel van het budget wordt besteed aan NT1 (4% in 2019) en aan rekenen (1% in 2019). In de periode 2017-2019 is er een kleine verschuiving geweest (3% van het budget) van NT2 naar digitale vaardigheden.

Dat het meeste geld naar taal en digitale vaardigheden gaat, past bij de gemaakte beleidskeuzes (prioriteit bij taal en extra aandacht voor digitale vaardigheden). Welke verhouding tussen de verschillende vaardigheden (NT1, NT2, rekenen, digitale vaardigheden) wenselijk zou zijn, is niet concreet in het beleid benoemd. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoe het budget over NT1 en NT2 moest worden verdeeld.

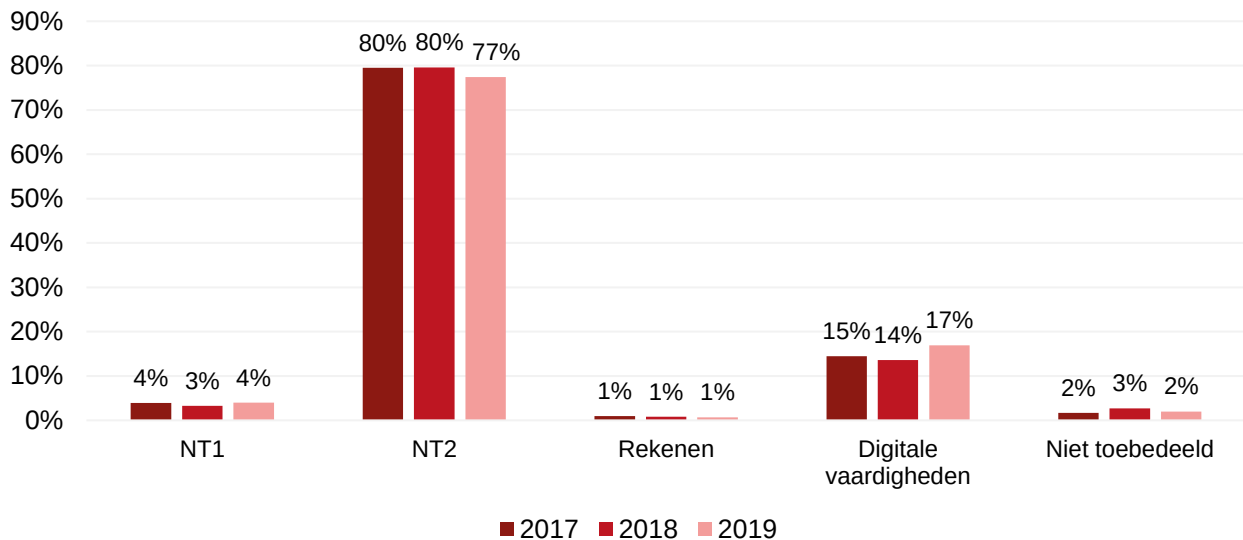
¹³⁷ Gemeente Utrecht (november 2013). Nota *Herijking volwasseneneducatie. Taal, de basis om mee te doen*.

¹³⁸ Gemeente Utrecht (2015). Motie 2015/M101. *Inclusief beleid taal- en digitale vaardigheden*. Deze motie is unaniem aangenomen door de raad op 30 juni 2015.

¹³⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

Figuur 4.7 Verdeling van het budget over de basisvaardigheden in de jaren 2017-2019¹⁴⁰

Het meeste geld gaat naar NT2.



Ondanks de zorg die de gemeente in 2013 uitte over de NT1-groep, is niet voorkomen dat er weinig geld besteed wordt aan het taalaanbod voor deze doelgroep, terwijl minstens een kwart van de Utrechtse laaggeletterden autochtone Nederlanders zijn (zie § 2.2). Er gaat ook weinig geld naar rekenvaardigheid. Dit is niet per se in strijd met de gemaakte beleidskeuzes – rekenen krijgt geen speciale aandacht in het educatiebeleid –, maar het is wel opvallend kijkend naar het geschatte aantal laaggecijferden in Nederland (§ 2.2.2). Aanbieders geven aan dat er weinig aanmeldingen zijn voor NT1 en rekenen en dat het moeilijk is deze mensen te bereiken. Dit is overigens ook landelijk het geval.

In figuur 4.7 zijn de kosten van de re-integratietrajecten van WenI buiten beschouwing gelaten, omdat het aandeel basisvaardigheden niet te bepalen is. Van de basisvaardigheden komt in de meeste re-integratietrajecten alleen of vooral NT2 aan bod.

4.2.4 BELEIDSREGELS BASESEDUCATIE

Beleidsregels voor basiseducatie met criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen ontbreken. Op de website van de gemeente is niet vermeld dat voor basiseducatie subsidie kan worden aangevraagd. Daardoor ontbreekt een gelijk speelveld voor alle aanbieders.

In de periode 2017-2019 was grotendeels de *Algemene subsidieverordening 2014* van kracht.¹⁴¹ In het *Uitvoeringskader Subsidieverstrekking Gemeente Utrecht 2018-2020* is vermeld dat de kaders

¹⁴⁰ Rekenkamer Utrecht op basis van subsidie- en inkoopdossiers en aanvullende informatie van aanbieders.

¹⁴¹ Sinds 21 oktober 2019 is deze vervangen door een nieuwe *Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht*. Gemeenteblad 2019, Nr. 255311, 21 oktober 2019.

bij subsidieverstreking bestaan uit beleidsnota's en de programmabegroting. Aansluitend op deze kaders moet het college van B&W beleidsregels¹⁴² voor de verstrekking van subsidies vaststellen en publiceren op www.overheid.nl (nu: <https://www.officielebekendmakingen.nl/>). Voor de subsidies aan aanbieders van formele en non-formele basiseducatie hebben wij geen beleidsregels kunnen achterhalen en deze blijken nog niet te zijn opgesteld.¹⁴³ Daardoor is niet transparant op grond van welke criteria subsidies worden verdeeld. In het nieuwe Meerjarenplan 2019-2022¹⁴⁴ is de ambitie geformuleerd om tot één of meerdere beleidsregels voor het (digi)taalaanbod te komen.

Op de website van de gemeente Utrecht¹⁴⁵ is ook niet te zien dat subsidie kan worden aangevraagd voor basiseducatie, terwijl over andere subsidies wel informatie wordt gegeven. Daardoor is niet iedereen op de hoogte van de mogelijkheid om subsidie voor basiseducatie aan te vragen. Dat is wel nodig als de gemeente een gelijk speelveld wil creëren. De gemeente heeft in het Meerjarenplan aangegeven in 2021 een nadere (beleids)regel in te voeren. Deze beleidsregel wordt in 2020 vastgesteld en dan ook vermeld op de website van de gemeente.¹⁴⁶

In de nieuwe *Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht*¹⁴⁷, die op 22 oktober 2019 van kracht is geworden, is de term 'beleidsregels' vervangen door 'nadere regels'. Deze zijn net als beleidsregels bedoeld om de criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen transparant te maken.

4.2.5 SUBSIDIEDOEL IN SUBSIDIESTAAT EN PROGRAMMABEGROTINGEN

In de subsidiestaten bij de programmabegrotingen 2017 en 2018 is geen subsidiedoel en subsidieplafond voor digitale vaardigheden opgenomen, terwijl daarvoor wel subsidie is verleend. In de subsidiestaten bij de jaarrekeningen is het subsidiedoel digitale vaardigheden wél opgenomen.

Bij de programmabegroting en de Jaarstukken van de gemeente zit een bijlage subsidies, de subsidiestaat. In deze subsidiestaat horen, geordend per programma en prestatiedoelstelling, alle subsidiedoelen en het maximaal beschikbare budget (subsidieplafond) per subsidiedoel te staan. De programmabegroting en de Jaarstukken worden vastgesteld door de raad. De subsidiestaat

¹⁴² Gemeente Utrecht (3 december 2013 en 29 oktober 2015). *Algemene Subsidieverordening 2014*. De verordening is vastgesteld door de raad op 3 december 2013 en gewijzigd op 29 oktober 2015. Herdruk van de volledige subsidieverordening in Gemeenteblad 2016, Nr. 7.

¹⁴³ Aanvullende informatie van gemeente Utrecht organisatieonderdeel MO.

¹⁴⁴ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

¹⁴⁵ Gemeente Utrecht, Pagina *Subsidiehulp*, <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/>, geraadpleegd 9 april 2020.

¹⁴⁶ De bredere context van het invoeren van nadere regels is verwoord in de Raadsbrief *Toezegging Heldere subsidieverstreking sociale basis* van 30 juni 2020.

¹⁴⁷ Gemeente Utrecht (21 oktober 2019). *Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht*. Gemeenteblad 2019, nr. 255311.

wordt vastgesteld door het college.¹⁴⁸ In de Jaarstukken is de definitieve versie van de subsidiestaat opgenomen. Mochten er daarna nog subsidiebedragen wijzigen, dan wordt dat verrekend met het budget van het jaar daarna. Bij de beoordeling van de informatie in de subsidiestaat beperken we ons tot de subsidies uit het geoormerkte budget voor basiseducatie binnen het programma MO. De informatie daarover in de subsidiestaten bij de programmabegrotingen en de jaarstukken is samengevat in tabel 4.8.

Tabel 4.8 Subsidiebijlage bij de programmabegroting en het subsidieregister, 2017 tot en met 2019¹⁴⁹

In de programmabegrotingen 2017 en 2018 ontbrak het subsidiedoel en plafond voor digitale vaardigheden, voor 2019 komen digitale vaardigheden ook niet meer afzonderlijk terug in de Jaarstukken.

Subsidiedoelen en plafonds	2017	2018	2019
<i>Subsidiedoelen en plafonds in de programmabegroting, bijlage subsidies:</i>			
Laaggeletterdheid	€ 500.000	€ 818.000	€ 818.000
Digitale vaardigheden	Niet vermeld	Niet vermeld	N.v.t.
<i>Subsidiedoelen en plafonds in de subsidiestaat bij de Jaarstukken, bijlage subsidiestaat:</i>			
Laaggeletterdheid – begroot	€ 818.000	€ 818.000	€ 1.259.000
Laaggeletterdheid – gerealiseerd	€ 724.000	€ 699.000	€ 1.292.000
Digitale vaardigheden – begroot	€ 0	€ 0	-
Digitale vaardigheid – gerealiseerd	€ 279.000	€ 278.000	-
Totaal gerealiseerd	€ 1.003.000	€ 977.000	€ 1.292.000

In de begrotingsjaren 2017 en 2018 werkte het college met twee subsidiedoelstellingen en subsidieplafonds voor basiseducatie:

- 'laaggeletterdheid', met als doel 'Verbeteren van taalniveau en andere basisvaardigheden'.
- 'digitale vaardigheden', met als doel 'Verbeteren van digitale basisvaardigheden'.

In de subsidiestaat bij de Jaarstukken 2017 en 2018 zijn beide subsidiedoelstellingen opgenomen. In de subsidiestaat bij de Programmabegrotingen 2017 en 2018 staat alleen de subsidiedoelstelling met plafond voor laaggeletterdheid. De subsidiedoelstelling met plafond voor digitale vaardigheden ontbreekt.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Gemeente Utrecht (zonder datum). *Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht 2018-2020*. Beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/Uitvoeringskader-subsidieverstrekking-2018-2020.pdf> geraadpleegd 11 maart 2020. En: Gemeente Utrecht (zonder datum). *Uitvoeringskader Subsidieverstrekking Gemeente Utrecht 2020-2023*.

¹⁴⁹ Subsidiestaten bij de programmabegrotingen en Jaarstukken 2017-2019.

¹⁵⁰ Aanvullende informatie Subsidiebureau, april 2020.

Uit de toelichting op het programma MO in de programmabegrotingen blijkt wel dat het college tot doel had ook digitale vaardigheden te vergroten.¹⁵¹ In deze jaren zijn ook steeds subsidies voor digitale vaardigheden verleend. Dat was niet onrechtmatig, omdat het college bevoegd is de subsidie staat in de loop van een begrotingsjaar te wijzigen, zolang daarvoor dekking is binnen het door de raad vastgestelde budget voor het programma.¹⁵² Vanuit het oogpunt van transparantie vinden wij het echter gewenst dat de subsidie staat een compleet beeld geeft van alle subsidiedoelstellingen.

In de subsidie staten bij de Programmabegroting 2019 en de Jaarstukken 2019 zijn beide subsidiedoelstellingen samengevoegd onder de subsidiedoelstelling 'laaggeletterdheid'. De naamgeving van deze subsidiedoelstelling zou wel duidelijker tot uitdrukking kunnen brengen dat de strekking verbreed is (het gaat vanaf 2019 om meer basisvaardigheden dan taal), maar nu blijkt dit alleen uit de omschrijving.

4.2.6 SUBSIDIEREGISTERS

De subsidieregisters voor de jaren 2017, 2018 en 2019 zijn goed toegankelijk, maar geven geen compleet en juist beeld van de subsidies die voor basiseducatie verstrekt zijn. Dit doet afbreuk aan de door de gemeente gewenste transparantie.

De gemeente is graag open en transparant over wie er subsidie ontvangt. Daarom publiceert de gemeente per begrotingsjaar een subsidieregister op haar website.¹⁵³ Daarin staat wie welke subsidies bij de gemeente heeft aangevraagd en hoeveel subsidie de gemeente heeft toegekend. De subsidieregisters zijn eenvoudig te vinden op internet.

In tabel 4.9 is het totale bedrag van de subsidies per jaar vermeld die in de subsidieregisters staan voor laaggeletterdheid en digitale vaardigheden. Deze bedragen wijken af van het totale bedrag dat volgens de rekenkamer daadwerkelijk aan subsidies is verleend (eveneens opgenomen in tabel 4.9). De rekenkamer vergeleek de informatie over de door de gemeente verstrekte subsidies voor basiseducatie (op basis van de subsidiedossiers, zie § 4.2.2) met de informatie over deze subsidies in de openbare subsidieregisters. Daaruit blijkt dat de subsidieregisters niet compleet en gedeeltelijk incorrect zijn. Van de verstrekte subsidies voor educatie in de jaren 2017 tot en met 2019 waren meerdere subsidies niet vermeld of vermeld met een onjuist bedrag.

¹⁵¹ In de *Programmabegroting 2017* (p. 142) is vermeld dat er vanaf 2017 voor het eerst een structureel budget voor de bevordering van digitale vaardigheden beschikbaar is. In de *Programmabegrotingen 2018* (p. 137) en *2019* (p. 139) is vermeld dat de gemeente wil bereiken dat meer mensen taallessen of computerlessen volgen.

¹⁵² Het college mag bijvoorbeeld een subsidieplafond aanpassen of een nieuwe subsidiedoelstelling toevoegen. Gemeente Utrecht (zonder datum). *Uitvoeringskader subsidieverstreking Gemeente Utrecht 2018-2020*. En: Gemeente Utrecht (zonder datum). *Uitvoeringskader Subsidieverstreking Gemeente Utrecht 2020-2023*. Beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/Uitvoeringskader-subsidieverstreking-2018-2020.pdf>, geraadpleegd 11 maart 2020.

¹⁵³ Gemeente Utrecht, *Subsidieregister*, beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/subsidieregister/>, geraadpleegd 11 maart 2020.

De verschillen hebben meerdere oorzaken, zo blijkt uit een toelichting van de gemeente. In het subsidieregister wordt alleen de oorspronkelijke verlening opgenomen. Een deel van de onjuiste bedragen ontstaat doordat het subsidieregister niet wordt aangepast als het subsidiebedrag tussentijds wordt gewijzigd. Zo komt het voor dat een subsidie in de loop van het jaar wordt verhoogd om wachtlijsten weg te werken of dat een subsidie eerst voor een half jaar verleend wordt en later wordt verhoogd om activiteiten ook in de tweede helft van het jaar te kunnen voortzetten. De werkwijze van de gemeente is zo dat dan het oorspronkelijk toegekende bedrag in het subsidieregister blijft staan.

Daarnaast is de gekozen werkwijze van de gemeente om het bedrag van meerjarige subsidies niet te verdelen over subsidiejaren. Als een subsidie wordt verleend voor meerdere jaren, wordt het volledige subsidiebedrag voor de gehele looptijd opgenomen in het subsidieregister van het jaar waarin de meerjarige subsidie verleend is. In de andere jaren staat zo'n subsidie dan niet in het subsidieregister. Voor basiseducatie zijn in de door ons onderzochte periode geen meerjarige subsidies verleend, maar soms wel subsidies voor activiteiten die over de jaargrens heen doorlopen.

Bovendien zijn in het subsidieregister de bedragen per subsidieregeling opgenomen en niet per subsidiedoelstelling. Een verleend subsidiebedrag binnen een subsidieregeling kan gezien de beoogde doelen ten laste komen van meerdere subsidiedoelstellingen.

Waarom sommige andere bedragen in het subsidieregister onjuist zijn of subsidies ontbreken, is onduidelijk. Het subsidieregister wordt handmatig bijgehouden en is niet automatisch gekoppeld aan de registratiesystemen van de gemeente voor subsidies (SIU) en gemeentefinanciën (SAP).

Opvallend is verder dat in het subsidieregister 2019 nog wel onderscheid gemaakt wordt tussen de subsidiedoelstellingen laaggeletterdheid en digitale vaardigheden, terwijl dat in de subsidiestaat 2019 (in de programmabegroting) niet meer gebeurt (§ 4.2.5). Het subsidieregister heeft geen juridische status in het subsidieproces of in de begrotingscyclus. Fouten in het register leiden dus op zich niet tot onrechtmatige uitgaven, maar ze doen wel afbreuk aan de beoogde transparantie.

Tabel 4.9 Informatie over subsidies voor de educatie van basisvaardigheden in de subsidieregisters 2017 tot en met 2019¹⁵⁴

Bedragen in de subsidieregisters wijken af van de werkelijk verleende subsidies zoals in kaart gebracht door de rekenkamer.

Toegekende subsidies	2017	2018	2019
<i>Totaalbedrag toegekende subsidies per subsidieregeling zoals vermeld in het subsidieregister:</i>			
Subsidieregeling Laaggeletterdheid	€404.464	€879.464	€908.185
Subsidieregeling Digitale vaardigheid	€279.000	€227.600	€300.000
Totaal volgens het subsidieregister	€683.464	€1.107.064	€1.208.185
<i>Totaalbedrag per subsidiedoelstelling toegekende subsidies zoals in kaart gebracht door de rekenkamer op basis van subsidiedossiers en -beschikkingen (zie § 4.2.2.)</i>			
Totaal subsidies verleend voor basiseducatie excl. digitale vaardigheden volgens de rekenkamer	€689.464	€714.464	€894.550
Totaal subsidies verleend voor basiseducatie/ digitale vaardigheden volgens de rekenkamer	€329.000	€267.600	€382.000
Totaal volgens de rekenkamer	€1.018.464	€982.064	€1.281.550

Bij de jaarstukken van de gemeente zijn bijlagen over subsidies opgenomen, de subsidiestaat genoemd. De bedragen in de subsidiestaat sluiten wel goed aan bij de bedragen zoals in kaart gebracht door de rekenkamer. Deze subsidiestaat bevat correcte informatie, omdat deze – anders dan het subsidieregister – gekoppeld is aan de financiële administratie van de gemeente. Bij de jaarstukken ontvangt de raad wel correcte informatie over de daadwerkelijk verstrekte subsidies.

4.2.7 CENTRALE PLAATS SUBSIDIE- EN INKOOPDOSSIERS

Er is geen centrale plaats bij de gemeente waar complete subsidie- en inkoopdossiers worden bewaard en ontsloten. Dit maakt de interne controle op subsidies en inkoop lastiger.

De registratie van subsidies en subsidiedossiers is sinds enkele jaren ondergebracht in een centraal registratiesysteem SIU dat beheerd wordt door het subsidiebureau. Dit systeem draagt bij aan een beter overzicht van de verstrekte subsidies en een ordelijk subsidieproces. De rekenkamer heeft echter gezien dat op basis van de werkinstructies voor de betrokken ambtenaren niet geborgd is dat het volledige subsidiedossier in SIU terecht komt. Zo worden verslagen van voortgangsgesprekken en aanvullende monitorgegevens die gesubsidieerde organisaties verstrekken, niet aan SIU toegevoegd maar aan het werkdossier van de individuele gemeentelijke

¹⁵⁴ Subsidieregisters 2017, 2018 en 2019, beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/subsidieregister/>, geraadpleegd 11 maart 2020.

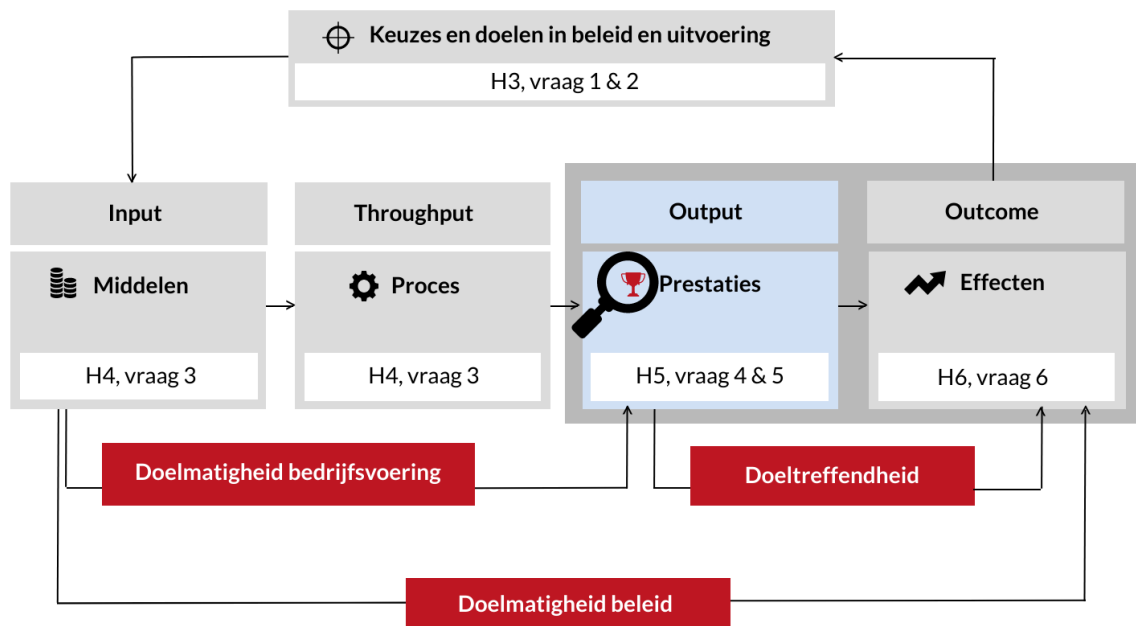
accounthouder. Voortgangsgesprekken en monitorgegevens vormen echter wel een wezenlijk onderdeel van de aansturing van gesubsidieerde organisaties in het sociaal domein via het model Simons dat de gemeente gebruikt en zouden daarom in SIU geregistreerd moeten worden.

Bij inkooprelaties is de dossiervorming anders dan bij subsidieverlening. De centrale afdeling inkoop heeft een adviserende rol, maar beheert geen inkoopdossiers. De aanbesteding gaat via een openbare website van de overheid (www.tendernet.nl) en de openbare stukken die daarbij horen zijn daar te vinden. De overige stukken van een inkoopdossier worden bewaard in het werkdossier van individuele accounthouders en/of in de financiële administratie.

We concluderen dat er geen centrale plaats binnen de gemeente is waar het complete inkoop- of subsidiedossier beschikbaar is. Dat de subsidie- en inkoopdossiers niet op een centrale plaats worden bewaard en ontsloten, maakt de interne controle lastiger. Of het zaakstelsel dat in ontwikkeling is hiervoor in de toekomst een oplossing gaat bieden, is nog niet te beoordelen.

5 EDUCATIELANDSCHAP EN PRESTATIES

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de aard en omvang van het educatielandschap. We gaan daarna in op de geleverde prestaties en de informatie die de gemeente Utrecht daarover heeft. Daarmee worden de onderzoeksvragen vier en vijf beantwoord. Paragraaf 5.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we nader toe in paragraaf 5.2.



5.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van het educatielandschap, de verantwoording en prestaties het volgende:

Educatielandschap:

1. De gemeente stuurt niet actief op het komen tot een evenwichtig en omvattend aanbod. Het educatieaanbod is breed, maar daardoor ook versnipperd. Het aanbod is zeer beperkt gericht op Nederlandstaligen (NT1'ers), analfabeten en bijstandsgerechtigden uit arrangement 4. Dit geldt ook voor rekenvaardigheden en digitale vaardigheden.
2. Educatieaanbieders werken goed samen, maar er is weinig samenwerking tussen educatieaanbieders en aanbieders van re-integratietrajecten.
3. De leslocaties bevinden zich veelal dicht bij de doelgroep en zijn over het algemeen goed over de wijken verspreid. Wel zijn er relatief veel leslocaties in de Binnenstad en Overvecht, en relatief weinig in Noordoost en West. Er zijn relatief weinig leslocaties formele educatie, en

digitale vaardigheden worden niet aangeboden in Noordoost en West. Cursussen met rekenvaardigheden worden in zes van de tien wijken aangeboden.

4. Deelnemers komen voornamelijk via sociale organisaties en via-via bij basiseducatie terecht. Een aantal educatieaanbieders geeft expliciet aan niet of nauwelijks deelnemers via het digiTaalhuis/ de Wegwijzerspreekuren te ontvangen, andere wijzen deze juist aan als toeleider. Een aantal educatieaanbieders heeft behoefte aan een overzicht van het totale educatieaanbod in de stad om doorverwijzing en het zoeken van onderlinge samenwerking te vereenvoudigen.

Verantwoording en prestaties:

5. Basiseducatie bereikt per jaar ongeveer 6.300 tot 7.500 Utrechters, maar dit zijn niet allemaal unieke deelnemers. Jaarlijks nemen 950 á 1.500 mensen deel aan formele educatie, gegeven door professionele docenten en gericht op een diploma. Het grootste deel van de deelnemers volgt daarmee non-formele of informele educatie, niet gericht op een diploma en gegeven door vrijwilligers. Er is meer vraag dan aanbod, gezien het feit dat educatieaanbieders werken met wachtlijsten.
6. Er zijn ongeveer 900 tot 1.400 getrainde vrijwilligers per jaar actief. Dat is niet altijd genoeg om aan de vraag te voldoen, vooral bij taalmaatjes en digitale vaardigheden zijn er tekorten. De gemeente onderkent dit knelpunt en heeft in 2019 enkele aanbieders een eenmalige extra subsidie toegekend voor de werving van vrijwilligers.
7. De gemeente hanteert geen vast format voor verantwoordingsinformatie en is bewust terughoudend in het stellen van verantwoordingseisen aan gesubsidieerde educatieaanbieders. Dit belemmert ook inzicht te krijgen in de effectiviteit. Educatieaanbieders rapporteren over het algemeen meer dan is vereist en hebben verschillende rapportagestijlen.
8. De gemeente en de meeste aanbieders hebben beperkt zicht op resultaten van basiseducatie: de meeste aanbieders van non-formele en informele educatie kunnen hun resultaten niet of nauwelijks inzichtelijk maken. Er is zeer weinig bekend over voortijdige uitval bij trajecten in het kader van basiseducatie.
9. De gemeente heeft beperkt zicht op andere resultaten naast basisvaardigheden en heeft beperkt zicht op klanttevredenheid, mede doordat zij hieraan geen eisen heeft gesteld. Beschikbare resultaten zijn lastig vergelijkbaar en aggregatie van gegevens en benchmarking zijn niet mogelijk.

5.2 TOELICHTING OP BEVINDINGEN

5.2.1 EDUCATIEAANBOD EN DOELGROEPEN

De gemeente stuurt niet actief op het komen tot een evenwichtig en dekkend aanbod. Het educatieaanbod is breed, maar daardoor ook versnipperd.

De gemeente biedt educatie aan Utrechters door trajecten van educatieaanbieders en andere organisaties in te kopen en te subsidiëren. In de figuren 5.1 en 5.2 is te zien welke educatieaanbieders en organisaties in Utrecht in 2019 zijn bekostigd door de gemeente, welk type aanbod zij hebben, op welke doelgroepen zij zich richten en welke vaardigheden aan bod komen. De informatie is gebaseerd op de inkoop- en subsidiedossiers van de gemeente en op de aanvullende informatie van de gemeente en de aanbieders. Figuur 5.1 toont het aanbod dat bekostigd wordt door MO. Vanuit dit programma worden de volgende ‘soorten’ educatie bekostigd: formele, non-formele en informele educatie (zie § 3.2.1) en geïntegreerde trajecten (GT) bij het ROC Midden-Nederland (overig). Deze basiseducatie is gericht op het versterken van taal, rekenen en digitale vaardigheden om o.a. zelfredzaamheid en participatie te vergroten (§ 3.2.1). Er is een uitgebreid educatieaanbod in Utrecht waaraan veel verschillende mensen kunnen deelnemen. Een aantal educatieaanbieders focust zich op specifieke groepen in de samenleving, zoals mensen met leerbeperkingen (Prago) of hoogopgeleide anderstaligen (Volksuniversiteit). Aan formeel en non-formeel educatieaanbod mogen geen inburgeraars deelnemen, maar aan informele educatie wel. De informele taalmaatjestrajecten zijn namelijk onder meer bedoeld als aanvulling op cursussen van formele taalscholen (inburgeringsonderwijs).

Figuur 5.2 toont de re-integratietrajecten van WenI waarin basisvaardigheden¹⁵⁵ zijn opgenomen. Deze trajecten zijn erop gericht om Utrechters uit de bijstand en op de arbeidsmarkt te krijgen (§ 3.2.1). Ze bevatten een combinatie van basisvaardigheden en werk-/werknemersvaardigheden. De re-integratietrajecten vanuit WenI richten zich weer op andere doelgroepen dan de basiseducatie vanuit MO. De re-integratietrajecten zijn gericht op anderstalige bijstandsgerechtigden uit arrangement 1, 2 of 3 waaronder statushouders, migranten en inburgeraars. Vaak vormt voor deze groep bijstandsgerechtigden het onvoldoende beheersen van de Nederlandse taal en/of kennis over de Nederlandse cultuur een grote belemmering om aan het werk te gaan. Vaak moeten kandidaten aan een minimale beschikbaarheid per week en leerbaarheid voldoen. Overige randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld flexibele inzetbaarheid en affiniteit hebben met een bepaalde branche. Bij UW re-integratie moeten kandidaten ook bij Vluchtelingenwerk begeleid worden.

¹⁵⁵ Reactie Randstad ambtelijk hoor en wederhoor, 3 juni 2020: Randstad wil bepleiten dat ‘cultuurtraining’ in trajecten die statushouders toeleiden naar werk een prominente rol speelt naast gerichte taalverwerving en jobcoaching, en dus als een basisvaardigheid beschouwd dient te worden.

Figuur 5.1 Overzicht vormen van educatie, aanbieders, doelgroepen en activiteiten in Utrecht bekostigd door organisatieonderdeel MO¹⁵⁶

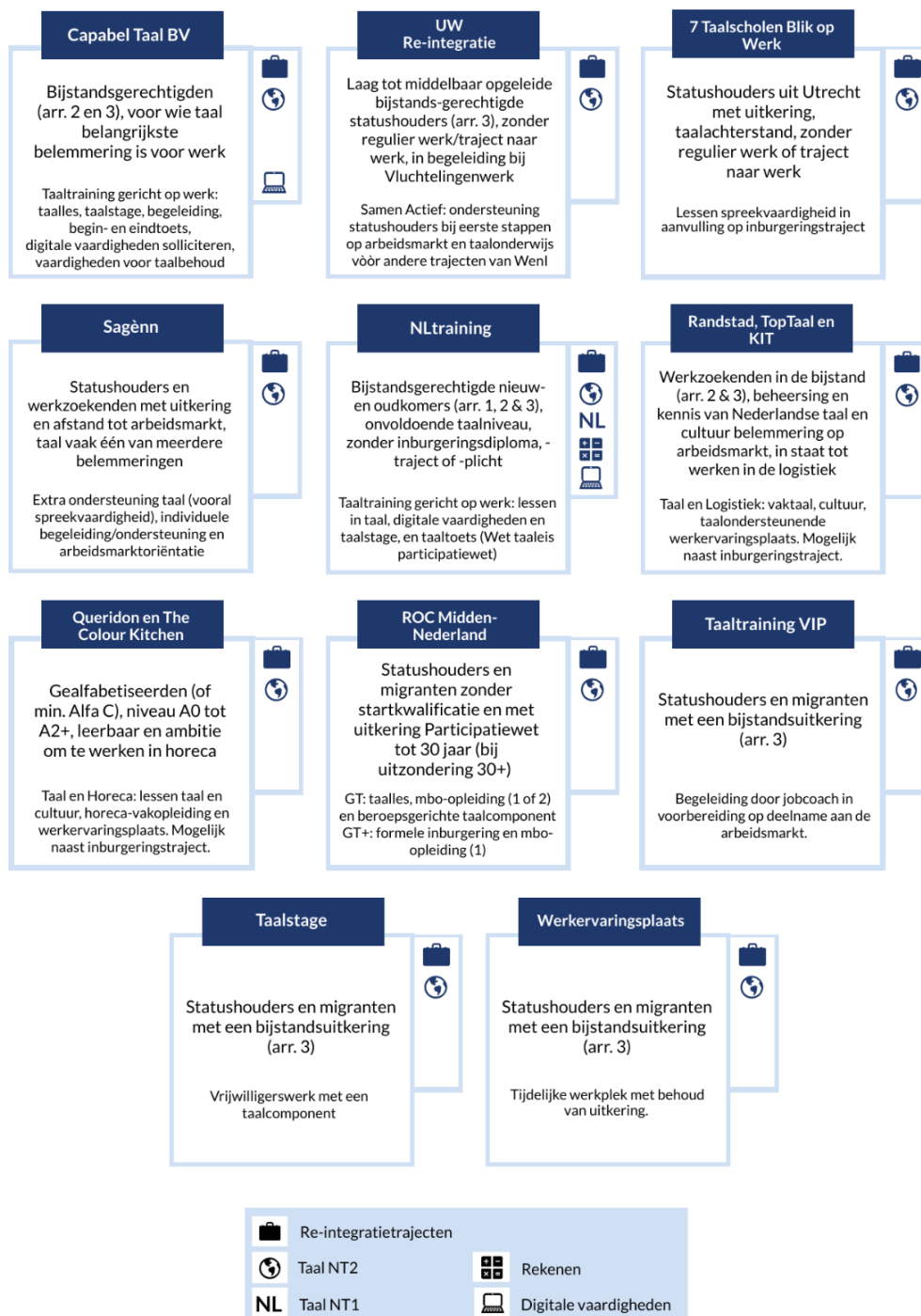
Basiseducatie grotendeels gericht op anderstaligen, in vorm variërend van intensief klassikaal les tot laagdrempelige inloopactiviteiten. Aanbod rekenen en digitale vaardigheden beperkt.



¹⁵⁶ Subsidie- en inkoopdossiers 2017-2019 en aanvullende informatie uit gesprekken met aanbieders.

Figuur 5.2 Overzicht aanbieders, doelgroepen en activiteiten in het kader van re-integratie in Utrecht bekostigd door organisatieonderdeel Wenl¹⁵⁷

Re-integratietrajecten met basisvaardigheden vooral gericht op anderstalige bijstandsgerechtigden in de arrangementen 1 t/m 3 waaronder statushouders. Vrijwel geen aanbod voor rekenen en digitale vaardigheden.



¹⁵⁷ Inkoopdossiers 2017-2019 en aanvullende informatie Wenl.

Het aanbod is zeer beperkt gericht op Nederlandstaligen (NT1'ers), analfabeten en bijstandsgerechtigden uit arrangement 4. Dit geldt ook voor rekenvaardigheden en digitale vaardigheden.

Er kunnen veel verschillende doelgroepen aan het huidige educatieaanbod deelnemen. De gemeente lijkt echter niet actief te sturen op de keuze van educatieaanbieders voor hun doelgroepen. Voor sommige doelgroepen is dan ook nog (zeer) beperkt aanbod beschikbaar¹⁵⁸:

a. NT1'ers

De meeste aanbieders van basiseducatie richten zich op NT2 (zie ook § 3.2.4 en § 4.2.3). Dit betekent dat de helft van de taalaanbieders zich uitsluitend op anderstalige Utrechters richt (zie figuur 5.1) en de andere helft aan zowel Nederlandstalige als anderstalige Utrechters educatie biedt. De re-integratietrajecten focussen zich ook vooral op NT2, in het bijzonder op spreekvaardigheid. Er is slechts 1 aanbieder van re-integratietrajecten die zich ook op Nederlandstaligen richt. Vooral bij deze re-integratietrajecten, maar ook bij educatie basisvaardigheden, is dus maar weinig aanbod gericht op NT1'ers. Dit is opvallend gegeven de geschatte omvang van de NT1-groep (zie § 2.2.3). Méér aanbod voor NT1'ers zou niet per se leiden tot meer bereik: eerder ánder aanbod.¹⁵⁹ Veel educatieaanbieders herkennen dat NT1'ers andere leerbehoeften hebben dan NT2'ers, maar ook dat zij andere en meer drempels (zoals schaamte) ervaren om naar educatie te gaan.

Uit de gesprekken blijkt ook dat sommige educatieaanbieders de scheiding tussen NT1 en NT2 soms niet zo zwart-wit vinden. Er is een grijs gebied tussen de twee categorieën waar mensen in vallen die bijvoorbeeld al zeer lange tijd in Nederland wonen, maar nog niet het taalniveau 2F beheersen. Ook de term 'laaggeletterden' wordt door organisaties verschillend opgevat. Soms wordt deze term alleen geassocieerd met NT1'ers, omdat NT2'ers uitstekend geletterd kunnen zijn in de moedertaal.

b. Laaggecijferden

Na NT1 wordt rekenen het minst vaak aangeboden. De gemeente Utrecht heeft bij NLeducatie geen rekenaanbod ingekocht. Slechts bij 4 educatieaanbieders en 1 aanbieder van re-integratietrajecten vormen rekenvaardigheden officieel een onderdeel van het aanbod. In de praktijk wordt rekenen slechts bij 2 van die 4 educatieaanbieders daadwerkelijk geboden. Mensen met onvoldoende rekenvaardigheden worden daardoor met het huidige aanbod vrijwel niet bereikt. Uit gesprekken met educatieaanbieders en de gemeente blijkt dat er ook weinig vraag is naar rekenaanbod in de stad. Landelijke schattingen (zie § 2.2.2) laten echter zien dat een aanzienlijk aantal Nederlanders wel degelijk moeite heeft met rekenen. Ook volgens Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht is het rekenaanbod in Utrecht nog niet goed genoeg geregeld en gaat de

¹⁵⁸ Reactie gemeente ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020: De gemeente licht toe dat het bereik onder Nederlandstaligen – net zoals in het hele land – beperkt is, maar dat dit niet wil zeggen dat het aanbod beperkt is: de vraag ontbreekt of komt nog onvoldoende naar voren. Daarnaast geeft de gemeente aan dat er ruimschoots en zeer divers aanbod beschikbaar is wanneer men zich meldt.

¹⁵⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Taal Doet Meer*.

meeste aandacht naar taal en digitaal. Waarschijnlijk vraagt rekenen een grotere tijdsinvestering, omdat het lastiger te leren is.¹⁶⁰ Koppelingen met buddy's of de combinatie van rekenen met het zoeken naar werk zouden wellicht kunnen werken.

c. Analfabeten

Slechts 2 educatieaanbieders bieden alfabetiseringscursussen en 1 biedt alleen spreekvaardigheidstraining voor analfabeten. Bij een enkele aanbieder van re-integratietrajecten kunnen analfabeten deelnemen, bij de meeste niet. Ook educatieaanbieders geven aan dat analfabeten lastig te plaatsen zijn binnen het huidige educatieaanbod¹⁶¹.

d. Bijstandsgerechtigden uit arrangement 4

De meerderheid van de instrumenten van WenI uit figuur 5.2 is gericht op bijstandsgerechtigden uit arrangement 1, 2 of 3.¹⁶² Hierdoor lijkt er niet of nauwelijks aanbod te zijn voor mensen uit arrangement 4, terwijl circa 50% van het bestand in dit arrangement is ingedeeld. Buurtteams kunnen hen verwijzen naar reguliere basiseducatie maar dat gebeurt weinig (§ 3.2.3 en § 3.2.4).

e. Mensen die onvoldoende digitaal vaardig zijn

Het aanbod dat echt op digitale vaardigheden toegespitst is, is nog niet voor alle Utrechters even toegankelijk. Van de educatieaanbieders bieden er zes digitale vaardigheden aan en is er één nog in de pilotfase. Hiervan zijn er slechts twee toegespitst op het bieden van cursussen digitale vaardigheden (Wij 3.0 (Digiwijs) en GeluksBV) en biedt de rest het aan naast of in combinatie met andere vaardigheden (zoals in de vorm van een digitaal spreekuur of thema-avond). Van deze twee aanbieders is GeluksBV alleen op ouderen en Wij 3.0 (Digiwijs) vooral op de meest kwetsbare inwoners van Utrecht gericht. NLEducatie deed in 2019 een pilot digitale vaardigheden, deze vereist een hoger taalniveau dan de cursussen van Wij 3.0 (Digiwijs) en wordt afgesloten met een door het Ministerie van OCW erkend diploma (basisniveau 1 of 2). De gemeente bekostigt geen aanbod digitale vaardigheden voor minder kwetsbare groepen. Gegeven het beperkte budget is deze keuze begrijpelijk, maar een groot deel van de inwoners met onvoldoende digitale vaardigheden (§ 2.2.2 en § 2.2.3) wordt hierdoor niet bereikt. Bij de re-integratietrajecten worden door twee organisaties digitale vaardigheden aangeboden. Hier gaat het vooral om digitale vaardigheden die nodig zijn om te kunnen solliciteren.

Educatieaanbieders zijn positief over het aanbod, maar signaleren enkele praktische belemmeringen en uitdagingen.

Over het algemeen zijn de educatieaanbieders erg te spreken over het huidige educatieaanbod in Utrecht. Utrecht heeft een breed aanbod en educatieaanbieders signaleren nauwelijks lacunes: alleen het beperkte aanbod gericht op NT1'ers en analfabeten wordt genoemd. Lacunes op het

¹⁶⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

¹⁶¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Humanitas en Dock*

¹⁶² Reactie Taal Doet Meer ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020: Taal Doet Meer geeft aan dat er weinig aanbod is vanuit WenI. Niet bekend is of bijstandsgerechtigden wel bereikt worden via het non-formele en informele aanbod. Bij Taal Doet Meer schrijven zich regelmatig bijstandsgerechtigden in (taalgroepjes en Taal & Werk).

gebied van rekenen en digitale vaardigheden worden niet gesignaleerd. De meeste deelnemers kunnen door educatieaanbieders ergens worden geplaatst. Wel noemen educatieaanbieders een aantal uitdagingen in het aanbod. Dock beschouwt de praktische randvoorwaarden als grootste belemmering voor het educatieaanbod.¹⁶³ Er zijn volgens Dock te weinig plekken waar moeders met jonge kinderen educatie en kinderopvang aangeboden krijgen. Ook blijkt uit gesprekken dat beperkte mobiliteit van ouderen, nabijheid van leslocaties en beperkte beschikbaarheid van werkenden een reden kunnen vormen om niet naar educatie te gaan.¹⁶⁴ Tot slot signaleert Humanitas dat er een gebrek is aan projecten die mensen stimuleren om hun vaardigheden (die ze bij educatie leren) in de praktijk toe te passen en te oefenen.¹⁶⁵ Hierdoor blijft het zelfvertrouwen beperkt tot het contact tussen de deelnemer en vrijwilliger en verandert er weinig aan sociale omstandigheden zoals eenzaamheid.

5.2.2 SAMENWERKING

Educatieaanbieders werken goed samen, maar er is weinig samenwerking tussen educatieaanbieders en aanbieders van re-integratietrajecten.

De meeste educatieaanbieders, met uitzondering van de Volksuniversiteit, hebben een vorm van samenwerking met een of meerdere educatieaanbieders in de stad. Educatieaanbieders ervaren het netwerk van en samenwerking tussen educatieaanbieders als positief. Er vindt structurele samenwerking plaats tussen de verschillende educatiesectoren (formeel, non-formeel en informeel): tussen NLEducatie en Taal Doet Meer/ Prago/ Wij 3.0 (Digiwijs), en tussen Humanitas en Taal Doet Meer in het Taalcafé Leidsche Rijn. Ook is er in 2020 een convenant gesloten tussen de gemeente, formele taalscholen (inburgeringsonderwijs) en vrijwilligersorganisaties.¹⁶⁶ Er lijkt weinig samenwerking te zijn tussen educatieaanbieders enerzijds en aanbieders van re-integratietrajecten anderzijds.¹⁶⁷ Wel werkt Taal Doet Meer samen met Queridon in Taalcafé/ Taal in de Wijk. Ook werkt Taal Doet Meer samen met Wij 3.0 en diverse bedrijven in Taal+ Werk. De pilot Taal & Logistiek is een samenwerkingsverband tussen taalscholen en re-integratieorganisaties. In figuur 5.3 is een (niet uitputtend) overzicht te vinden van samenwerkingsverbanden tussen educatieaanbieders.¹⁶⁸

¹⁶³ Rekenkamer Utrecht. *Interview Dock*.

¹⁶⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Dock en Wij 3.0 (Digiwijs)*.

¹⁶⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview Humanitas*.

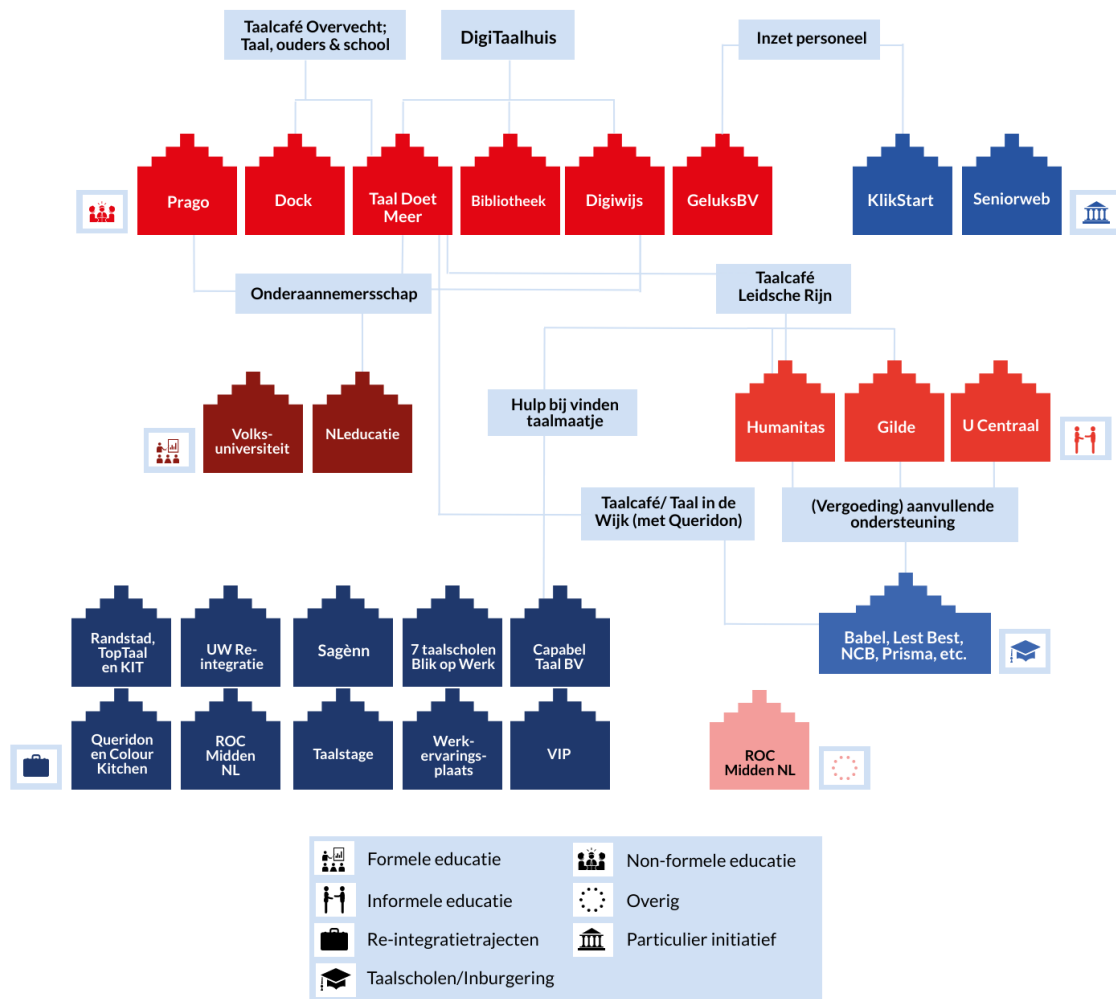
¹⁶⁶ Reactie NLEducatie in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 3 juni 2020.; Reactie Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

¹⁶⁷ Reactie UW Re-integratie ambtelijk hoor en wederhoor, 5 juni 2020: UW Re-integratie geeft aan dat UW niet formeel of structureel, maar wel in de uitvoering als aanbieder van re-integratietrajecten nauw samenwerkt met de educatiekant. Dit omdat de overtuiging is dat taal en werk samen moeten gaan zodat taal kan gaan leven en kan beklijven. Volgens UW blijkt dit een succesvol uitgangspunt van 93% van de UW trajecten is afgerond, waarvan 77% met het gewenste resultaat.

¹⁶⁸ Reactie Taal Doet Meer ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020: Taal Doet Meer geeft aan dat samenwerking ook plaatsvindt door onderlinge doorverwijzing. Het gaat volgens hen niet alleen om gelijktijdige trajecten, maar ook om volgtijdelijke.

Figuur 5.3 Samenwerkingsverbanden rondom basisvaardigheden in Utrecht¹⁶⁹

De meeste educatieaanbieders werken samen, maar samenwerking tussen educatieaanbieders en aanbieders van re-integratietrajecten is zeer beperkt



Er wordt in Utrecht ook basiseducatie aangeboden dat niet door de gemeente gefinancierd wordt. In Utrecht zijn bijvoorbeeld 24 taalscholen met het keurmerk 'Blik op werk' die inburgeringscursussen bieden.¹⁷⁰ Deze worden bekostigd door de deelnemers zelf (meestal met een lening bij DUO) en/of hun werkgevers. Er zijn in Utrecht ook particulieren die zonder subsidie cursussen basisvaardigheden aanbieden. Stichting Lezen en Schrijven heeft dit aanbod recent in kaart gebracht. Voorbeelden zijn SeniorWeb en KlikStart.¹⁷¹ Het onderzoek van de rekenkamer gaat alleen over het aanbod dat door de gemeente wordt bekostigd. Wel is een aantal samenwerkingsverbanden tussen deze organisaties en de door de gemeente gefinancierde educatieaanbieders weergegeven in figuur 5.3.

¹⁶⁹ Subsidie- en inkoopdossiers 2017-2019 en aanvullende informatie uit gesprekken met aanbieders.

¹⁷⁰ Blik op Werk, <https://www.ikwilinburgeren.nl/nederlands/zoeken?term=Utrecht>, geraadpleegd 9 maart 2020.

¹⁷¹ Stichting Lezen en Schrijven, 2019. *Concept overzicht (digi)taalaanbod in de gemeente Utrecht en Concept overzicht (Digi)taalaanbod kleinere initiatieven in de gemeente Utrecht*; <http://klikstart.org/>, geraadpleegd 9 maart 2020.

In de figuur zijn alleen educatieaanbieders, particulieren en taalscholen (inburgeringsonderwijs) weergegeven, maar uit gesprekken blijkt ook dat educatieaanbieders soms samenwerken met sociale organisaties, zoals Vooruit en Me'kaar.

Niet zichtbaar in figuur 5.3 is samenwerking op wijkniveau in de (digi)taalteams. In vijf wijken vindt er vier keer per jaar overleg en afstemming plaats over het (digi)taalaanbod en samenwerking, met zowel taalpartners als doorverwijzers (zoals de buurtteams).¹⁷² In twee wijken is een netwerk (in oprichting) rond taal/ digitaal.

Naast samenwerkingen vinden er periodieke overleggen plaats tussen de meeste organisaties in de stad via het taalaanbiedersoverleg. De Bibliotheek Utrecht organiseert en coördineert deze overleggen en samenwerkingen tussen organisaties in de stad. Uit gesprekken blijkt dat de meeste aanbieders deze overleggen prettig en nuttig vinden, omdat ze zo beter van elkaars aanbod en expertise op de hoogte raken.¹⁷³ Naast dat de Bibliotheek Utrecht thema-aanbod verzorgt en de collectie bijhoudt, faciliteert de Bibliotheek een groot deel van het educatieaanbod in de stad: het biedt ruimtes, medewerkers, materialen en computers.¹⁷⁴ Uit gesprekken met MO blijkt dat de rol van de Bibliotheek landelijk in ontwikkeling is en dus in de toekomst mogelijk een andere invulling krijgt. In 2020 wordt er geëxperimenteerd met een andere invulling waar het Informatiepunt Digitale Overheid, het digiTaalhuis, het aanbod voor senioren en ander thematisch aanbod elkaar logisch aanvullen en vindbaar zijn op een goed vindbare en laagdrempelige plek in de wijk: de bibliotheek.¹⁷⁵

5.2.3 SPREIDING EDUCATIEAANBOD OVER DE WIJKEN

De leslocaties bevinden zich veelal dicht bij de doelgroep en zijn over het algemeen goed over de wijken verspreid. Wel zijn er relatief veel leslocaties in de Binnenstad en Overvecht, en relatief weinig in Noordoost en West.

Uit gesprekken met educatieaanbieders blijkt dat nabijheid van het aanbod belangrijk kan zijn voor deelname aan basiseducatie.¹⁷⁶ Vooral voor ouderen is het belangrijk dat aanbod in de buurt is, maar uit gesprekken met NLEducatie blijkt dat ook andere potentiële deelnemers soms vrijwillig op een wachtlijst staan om zo dichtbij huis educatie te kunnen volgen. Ook de gemeente lijkt nabijheid van leslocaties belangrijk te vinden doordat zij in de afgelopen jaren activiteiten heeft uitgebreid naar en in een aantal wijken. Daarom is gekeken hoe het aantal leslocaties over de

¹⁷² Reactie Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

¹⁷³ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Gilde en Dock*.

¹⁷⁴ Reactie Bibliotheek ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020: De Bibliotheek voegt hieraan toe dat ze het aanbod samenbrengt en voor iedereen ontsluit op een centrale plek in de wijk. Volgens de Bibliotheek is de rol van haar medewerkers cruciaal in het verbinden van bewoners met het aanbod; zij verzorgen de eerste vraagopvang, laten mensen zich vertrouwd voelen en heten ze welkom.

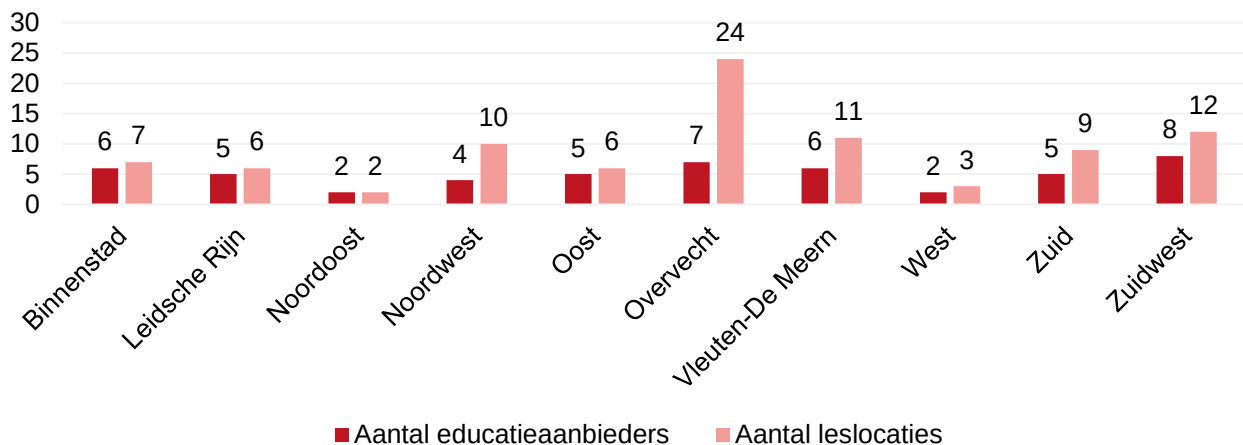
¹⁷⁵ Reactie Bibliotheek Utrecht in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020.

¹⁷⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Dock en Wij 3.0 (Digiwijs)*.

wijken is verspreid (figuur 5.4) en of dit in verhouding is met de omvang van de potentiële doelgroep van educatie (figuur 5.5 en figuur 5.6).

Figuur 5.4 Aantal aanbieders en leslocaties formele, non-formele en informele educatie per wijk in Utrecht (meest actuele aantallen, inclusief het aantal bibliotheekfilialen in Utrecht (12))^{177, 178}

De meeste aanbieders en leslocaties bevinden zich in Overvecht, de minste in Noordoost en West.



In de wijken Leidsche Rijn, Noordwest, Overvecht, Vleuten-De Meern, Zuid en Zuidwest worden door Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en Bibliotheek Utrecht gezamenlijk digiTaalhuis-activiteiten aangeboden. In deze wijken kan dus sprake zijn van overlap tussen leslocaties. Om deze reden is in figuur 5.4 ook het aantal aanbieders dat actief is per wijk weergegeven. Wanneer gesproken wordt over leslocaties gaat het dus om het aantal mogelijkheden in de wijk om basiseducatie te volgen.

Het aantal laaggeletterden per wijk is onbekend. Een grove indicatie van de spreiding van de doelgroep van basiseducatie over de stad kan verkregen worden uit het aandeel mensen met een lage opleiding, een laag beroepsniveau, ouderen en de eerste generatie migranten per wijk (zie figuur 5.5). Dit zijn de groepen die relatief vaker moeite hebben met taal, rekenen en digitale vaardigheden. Uit figuur 5.5 blijkt dat in Overvecht de meeste mensen wonen die een potentiële doelgroep zijn van basiseducatie, gevolgd door de wijken Noordwest, Leidsche Rijn en Zuidwest. De uitbreiding van het digiTaalhuis naar Leidsche Rijn in 2019 was een goede keuze gezien de omvang van de potentiële doelgroepen in die wijk. Toch is het aantal digiTaalhuizen in Utrecht nog beperkt vergeleken met het aantal bibliotheekfilialen. In Oost is bijvoorbeeld geen digiTaalhuis, maar wonen relatief veel NT1'ers.¹⁷⁹

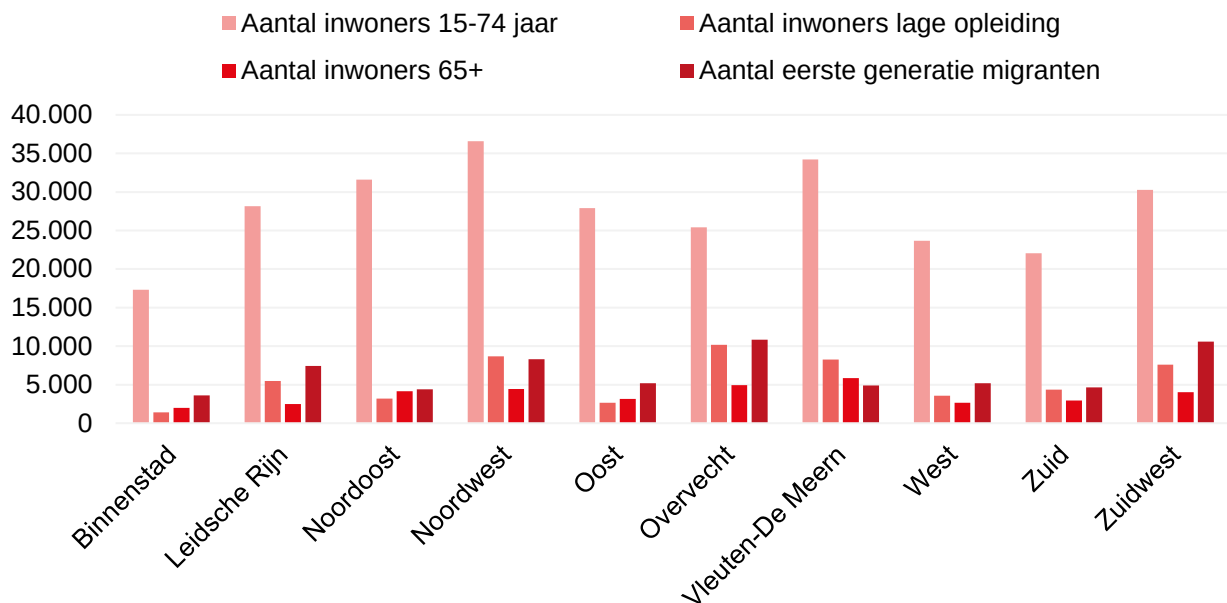
¹⁷⁷ Betreft hoeveel aanbieders in een wijk actief zijn en op hoeveel locaties zij per week meestal in 2019 groepsactiviteiten, oefeninlopen en/of spreekuren basiseducatie aanboden. Sommige aanbieders bieden hun activiteiten op meerdere locaties in eenzelfde wijk aan.

¹⁷⁸ Subsidie- en inkoopdossiers 2019 en aanvullende informatie van de aanbieders.

¹⁷⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht.*

Figuur 5.5 Aantal inwoners dat behoort tot de risicogroepen per wijk in Utrecht¹⁸⁰

In Overvecht zijn de risicogroepen groot in omvang, in de Binnenstad klein.

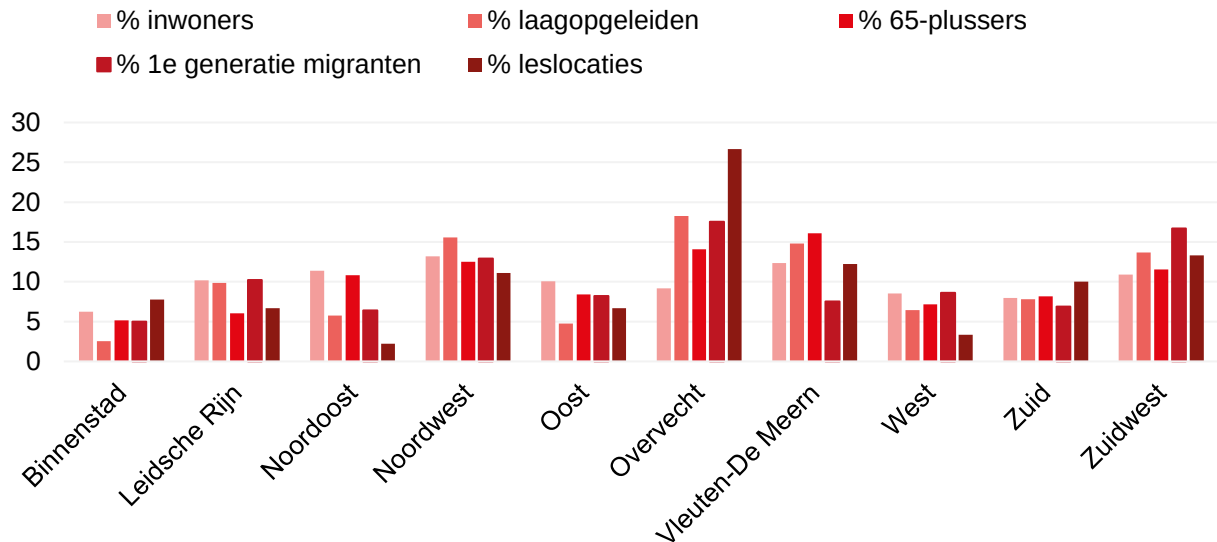


Figuur 5.6 laat de verhoudingen tussen potentiële doelgroepen en het aantal leslocaties per wijk zien. De verhoudingen zijn berekend door de omvang van een potentiële doelgroep in een bepaalde wijk te delen door de totale omvang van deze potentiële doelgroep in heel Utrecht. Opvallend is dat in de Binnenstad het laagste aantal potentiële doelgroepen woont, maar wel relatief veel leslocaties te vinden zijn. De Binnenstad kent meer leslocaties dan de wijken Noordoost, West, Leidsche Rijn en Oost, terwijl daar meer mensen uit de potentiële doelgroepen wonen. Dit is mogelijk mede het gevolg van de centrumfunctie van de Binnenstad. Noordwest kent het op twee na hoogste aantal eerste generatie migranten en 65-plussers, maar het op drie na hoogste aantal leslocaties. In Noordoost en West is het aanbod relatief klein.

¹⁸⁰ WistUdata: Potentiële beroepsbevolking (15-74 jaar) per wijk in 2019, Aantal inwoners in de leeftijd 65-74 en 75+ in 2019, Aantal 1^e generatie westerse en niet-westerse migranten in 2019; CBS: Personen 15 t/m 74 jaar die op 1 oktober 2017 ingeschreven waren in de gemeente en een opleiding van basisschool of minder tot mbo-1

Figuur 5.6 Verhoudingen tussen de omvang van potentiële doelgroepen en het aantal leslocaties per wijk in Utrecht¹⁸¹

Relatief veel leslocaties in de Binnenstad en Overvecht, relatief weinig in Noordoost en West in verhouding tot spreiding potentiële doelgroepen.



Er zijn relatief weinig leslocaties formele educatie, en digitale vaardigheden worden niet aangeboden in Noordoost en West. Cursussen met rekenvaardigheden worden in zes van de tien wijken aangeboden.

Formele educatie wordt op een veel beperkter aantal plaatsen aangeboden dan non-formele educatie (zie tabel 5.7). Informele educatie (maatjestrjecten) is maatwerk (desgewenst aan huis) dat in alle wijken aangeboden wordt.

Uit de subsidiedossiers en aanvullende informatie van aanbieders blijkt dat er in alle wijken taalles wordt aangeboden. Aanbod van cursussen digitale vaardigheden is er in alle wijken, behalve in de wijken Noordoost en West. In deze wijken is het aantal actieve aanbieders van taalles ook het kleinst. Prago en U Centraal zijn de enige educatieaanbieders die in de praktijk ook rekenaanbod bieden. Prago is gevestigd in Oost, Overvecht, Vleuten-De Meern en Zuidwest. De cursussen van U Centraal waarin rekenvaardigheden aan bod komen zijn gegeven in de buurtteams van Hoograven (Zuid) en Zuilen (Noordwest).¹⁸²

¹⁸¹ Verhoudingen zijn omgerekend op basis van getallen uit figuur 5.5.

¹⁸² Rekenkamer Utrecht. *Interview U Centraal*.

Tabel 5.7 Aantal wijken waar de verschillende vormen basiseducatie worden aangeboden¹⁸³

Formele educatie in minder wijken en op minder leslocaties aangeboden dan non-formele en informele educatie

Wijken/leslocaties	Formele educatie	Non-formele educatie	Informele educatie**
Aantal wijken actief (van totaal 10 Utrechtse wijken)	5	10	7
Aantal leslocaties in Utrecht	6	73*	12

*In de wijken Leidsche Rijn, Noordwest, Overvecht, Vleuten-De Meern, Zuid en Zuidwest worden door Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en de Bibliotheek gezamenlijk digiTaalhuis-activiteiten aangeboden. In deze wijken kan dus sprake zijn van overlap tussen leslocaties (zie ook figuur 5.4 en bijbehorende toelichting).

**Alleen groepsleslocaties, maatjestrjecten worden over de hele stad aangeboden.

5.2.4 TOELEIDING EN DOORVERWIJZING

Deelnemers komen voornamelijk via sociale organisaties en via-via bij basiseducatie terecht. Een aantal educatieaanbieders geeft expliciet aan niet of nauwelijks deelnemers via het digiTaalhuis/ de Wegwijzerspreekuren te ontvangen, andere wijzen deze juist aan als toeleider.

De rekenkamer heeft educatieaanbieders gevraagd hoe deelnemers doorgaans bij hen terechtkomen. Bij iedere educatieaanbieder is er sprake van grotere vraag dan aanbod. De meeste educatieaanbieders doen dan ook nauwelijks aan actieve werving. Deelnemers komen vooral via buurtteams, sociaal makelaars, andere educatieaanbieders, het digiTaalhuis en via-via bij basiseducatie terecht (zie figuur 5.8). Humanitas, U Centraal en Gilde ontvangen ook veel deelnemers van formele taalscholen/inburgeringsonderwijs.

De Wegwijzerspreekuren in het digiTaalhuis zijn opgezet om mensen toe te leiden naar geschikt educatieaanbod in de stad. Een aantal educatieaanbieders geeft expliciet aan niet of nauwelijks deelnemers via de daarvoor aangestelde Wegwijzerspreekuren of het digiTaalhuis te ontvangen. Andere educatieaanbieders wijzen de Wegwijzerspreekuren of het digiTaalhuis juist als toeleider aan. In 2019 werden er 690 verwijzingen door Wegwijzers geregistreerd in de Taalmodule (registratiesysteem). Uit de reactie van Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor blijkt dat educatieaanbieders niet altijd kunnen achterhalen waarvandaan een deelnemer is doorverwezen. Wegwijzers kunnen naar de meeste educatieaanbieders niet online doorverwijzen. Deelnemers melden zichzelf aan en vele van hen gebruiken de term 'Wegwijzer' niet en refereren dan aan de bibliotheek, Taal Doet Meer of 'het digiTaalhuis' in het algemeen.

¹⁸³ Subsidie- en inkoopdossiers 2019 en aanvullende informatie van de aanbieders.

Volgens een aanbieder is deze doorverwijzing niet altijd ‘warm’ genoeg: deelnemers worden niet altijd begeleid naar de educatieaanbieder en er vindt niet altijd terugkoppeling plaats.¹⁸⁴ Volgens Taal Doet Meer¹⁸⁵ is in het huidige registratie- en doorverwijssysteem ‘de Taalmodule’ de vraag ‘waar deelnemers naar zijn doorverwezen’ niet als verplicht gemarkeerd. Ook was een aantal educatieaanbieders (waaronder Humanitas) niet opgenomen in het uitrolmenu. Enkel NLeducatie en Taal Doet Meer kregen tot op heden een melding als er naar hen was doorverwezen via de Taalmodule. De Taalmodule is inmiddels verouderd en er wordt aan een nieuw registratiesysteem gewerkt.¹⁸⁶ Dit wordt een (digi)taalhuismodule, zodat verwijzingen kunnen worden gevolgd, communicatie tussen partijen wordt versterkt en monitoring kan worden verbeterd.¹⁸⁷

Ten slotte vormt volgens een educatieaanbieder de locatie van het Wegwijzerspreekuur, de bibliotheek, voor sommige laaggeletterden een te hoge drempel om op zoek te gaan naar educatie.¹⁸⁸ Dit zou volgens de Bibliotheek kunnen getuigen van een verouderd beeld van de bibliotheek.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview Humanitas*.

¹⁸⁵ Reactie Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

¹⁸⁶ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

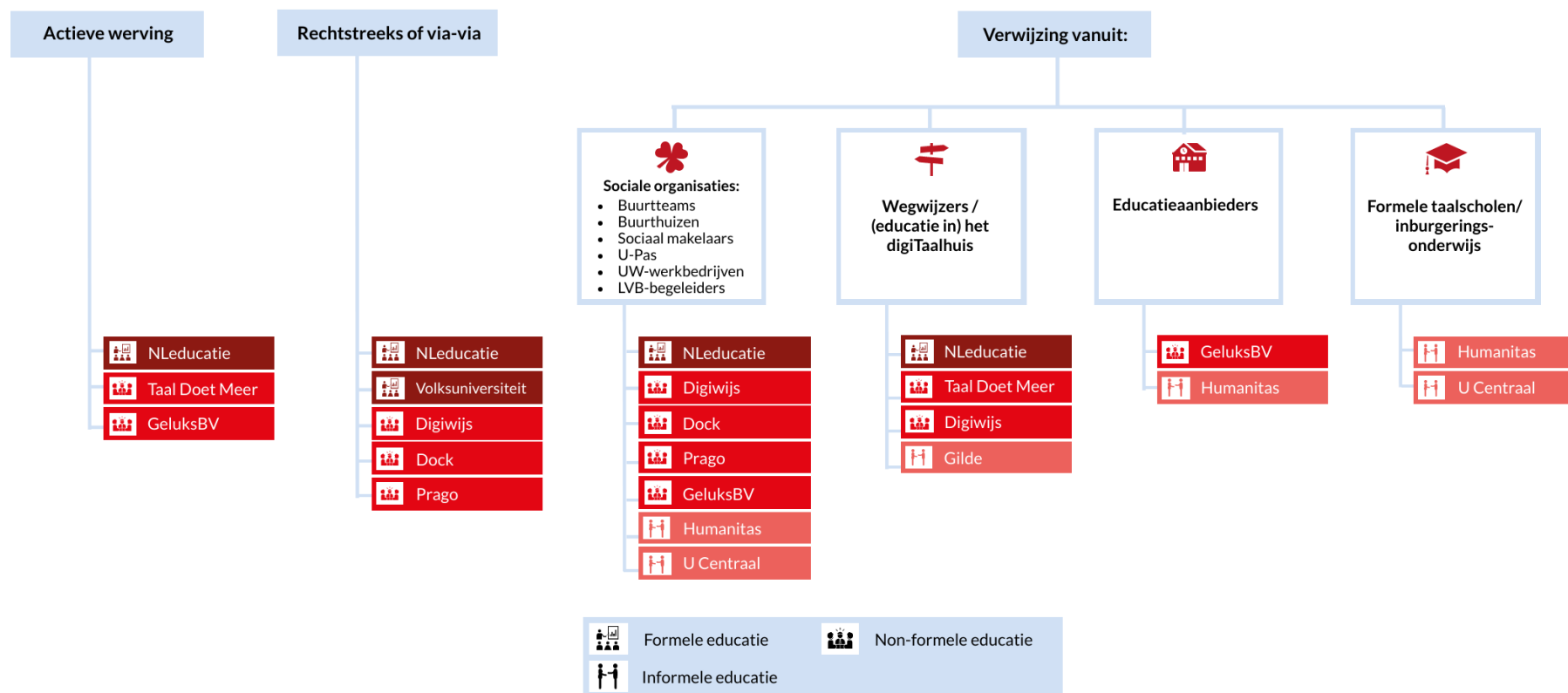
¹⁸⁷ Reactie gemeente Utrecht in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020.

¹⁸⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

¹⁸⁹ Reactie Bibliotheek ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020: De Bibliotheek geeft aan dat de Bibliotheek Utrecht sinds enkele jaren is gestart met een vernieuwingsslag waar het ‘oude’ beeld van een bibliotheek met boeken wordt aangepast naar een plek voor mensen; waar ze kunnen verblijven, ontmoeten, lezen, leren en studeren.

Figuur 5.8 Werving en toeleiding van deelnemers naar basiseducatie in Utrecht¹⁹⁰

Deelnemers komen vooral via-via of via sociale organisaties bij basiseducatie terecht.



¹⁹⁰ Aanvullende informatie uit gesprekken aanbieders.

Een aantal educatieaanbieders heeft behoefte aan een overzicht van het totale educatieaanbod in de stad om doorverwijzing en het zoeken van onderlinge samenwerking te vereenvoudigen.

Een aantal educatieaanbieders geeft aan geen overzicht te hebben van het volledige educatieaanbod in Utrecht, terwijl ze wel behoefte hebben aan een overzichtelijke lijst van doorverwijsmogelijkheden of vervolgaanbod.^{191, 192, 193} Een andere educatieaanbieder geeft aan dat het makkelijk zou zijn als er een online overzicht komt van alle organisaties die aanbod hebben gericht op dezelfde doelgroep.¹⁹⁴ Dit zou het zoeken van samenwerking vereenvoudigen. Er bestaat weliswaar een dergelijk overzicht op de website www.jekuntmeer.nl en een van de gemeentelijke beleidsdoelen was om de bekendheid ervan te vergroten (zie bijlage 3). Dit is kennelijk niet bekend bij of voorziet niet in de informatiebehoefte van sommige educatieaanbieders. Recentelijk heeft Stichting Lezen en Schrijven een overzicht gemaakt van het totale educatieaanbod (incl. niet door de gemeente gefinancierd aanbod) in Utrecht, maar dit overzicht is nog niet openbaar gemaakt. Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht pleit er voor om iedere twee jaar een dergelijk overzicht te laten maken.¹⁹⁵ Volgens Taal Doet Meer is er, naast dit overzicht, in vijf wijken een digiTaalteam en in twee wijken een netwerk, waarin het taal-digitaal netwerk van de stad meerdere malen per jaar bijeenkomt, aanbod afstemt en naar elkaar doorverwijst.¹⁹⁶ Ook is er een taalaanbiedersoverleg waarin alle formele, non-formele en informele partners tweejaarlijks stedelijk samenkomen.

5.2.5 AANTAL DEELNEMERS BASISEDUCATIE

Basiseducatie bereikt per jaar ongeveer 6.300 tot 7.500 Utrechters, maar dit zijn niet allemaal unieke deelnemers. Jaarlijks nemen 950 á 1.500 mensen deel aan formele educatie, gegeven door professionele docenten en gericht op een diploma. Het grootste deel van de deelnemers volgt daarmee non-formele of informele educatie, niet gericht op een diploma en gegeven door vrijwilligers.

Basiseducatie heeft in de jaren 2017-2019 per jaar ongeveer 6.300 tot 7.500 Utrechters bereikt (figuur 5.9). Het grootste aantal deelnemers is te vinden binnen het non-formele aanbod. Bij het informele aanbod en het formele aanbod zijn minder deelnemers. Over het algemeen is het aantal deelnemers aan het volledige aanbod educatie basisvaardigheden tussen 2017 en 2019 gestegen met 18%.

¹⁹¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews U Centraal en Humanitas*.

¹⁹² Reactie PAIR ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020: PAIR is ook van mening dat er een overzicht van het totale educatieaanbod in de stad Utrecht aanwezig moet zijn, omdat doorverwijzingen via de Wegwijzersprekuren in het digiTaalhuis PAIR niet bereiken.

¹⁹³ Reactie Taal Doet Meer ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020: Taal Doet Meer geeft aan dat het onduidelijk is wie er verantwoordelijk is voor een overzicht en het bijhouden van bijvoorbeeld wachtlijsten en voorwaarden. Vrijwel iedere organisatie participeert in het stedelijke of wijknetwerk.

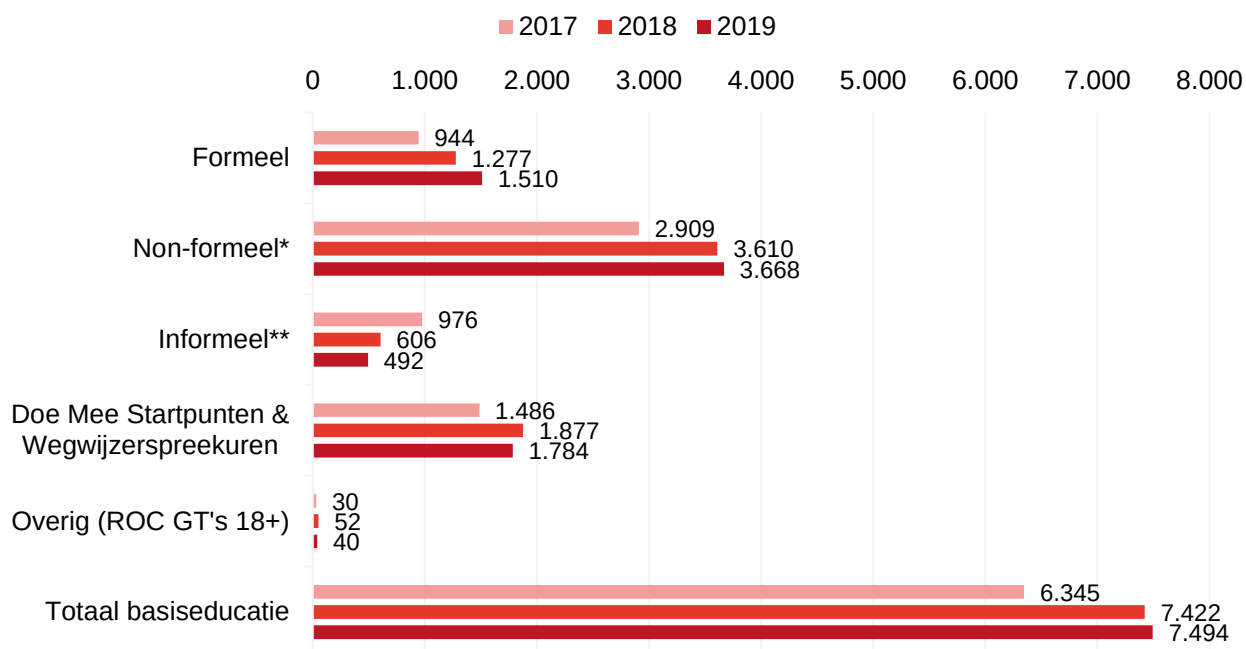
¹⁹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview GeluksBV*

¹⁹⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

¹⁹⁶ Reactie Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

Figuur 5.9 Aantal deelnemers aan de verschillende vormen van educatie in Utrecht in de jaren 2017-2019¹⁹⁷

Groot deel deelnemers bestaat uit bezoeken Doe Mee Startpunten en Wegwijzerspreekuren, meeste deelnemers bij non-formele educatie



*Exclusief bezoekers Taalcafés: +/- 20 per week (92 uniek) in 2018, +/- 15 per keer en +/- 26 per week (2.402 totaal geteld) in 2019.

**Deelnemersaantal Gilde ligt tussen 200 en 250, gemiddelde (225) is meegenomen in figuur 5.9.

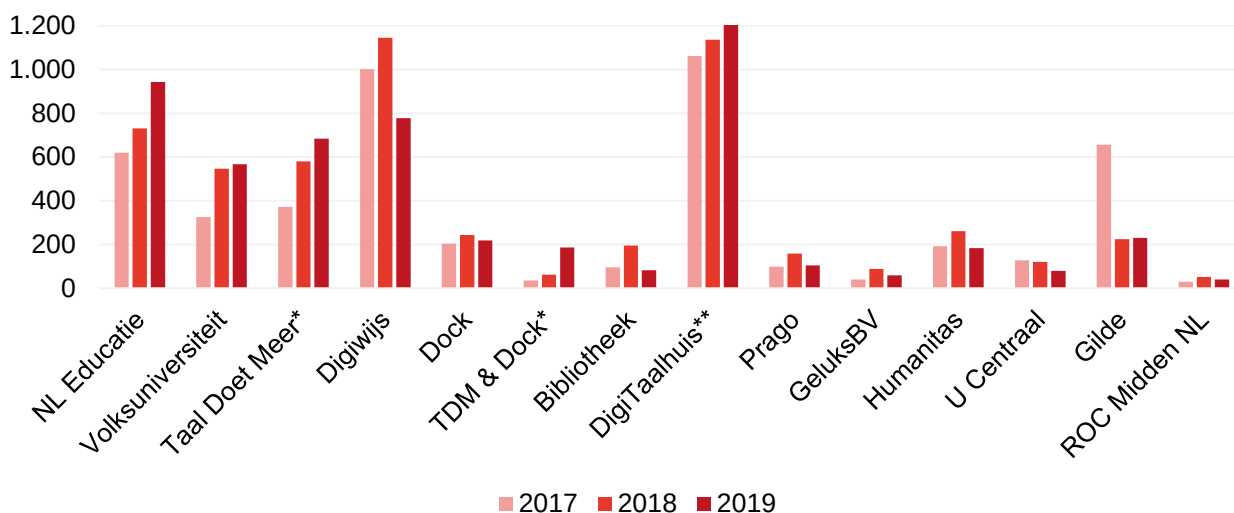
De rekenkamer heeft geprobeerd het aantal deelnemers/ bezoekers per educatieactiviteit in kaart te brengen (zie bijlage 4). Dit was niet altijd even eenvoudig. Zo rapporteren Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en de Bibliotheek alle drie afzonderlijk deelnemersaantallen in het kader van het digiTaalhuis. Daarnaast betreft een aanzienlijk deel (24% in 2019) van het totale aantal deelnemers aan basiseducatie bezoeken aan het Doe Mee Startpunt of een Wegwijzerspreekuur. Deze bezoekers worden per bezoek geturfd, waardoor niet duidelijk is of het om unieke bezoekers gaat of niet. Dit geldt ook voor bezoekers aan de Taalcafés: deze worden over het algemeen geturfd en slechts een enkele keer wordt het aantal unieke bezoekers vermeld. Ook bij andere educatieaanbieders gaat het soms om niet unieke deelnemers: sommige deelnemers doen dezelfde cursus meerdere keren of doen mee aan verschillende projecten van eenzelfde aanbieder. In het Meerjarenplan 2019-2022 is ook een overzicht opgenomen van het aantal deelnemers per educatieaanbieder in 2018, maar hierin mist een aantal activiteiten (van onder andere Dock).

¹⁹⁷ Subsidie- en inkoopdossiers 2017-2019 en aanvullende informatie uit gesprekken aanbieders.

Deelnemersaantallen variëren per educatieaanbieder en over de jaren (zie figuur 5.10). Het aantal deelnemers aan educatie binnen het digiTaalhuis (Oefenen.nl¹⁹⁸, thema-aanbod, computer- en taallessen) is tussen 2018 en 2019 gestegen. In deze periode is het aantal digiTaalhuis-activiteiten uitgebreid. Bij de drie aanbieders van informele educatie zien we een daling in het aantal deelnemers door het opschonen van vrijwilligersbestanden en het opheffen van cursussen en/of locaties.

Figuur 5.10 Aantal deelnemers aan educatie in Utrecht, per organisatie, in de jaren 2017-2019¹⁹⁹

Deelnemersaantallen variëren per educatieaanbieder en over de jaren heen.



*Getal is exclusief bezoekers Taalcafés (zie daarvoor figuur 5.9 en bijlage 4),

**Getal is exclusief bezoekers Doe Mee Startpunten en Wegwijzersprekuren (zie daarvoor figuur 5.9 en bijlage 4), en inclusief deelnemers thema-aanbod, Oefenen.nl, taallessen Taal Doet Meer en computerlessen Wij 3.0 (Digiwijs)

Zoals eerder genoemd rapporteren Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en de Bibliotheek Utrecht dezelfde resultaten in het kader van het digiTaalhuis. De rekenkamer is uitgegaan van de cijfers van de Bibliotheek. Voor het overzicht zijn de digiTaalhuis-deelnemersaantallen behorend bij één van de drie organisaties uit hun totalen gehaald en in bijlage 4 en figuur 5.10 onder 'digiTaalhuis' geplaatst.

Er is meer vraag dan aanbod, gezien het feit dat educatieaanbieders werken met wachtlijsten.

Volgens de meeste educatieaanbieders is er meer vraag dan aanbod. De meeste educatieaanbieders kennen dan ook regelmatig een wachtlijst, maar vinden die meestal niet problematisch, omdat wachtlijsten zichzelf vaak weer oplossen. In 2017 en 2018 heeft de

¹⁹⁸ De Bibliotheek en Wij 3.0 (Digiwijs) kopen beide accounts van Oefenen.nl in. Dit zijn niet dezelfde accounts. Daarnaast heeft Wij 3.0 (Digiwijs) collectieve accounts, waardoor het aantal deelnemers hoger kan uitvallen dan het aantal accounts.

¹⁹⁹ Subsidie- en inkoopdossiers 2017-2019 en aanvullende informatie uit gesprekken met aanbieders.

gemeente extra middelen beschikbaar gesteld om problematische wachtlijsten weg te werken. Opvallend is dat deelnemers bij NLEducatie vaak vrijwillig op een wachtlijst staan, omdat zij voorkeur hebben voor een bepaalde leslocatie of bepaald tijdstip. Hierdoor blijft er capaciteit over op andere locaties/tijdstippen. Sturing hierop blijkt lastig te zijn.²⁰⁰

Een aantal educatieaanbieders (Volksuniversiteit, Dock, Prago, Humanitas) ziet geen mogelijkheden om het aanbod te verruimen of heeft niet de ambitie om uit te breiden. De Volksuniversiteit biedt bijvoorbeeld een breed scala aan cursussen aan en heeft het aantal NT2-cursussen verlaagd om een betere verhouding met de andere cursussen te krijgen.²⁰¹ Bij Dock, Prago en Humanitas is geen ruimte om uit te breiden door een stabiel vrijwilligersaanbod of door te weinig capaciteit om vrijwilligers te coördineren en begeleiden. Daarnaast zijn er bij Dock tot op heden geen animo, tijd en/of middelen geweest om het aanbod uit te breiden tot buiten de wijk Overvecht, omdat dit ook veel werkuren van de sociaal makelaars zelf vereist.

In tegenstelling tot het volle educatieaanbod vanuit MO hebben de re-integratietrajecten met een onderdeel basisvaardigheden vanuit programma WenI veel minder deelnemers. In totaal gaat het hier om ongeveer 300 tot 640 deelnemers/trajecten per jaar in de jaren 2017-2019. Opvallend is dat in de re-integratieprojecten niet alle beschikbare capaciteit benut wordt. Bij NLtraining deden bijvoorbeeld veel minder deelnemers mee dan verwacht en dan waarvoor ruimte is. Er werd beoogd om 100 mensen per jaar te laten deelnemen aan Taaltraining gericht op werk, maar dit werden slechts 25-57 deelnemers per jaar. Een hiervoor genoemde reden is dat aanmeldingen uitbleven en de arbeidsmarkt is aangetrokken.²⁰² De pilotgroep Taal, cultuur en werk (Taal & Logistiek) bestaat uit 8 deelnemers per groep, terwijl er plaats was voor 15 deelnemers per groep. Een deel van de capaciteit van deze re-integratietrajecten blijft dus onbenut. Bij de andere pilotgroep – Taal & Horeca – is daarentegen sprake geweest van te weinig ruimte en is er een wachtlijst voor een eventuele volgende groep.²⁰³

Informatie over aantallen aanbod is lastig te aggregeren en interpreteren

Informatie over lesgroepen, lesuren en dagdelen wordt door iedere educatieaanbieder op een andere manier geïnterpreteerd, gemeten of gerapporteerd. Sommige educatieaanbieders hebben duidelijk herkenbare lesgroepen voor een vaste trajectduur, terwijl andere organisaties flexibeler (thuis) afspreken of vrijblijvende inlopen organiseren. Cijfers zijn hierdoor lastig te aggregeren. Per aanbieder is zowel toename, als stabiliteit, als afname te zien. Het is daarom lastig te concluderen of het aantal groepen/lessen/activiteiten tussen 2017 en 2019 over het algemeen is toe- of afgenomen. In bijlage 4 is een compleet overzicht opgenomen van de cursussen/ activiteiten per aanbieder.

²⁰⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview NLEducatie*.

²⁰¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Volksuniversiteit Utrecht*.

²⁰² Blijkt uit correspondentie met organisatieonderdeel Werk en Inkomen.

²⁰³ Reactie Queridon in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 18 juni 2020.

5.2.6 VRIJWILLIGERS

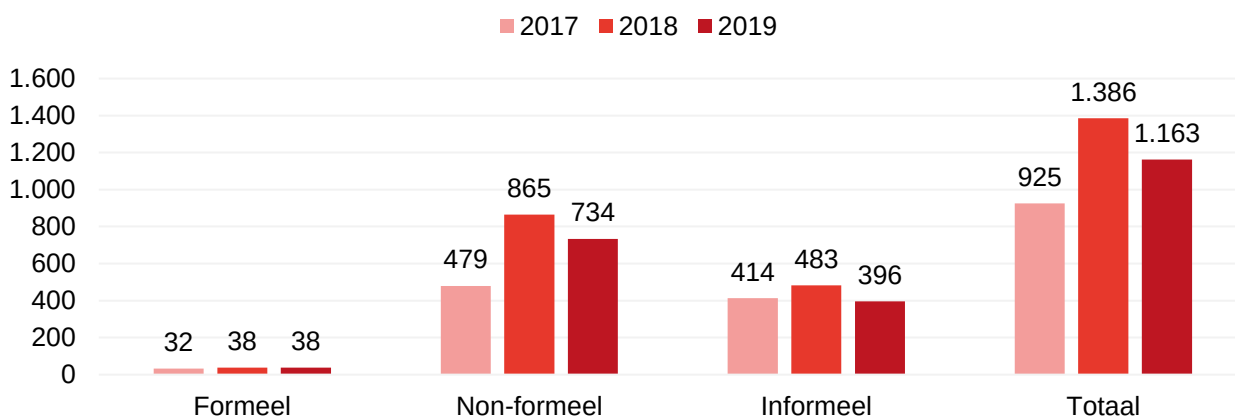
Er zijn ongeveer 900 tot 1.400 getrainde vrijwilligers per jaar actief. Dat is niet altijd genoeg om aan de vraag te voldoen, vooral bij taalmaatjes en digitale vaardigheden zijn er tekorten. De gemeente onderkent dit knelpunt en heeft in 2019 enkele aanbieders een eenmalige extra subsidie toegekend voor de werving van vrijwilligers.

Bij de formele educatie wordt hoofdzakelijk of alleen gewerkt met professionele docenten. Alleen bij NLEducatie worden betaalde docenten ondersteund door een klein aantal vrijwilligers van Taal Doet Meer en Prago (32 tot 38 per jaar). Binnen de non-formele en informele educatie in Utrecht is een groot aantal vrijwilligers actief: over de jaren waren dit er ongeveer 900 tot 1.300 per jaar (figuur 5.11). Hiervan werken ongeveer 90-100 vrijwilligers uitsluitend binnen het digitale aanbod, de rest is taalvrijwilliger (of beide). Alle non-formele en informele educatieaanbieders werken (uitsluitend) met vrijwilligers en/of stagiaires. Alleen de Bibliotheek Utrecht heeft zelf geen vrijwilligers in dienst: de vrijwilligers in het digiTaalhuis horen allemaal bij Taal Doet Meer of Wij 3.0 (Digiwijs). De gastheer/gastvrouw van het digiTaalhuis is een medewerker van de bibliotheek. Bij Prago werken professionele docenten die worden ondersteund door vrijwilligers en stagiaires.

Bij de meeste re-integratietrajecten van WenI spelen vrijwilligers geen rol, alle trajecten worden verzorgd door professionele docenten. Drie van deze aanbieders werken wel samen met vrijwilligers. Bij Capabel Taal BV worden deelnemers geholpen bij het vinden van een taalmaatje van bijvoorbeeld Humanitas of Gilde. Bij Sagenn worden vrijwilligers ingezet om in te spelen op de uiteenlopende niveaus van deelnemers en om meer individuele aandacht te borgen. Bij NLtraining worden vrijwilligers ingezet wanneer er sprake is van een wachttijd. Deelnemers kunnen dan alvast beginnen met leren door te oefenen onder leiding van vrijwilligers. Hoeveel vrijwilligers actief zijn, is onbekend.

Figuur 5.11 Aantal vrijwilligers naar de verschillende vormen van basiseducatie in 2017-2019²⁰⁴

De meeste vrijwilligers zijn actief binnen de non-formele educatie.



²⁰⁴ Subsidie- en inkoopdossiers en aanvullende informatie van de aanbieders.

Bij de meeste aanbieders van non-formele en informele educatie zijn over het algemeen voldoende vrijwilligers beschikbaar, al geven zij vrijwel allemaal aan dat het voortdurend inspanning kost om het aantal vrijwilligers op peil te houden. Bij Taal Doet Meer en Wij 3.0 (Digiwijs) zijn niet altijd genoeg vrijwilligers beschikbaar, vooral voor de kwetsbaardere deelnemersgroepen. De gemeente onderkent dit knelpunt en heeft deze organisaties eind 2019 eenmalig extra subsidie gegeven voor de werving van vrijwilligers. Ook Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht ziet dat sommige educatieaanbieders niet altijd voldoende vrijwilligerscapaciteit hebben, vooral in economisch betere tijden. Zij ziet een oplossing in het werken met mbo- en hbo-stagiaires, omdat zij vaak niet intensief begeleid hoeven te worden.²⁰⁵ Met name bij Wij 3.0 (Digiwijs) wordt er een tekort aan (bekwame) vrijwilligers ervaren. Daar is een toename van niet-traditionele vrijwilligers zichtbaar (bijvoorbeeld vanuit dagbesteding in het kader van de Wmo of de Participatiewet): mensen die verplicht vrijwilligerswerk moeten doen of die het zien als toeleiding naar werk.²⁰⁶ Wij 3.0 (Digiwijs) merkt dat deze vrijwilligers soms minder gemotiveerd zijn en extra begeleiding nodig hebben die niet altijd voldoende naar behoefte geboden kan worden. Wij 3.0 (Digiwijs) onderzoekt met Academie van de Stad op welke manier zij meer vrijwilligers zouden kunnen werven onder studenten. Taal Doet Meer besteedt veel aandacht aan werving, management en opleiding/ondersteuning van vrijwilligers. Zij verzorgen samen met St. Lezen en Schrijven het scholingsaanbod voor alle taalvrijwilligers in de stad. Bij Gilde is er geen behoefte aan uitbreiding van het aantal vrijwilligers, omdat er een grens zit aan het aantal vrijwilligers dat de coördinatoren kunnen begeleiden. Bij Humanitas zit er een grens aan de grootte van een team en het aantal koppels dat coördinatoren kunnen begeleiden, maar op dit moment is die grens nog niet bereikt.²⁰⁷

Een ervaren dilemma bij het werken met vrijwilligers is dat zeer kwetsbare deelnemers de beste begeleiding nodig hebben, maar deze niet altijd kunnen krijgen.²⁰⁸ Deelnemers die makkelijker leren kunnen terecht bij educatie die door professionals wordt gegeven. Alfabetisering wordt door vele organisaties gezien als een vaardigheid die te uitdagend is om door vrijwilligers te laten aanleren. Hierdoor is het aanbod voor analfabeten zeer beperkt. Ook heeft een educatieaanbieder twijfels over de functie en bekwaamheid van Wegwijzers in het digiTaalhuis. Deze educatieaanbieder twijfelt of de functie van Wegwijzer geschikt is om door vrijwilligers te laten uitvoeren. Wegwijzers doen geen complete intake, maar verwijzen alleen door naar een educatieaanbieder. Een intake met niveaubepaling zou gunstig zijn voor een goede doorverwijzing, maar ligt nu buiten het takenpakket van de vrijwilligers.^{209, 210}

²⁰⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview Stichting Lezen en Schrijven regio Utrecht*.

²⁰⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

²⁰⁷ Reactie Humanitas ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020: Humanitas geeft aan dat hiermee wordt bedoeld dat er een grens zit aan het uitbreiden van het aantal vrijwilligers, en dat er meer bij komt kijken dan alleen het werven van uitvoerende vrijwilligers (zoals het werven en begeleiden van coördinatoren).

²⁰⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

²⁰⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

²¹⁰ Reactie Taal Doet Meer ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020: Taal Doet Meer geeft aan dat partners hebben aangegeven dat een centrale intake niet wenselijk is. Verschillende educatieaanbieders stellen ieder een andere voorwaarde aan instroom en ze willen ieder hun eigen intake doen. De Wegwijzer doet a.d.h.v. de afgesproken Taalmodule/ P-ladder de eerste intake.

Vrijwilligers krijgen training Taal voor het Leven en aanvullende ondersteuning

Iedere educatieaanbieder biedt haar vrijwilligers ondersteuning aan. Vaak vindt de eerste begeleiding van vrijwilligers plaats door een coördinator. Bij sommige organisaties is dat een betaalde kracht. Bij anderen is deze coördinator ook een vrijwilliger, waarbij opgemerkt wordt dat het niet eenvoudig is een vrijwilliger te vinden die daarvoor ook de benodigde capaciteiten heeft. Tabel 5.12 geeft een overzicht van welk type training/ondersteuning de educatieaanbieders aan vrijwilligers bieden. Taal Doet Meer voert de basistraining *Taal voor het Leven* van Stichting Lezen en Schrijven uit voor eigen vrijwilligers en vrijwilligers van andere organisaties. Taal Doet Meer ondersteunt daarnaast de vrijwilligers in het digiTaalhuis en biedt, samen met de Bibliotheek Utrecht, taalsprekuren aan voor alle taalvrijwilligers in Utrecht: wekelijks één in de bibliotheek, daarnaast wekelijks in de Alchemist en digitaal en telefonisch.

Tabel 5.12 Soorten trainingen en de organisaties die deze aanbieden²¹¹

De meeste non-formele en informele educatieaanbieders bieden basistraining *Taal voor het Leven* en aanvullende eigen training aan vrijwilligers

Training/ ondersteuning vrijwilligers	Educatieaanbieders
Basistraining <i>Taal voor het Leven</i> (St. Lezen en Schrijven)*	Taal Doet Meer, Dock, Prago, U Centraal, Humanitas, Gilde
Aanvullende eigen training (o.a. workshops, intervisiebijeenkomsten, onderwijskundige beleidsmedewerker, beroepsdocenten, taalcafé vrijwilligers, etc.)	Taal Doet Meer, Dock, Prago, Humanitas, Gilde
Enkel eigen training	Wij 3.0 (Digiwijs) en GeluksBV

*De training wordt ook geboden aan andere organisaties dan de educatieaanbieders, zoals Queridon, WelNu, Villa Vrede en Kanaleneiland Leert.²¹²

5.2.7 VERANTWOORDING EN RAPPORTAGE

De gemeente hanteert geen vast format voor verantwoordingsinformatie en is bewust terughoudend in het stellen van verantwoordingseisen aan gesubsidieerde educatieaanbieders. Dit belemmert ook inzicht te krijgen in de effectiviteit.

Bij de verantwoording van subsidies vraagt de gemeente conform de subsidieverordening naar een activiteitenverslag en een financieel verslag met accountantsverklaring. De gemeente geeft hierbij niet in detail aan wat educatieaanbieders moeten rapporteren. De gemeente is (bewust) terughoudend in de verantwoordingseisen aan non-formele en informele educatieaanbieders. Daarnaast varieert de formulering van deze eisen ook: de ene keer wordt gevraagd te omschrijven hoe de activiteiten zijn verlopen, de andere keer wordt gevraagd welke resultaten zijn behaald. Dit

²¹¹ Subsidiedossiers 2017-2019 en aanvullende informatie uit gesprekken met aanbieders.

²¹² Reactie Taal Doet Meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

geldt ook voor meer specifieke vragen (bijvoorbeeld het aantal deelnemers of het aantal koppelingen of het aantal instromers). Aanbieders van informele educatie ontvangen een subsidietoekenning voor de gehele organisatie die veel meer activiteiten uitvoert dan alleen basiseducatie. Bij de verantwoordingseisen wordt geen specifieke informatie op het gebied van educatie gevraagd. Daardoor komt het voor dat aanbieders een verantwoording indienen die geen inhoudelijke informatie over dit deel van het aanbod bevat. De meeste educatieaanbieders moeten ook een halfjaarrapportage leveren. In de halfjaarrapportage worden meer gedetailleerde resultaten gevraagd dan in de jaarrapportage. Na een halfjaar wordt een traject voor nieuwe subsidie in gang gezet, waardoor de halfjaarcijfers voor MO relevanter zijn dan de jaarcijfers.²¹³

De verantwoordingseisen van de gemeente worden over het algemeen niet als zwaar ervaren, maar soms wel als onduidelijk. De gemeente geeft weinig feedback op de rapportagestijl van organisaties, waardoor voor hen onduidelijk is aan welke informatie de gemeente precies behoefte heeft en op welke manier. Meerdere aanbieders vinden het gewenst als dit duidelijker wordt aangegeven.²¹⁴ De rekenkamer vindt dat meer eenduidige informatie vragen ook de vergelijkbaarheid van resultaten tussen educatieaanbieders vereenvoudigt en de mogelijkheid biedt om beter inzicht te krijgen in de effectiviteit.

Educatieaanbieders rapporteren over het algemeen meer dan is vereist en hebben verschillende rapportagestijlen.

Door alle educatieaanbieders wordt meer gerapporteerd dan de gemeente vraagt. Bijna iedere aanbieder rapporteert ieder (half)jaar het aantal deelnemers (zie tabel 5.13). Dit geldt meestal ook voor het aantal vrijwilligers, type cursusaanbod en leslocaties van de educatieaanbieder. Educatieaanbieders rapporteren echter nauwelijks gegevens omtrent voortijdige uitval en klanttevredenheid. Ook ontbraken vaak P-ladder gegevens²¹⁵ en niveaugegevens in de subsidiedossiers. Over andere thema's (o.a. opleiding vrijwilligers, bereikte leervorderingen) wordt in wisselende mate gerapporteerd. Opvallend is dat de gemeente aan de Volksuniversiteit Utrecht (aanbieder formele educatie) tot op heden geen slagingspercentages van deelnemers vraagt en dat deze ook niet werden gerapporteerd. De andere aanbieder van formele educatie, NLeducatie, moet wel slagingspercentages rapporteren en doet dat ook. Volgens MO zijn de verantwoordingseisen aan de Volksuniversiteit Utrecht voor 2020 aangescherpt.

Opvallend is dat educatieaanbieders op uiteenlopende manieren rapporteren. De een rapporteert kwantitatief, puntsgewijs en beknopt. Een voorbeeld hiervan is Prago: hun rapportage is beknopt, overzichtelijk en toch rijk aan informatie. Een ander rapporteert in een verslag van meer dan 30 pagina's een combinatie van cijfers, verhalen en voorbeelden. Vanuit MO wordt beoogd om educatieaanbieders te laten verantwoorden op een manier die het beste bij de organisatie past. Echter, de rekenkamer is van mening dat onvergelijkbaarheid van de rapportages het lastig maakt

²¹³ Rekenkamer Utrecht. *Interview organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling (MO)*.

²¹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Bibliotheek Utrecht en Dock*.

²¹⁵ De P-Ladder is een online registratiesysteem waarin o.a. deelnemersgegevens, leerdoelen en resultaten omtrent participatie geregistreerd kunnen worden.

een totaalbeeld voor de gehele stad samen te stellen. Ook benchmarking is niet mogelijk. Tot slot rapporteren Taal Doet Meer, Wij 3.0 (Digiwijs) en de Bibliotheek Utrecht veelal dezelfde resultaten in het kader van het digiTaalhuis. Taal Doet Meer en Wij 3.0 (Digiwijs) leveren hun resultaten (zoals deelnemers aan hun lessen in bibliotheek) aan de Bibliotheek Utrecht, maar rapporteren dezelfde resultaten ook in hun eigen verslagen. Dit levert dubbeltellingen op, waardoor informatie enigszins onoverzichtelijk wordt.

Tabel 5.13 Aantal educatieaanbieders dat over een bepaald onderwerp rapporteert²¹⁶

Bijna iedere aanbieder rapporteert aantal deelnemers, maar bijna geen enkele rapporteert over voortijdige uitval/verzuim of klanttevredenheid

Onderwerp	Aantal aanbieders dat over een onderwerp rapporteert (totaal geanalyseerde aanbieders is 11)
Deelnemers	10
Doelgroepen/soort aanbod	9
Groepen, cursussen, lessen	8
Leervorderingen	6
Subdoelen/P-ladder resultaten	6
Vrijwilligers	7
Opleiding vrijwilligers	5
Voortijdige uitval/verzuim	2
Klanttevredenheid	2
Samenwerking/extra activiteiten	6

5.2.8 LEERVORDERINGEN

De gemeente en de meeste aanbieders hebben beperkt zicht op resultaten van basiseducatie: de meeste aanbieders van non-formele en informele educatie kunnen hun resultaten niet of nauwelijks inzichtelijk maken.

Educatieaanbieders leggen de leervorderingen op verschillende manieren vast. De grootste verschillen zijn merkbaar tussen de formele educatie enerzijds en de non-formele en informele educatie anderzijds. Bij de formele educatie is duidelijker aan welk niveau cursussen mensen hebben deelgenomen dan bij non-formele en informele educatie, mede doordat registratie hiervan door het keurmerk Blik op Werk verplicht gesteld is. Daarnaast is de gemeentelijke bekostiging van NLEducatie voor een deel gebonden aan de behaalde resultaten (“percentage deelnemers dat aan het examen meedoet en een diploma behaalt voor alle vijf vaardigheden die getoetst worden”). In 2019 heeft 62% van de deelnemers die in 2017 gestart zijn bij NLEducatie het diploma (met 5

²¹⁶ Jaarverslagen educatieaanbieders 2017 en/of 2018.

vaardigheden) gehaald. In 2016 lag dit slagingspercentage op 47% en in 2018 op 59% (en 4% is nog in traject). Deelnemers verschillen van elkaar in leertempo en leerbaarheid. Om deze reden is bij de nieuwe aanbesteding de lat verlaagd: er vindt nu afrekening plaats op basis van niveaustijging op drie van de vijf vaardigheden in plaats van op alle vaardigheden. NLeducatie biedt dan ook deelcertificaten per vaardigheid. Van de Volksuniversiteit zijn geen slagingspercentages bekend (zie § 5.2.5).

Bij non-formele en informele educatie zijn bereikte leervorderingen lastiger kwantitatief in kaart te brengen. Bij non-formele en informele educatie wordt vaak niet gewerkt met de officiële referentieniveaus en toetsen. De gemeente geeft zelf aan dat toetsen niet passen bij de deelnemers en werkwijze van vrijwilligers binnen dit aanbod.²¹⁷ Volgens educatieaanbieders zijn de stappen tussen de referentieniveaus vaak te groot en laten deze onvoldoende de vordering van deelnemers zien. Sommige educatieaanbieders (zoals Prago) passen daar tussenstapjes tussen, de meesten rapporteren echter geheel niet over bereikte leerniveaus. In de nota *Herijking Volwasseneneducatie* uit 2013 staat vermeld dat de gemeente meer inzicht in leervorderingen wilde krijgen door het invoeren van landelijke toetsen. Stichting Lezen en Schrijven heeft niveautoetsen ontwikkeld voor de non-formele educatie, maar hier wordt niet vaak gebruik van gemaakt. Volgens een educatieaanbieder kan een groot deel van hun deelnemers niet met de toetsen werken, omdat ze te veel vragen van de schriftelijke vaardigheden van deelnemers. Deze educatieaanbieder heeft een grote groep deelnemers die werkt aan conversatie en mondelinge vaardigheden. Andere deelnemers zien de toets juist als uitdaging en doen er graag aan mee.²¹⁸

Ondanks het gebrek aan afname van toetsen zijn er fragmentarische aanwijzingen dat deelnemers aan non-formele educatie hun basisvaardigheden vergroten:

- Prago rapporteert de vermelde niveaus op het cursistrapport van deelnemers in het jaarverslag. In 2018 behaalden 60 deelnemers een niveau onder 1F. 26 deelnemers behaalden niveau 1F of hoger.
- Wij 3.0 (Digiwijs) verstrekt certificaten als deelnemers slagen voor een cursus waarbij zij vaak genoeg aanwezig zijn geweest. In 2018 behaalden 763 deelnemers (90,5% van reguliere cursisten) een certificaat, maar hiervan is niet bekend op welke niveaus deze certificaten zijn behaald.
- Humanitas voert effectmetingen uit waarin onder andere de impact op het leefgebied 'taal' wordt bevraagd. In 2019 gaven deelnemers het vaakst (+/- 88%) aan dat Nederlands spreken en begrijpen beter ging door de hulp.
- Bij de GT-trajecten vanuit MO (18- en 18+) heeft in 2017 92% van de deelnemers het diploma behaald. Van de in 2018 en 2019 gestarte trajecten is respectievelijk 24% en 90% nog bezig en heeft 69% en 6% het diploma inmiddels behaald.

²¹⁷ Gemeente Utrecht (2019). *Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis.*

²¹⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview Taal Doet Meer.*; Reactie Taal Doet meer in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020.

Van de re-integratietrajecten vanuit Weni is een deel pas recent van start gegaan. Hierdoor zijn nog weinig resultaten bekend. Van UW Samen Actief is bekend dat 93% van de deelnemers het traject heeft afgerond en dat 77% het traject heeft afgerond én het gewenste resultaat heeft bereikt.

Het niveau waarop deelnemers een cursus volgen verschilt, aangezien vele organisaties de officiële referentieniveaus niet gebruiken is hier beperkt inzicht in. Bij NLeducatie ligt het niveau relatief hoog. Bij Prago ligt het niveau relatief laag. Prago richt zich dan ook op volwassenen met leermoeilijkheden. Uit gesprekken met educatieaanbieders blijkt tevens dat het behalen van niveau 2F/ basisniveau 2 vaak niet haalbaar is bij deelnemers aan non-formele en informele educatie. Omdat non-formele en informele educatie vaak persoonlijke leerdoelen centraal stellen zijn deelnemers en organisatie vaak tevreden als deze doelen gerealiseerd zijn, ook als dit (ver) onder het niveau 2F/ basisniveau 2 is.

Bij vrijwel iedere educatieaanbieder vinden wel intakegesprekken plaats. Startniveaus die hier (eventueel) uitkomen worden echter niet vaak geregistreerd, maar gebruikt om deelnemers in groepen in te delen. Ook zitten bij non-formele educatie soms mensen met verschillende niveaus door elkaar in een groep.²¹⁹ Zonder bekend startniveau is het lastig om leervorderingen te bepalen. Een aantal aanbieders (vooral van informele educatie) rapporteert geen leervorderingen, maar baseert zich enkel op evaluatieve gesprekken met de deelnemers. Bij de informele educatie zijn resultaten van de taalmaatjes extra lastig te meten, doordat deelnemers vaak tegelijkertijd bij een formele taalschool (inburgeringsonderwijs) educatie genieten.²²⁰

Sommige aanbieders van non-formele en informele educatie vinden dat het beter is kwalitatief of in combinatie te rapporteren dan enkel kwantitatief. Verhalen van deelnemers zeggen, volgens de meerderheid van educatieaanbieders, meer dan alleen getallen. Vaak gaat het namelijk om meer dan alleen de basisvaardigheden versterken.²²¹ Deelnemers aan non-formele en informele educatie hebben vaak zelf ook andere leerdoelen dan het behalen van referentieniveau 2F/basisniveau 2. Hun leerdoelen zijn vaak meer gericht op dat stukje vaardigheden dat ze in het dagelijks leven nodig hebben. Daarbij kan gedacht worden aan whatsappen, praten, alleen naar de apotheek en supermarkt te gaan en daar medewerkers durven aanspreken.²²² Aanbieders vinden dit soort resultaten waardevol, maar ook lastig in getallen uit te drukken.

²¹⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview Taal Doet Meer*.

²²⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview Gilde*.

²²¹ Reactie Wij 3.0 (Digiwijs) ambtelijk hoor en wederhoor, 9 juni 2020: Wij 3.0 (Digiwijs) geeft aan dat het meten van de aantallen op zich niets zegt over hun eigenlijke doel. De bedoeling van hun werk, en van basiseducatie in het algemeen, is dat wijkbewoners (weer) en meer kunnen meedoen, meer participeren, in de samenleving. Het probleem – hoe dit meetbaar te maken – wordt niet opgelost door aantallen te registreren en is vooral bij het non-formele aanbod een issue.

²²² Blijkt uit tussenevaluaties onder deelnemers van taalcoaching in het digiTaalhuis, *Jaarverslag 2019 Taal Doet Meer*.

Er is zeer weinig bekend over voortijdige uitval bij trajecten in het kader van basiseducatie.

Informatie over voortijdige uitval binnen basiseducatie is beperkt aanwezig. Bij de formele educatie gaat het om cursussen met een duidelijk begin- en eindpunt. NLEducatie schat een voortijdige uitval van 15-20%. Dit laatste percentage lijkt hoog, maar daarbij moet in ogenschouw genomen worden dat Utrecht relatief lange trajecten (maximaal anderhalf jaar) inkoop. Dat deelnemers het hele traject doorlopen is dan relatief minder waarschijnlijk dan bij kortere trajecten. De Volksuniversiteit houdt wel presentielijsten bij, maar daaruit worden geen verzuimcijfers berekend. Uit de subsidiedossiers van aanbieders van non-formele en informele educatie blijkt dat er nauwelijks over voortijdige uitval gerapporteerd wordt. Door de meeste educatieaanbieders wordt voortijdige uitval niet geregistreerd. Volgens sommige educatieaanbieders is voortijdige uitval moeilijk vast te stellen, omdat cursussen niet altijd een duidelijk begin- en eindpunt kennen.²²³ Voortijdige uitval wordt daarom niet altijd als zodanig geïnterpreteerd. Humanitas geeft een inschatting van voortijdige uitval: ongeveer 5-10% van de deelnemers beëindigt voortijdig het traject. Verder is alleen het uitvalpercentage bij de GT-trajecten van het ROC bekend: 8% in 2017 en 7% in 2018.²²⁴ De meerderheid van de educatieaanbieders geeft wel aan dat er tijdelijk verzuim voorkomt onder deelnemers. Vooral bij Wij 3.0 (Digiwijs) moet men veelvuldig cursisten nabellen. Er moet hard gewerkt worden om cursisten te blijven motiveren en om deelnemers zich veilig te laten voelen om op hun eigen tempo te leren.²²⁵

Er lijkt meer zicht te zijn op voortijdige uitval/verzuim bij de re-integratietrajecten van Wenl dan binnen de educatie basisvaardigheden. In de inkoopcontracten wordt vastgelegd dat organisaties wekelijks, maandelijks of halfjaarlijks rapporteren aan de gemeente of de werkmatcher over de voortgang van individuele deelnemers, maar ook over presentielijsten, verzuim en handhaving. De uitvalpercentages zijn laag. Bij NLtraining zijn slechts 10 deelnemers voortijdig gestopt tussen 2017 en 2019. De overige bekende resultaten omtrent voortijdige uitval zijn te vinden in tabel 5.14.

Tabel 5.14 Percentage van de deelnemers dat voortijdig bij een re-integratietraject uitvalt per organisatie²²⁶

Aantal deelnemers dat voortijdig stopt bij re-integratietrajecten is laag.

Organisatie	Percentage voortijdige uitval
Sagenn	3,3% in 2019
Training VIP	10,2% tussen 2016 en 2019
UW Re-integratie	5% tussen 2017 en 2018

²²³ Rekenkamer Utrecht. *Interviews Prago en Dock*.

²²⁴ Het betreft hier zowel deelnemers onder als boven de 18 jaar oud.

²²⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview Wij 3.0 (Digiwijs)*.

²²⁶ Inkoopdossiers re-integratietrajecten Wenl.

De gemeente heeft beperkt zicht op andere resultaten naast basisvaardigheden en heeft beperkt zicht op klanttevredenheid, mede doordat zij hieraan geen eisen heeft gesteld. Beschikbare resultaten zijn lastig vergelijkbaar en aggregatie van gegevens en benchmarking zijn niet mogelijk.

Zoals in hoofdstuk 3 al werd genoemd, streven de meeste aanbieders van non-formele en informele educatie ook andere doelen na naast het vergroten van basisvaardigheden. De Participatieladder (P-Ladder), onderdeel van registratiesysteem 'de Taalmodule', is door de gemeente ontwikkeld om ook andere resultaten van basisvaardigheden in kaart te brengen, zoals de maatschappelijke participatie. Uit P-Ladder gegevens van NLeducatie uit 2017 blijkt dat in twee jaar tijd iets meer dan de helft van alle (dus ook buiten Utrecht-stad) deelnemers is gestegen op de P-Ladder, de rest is gelijk gebleven. De Taalmodule/ P-Ladder, is echter niet bij iedere educatieaanbieder bekend en wordt door slechts een klein aantal organisaties structureel ingevuld, omdat het veel administratief werk kost of doordat organisaties deze resultaten in eerste instantie al niet registreren. Ook zou volgens een educatieaanbieder de P-Ladder de voortgang van cursisten niet goed weergeven.²²⁷ De gemeente heeft besloten om de Taalmodule/ P-Ladder een andere invulling te geven (zie § 5.2.4). Daarnaast wordt momenteel een Ervaringwijzer ontwikkeld, waarbij zowel klanttevredenheid als de behaalde resultaten in beeld worden gebracht door middel van ervaringen van deelnemers. Verschillende educatieaanbieders hebben deelgenomen aan de ontwikkeling en uitvoering van de pilot Ervaringwijzer in 2019.²²⁸ De pilot Ervaringwijzer heeft nog geen representatieve resultaten opgeleverd. Wel zijn de eerste berichten over het instrument positief: organisaties en de gemeente Utrecht zijn tevreden over de pilot, al moet de methode nog wel verder ontwikkeld worden.²²⁹

Prago, GeluksBV en Humanitas hebben ook eigen manieren ontwikkeld om andere resultaten dan basisvaardigheden in kaart te brengen. Bij Prago worden antwoorden van deelnemers op stellingen en resultaten kort en bondig gepresenteerd in het jaarverslag. Voorbeelden zijn: "Ik heb meer zelfvertrouwen gekregen" en "Ik doe nu meer dingen dan eerst (leerwinst)".²³⁰ Ruim meer dan de helft van de ondervraagden was het (zeker) met deze stellingen eens. GeluksBV voert jaarlijks een impactmeting uit om resultaten omtrent eenzaamheid, welzijn en geluk te evalueren. In 2019 scoorden deelnemers, ten opzichte van de nulmeting, gemiddeld iets hoger op levenstevredenheid, lager op eenzaamheid en iets hoger op welzijn. In sommige edities komt ook een negatief resultaat ten opzichte van de nulmeting naar voren, dat heeft soms te maken met het toegenomen bewustzijn van een thema.²³¹ Humanitas voert effectmetingen uit waarin de impact

²²⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview Prago*.

²²⁸ Reactie Taal Doet Meer, 9 juni 2020: Taal Doet Meer geeft aan dat deze methode is getoetst door meerdere educatiepartners en potentie heeft om voor meerdere partijen in de stad bruikbaar te zijn, waarmee de effecten van het educatieaanbod in beeld worden gebracht.

²²⁹ Aanvullende informatie van organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling.

²³⁰ Prago, *Jaarverslag 2019*.

²³¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview GeluksBV*; Reactie GeluksBV in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 8 juni 2020.

van het traject op verschillende leefgebieden (wat is er veranderd/ verbeterd) in kaart wordt gebracht. In 2019 waren deze effecten vooral op het leefgebied 'taal' zichtbaar, gevolgd door 'omgaan met anderen' en 'gezondheid / hoe ik me voel'.²³² Voor de meerderheid van de educatieaanbieders geldt dat dit soort resultaten vaak wel in gesprekken naar voren komen, maar niet worden vastgelegd.

Taal Doet Meer brengt structureel in kaart hoeveel deelnemers van het project Taal & Werk (Eigen Kracht) zijn gestegen op de Participatieladder en/of een betaalde baan hebben gevonden. In 2019 waren dit er respectievelijk 51 en 17. De zeven taalscholen met het Blik op Werk keurmerk hebben aangegeven dat de spreekvaardigheid van deelnemers merkbaar is verbeterd, waardoor zij zich beter kunnen uiten en meer zelfvertrouwen hebben. Ook geven zij aan € 300.000 aan uitkeringen te hebben bespaard dankzij de uitstroom naar werk. Andere resultaten naast basisvaardigheden van re-integratietrajecten zijn (nog) niet bekend.

De gemeente heeft beperkt zicht op klanttevredenheid.

Tot nu toe heeft de gemeente geen eisen gesteld aan klanttevredenheidsonderzoek en er is ook geen vast format voor. Er wordt aan klanttevredenheidsonderzoek gedaan, maar wel beperkt. NLeducatie wordt door de Onderwijsinspectie beoordeeld. Onderdeel van de Inspectieprocedure is een klanttevredenheidsonderzoek. In 2018 was de totale beoordeling van het onderwijs een voldoende.²³³ NLeducatie voert ook nog (digitaal) eigen klanttevredenheidsonderzoek uit (organisatie breed, niet project specifiek).²³⁴ Ook is er bij NLeducatie een evaluatie-app in ontwikkeling die alleen een landelijk resultaat zal opleveren. Bij organisaties die zijn aangesloten bij het kwaliteitskeurmerk Blik op Werk worden klanttevredenheidsonderzoeken structureel door Panteia uitgevoerd. Resultaten worden online gepubliceerd, maar dit geldt soms alleen voor de gemiddelde uitkomsten voor alle vestigingen in Nederland. Volksuniversiteit Utrecht scoort een 7,7²³⁵ en Prago (Utrecht) een 7,8.²³⁶ Het landelijk gemiddelde van de Volksuniversiteit is 8,2.²³⁷ Ook een aantal aanbieders van re-integratietrajecten hebben het kwaliteitskeurmerk Blik op Werk: NLtraining, Stichting Vluchtelingenwerk, Sagènn, Randstad HR Solutions, TopTaal en ROC Midden Nederland krijgen hiermee via Panteia klanttevredenheidsonderzoek.²³⁸

Non-formele en informele educatie vallen niet onder toezicht van de Onderwijsinspectie en hoeven ook niet te voldoen aan de kwaliteitseisen van Blik op Werk (Prago heeft dit keurmerk op eigen initiatief aangevraagd). Sommige educatieaanbieders hebben dan ook eigen manieren van

²³² Reactie Humanitas in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020.; *Resultaten effectmeting Humanitas Taalmaatjes – 2019*.

²³³ Inspectie van het Onderwijs (26 januari 2018). *NLeducatie. Onderzoek bestuur en opleiding(en). Vierjaarlijks onderzoek. Middelbaar beroepsonderwijs*.

²³⁴ Reactie NLeducatie in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 3 juni 2020.

²³⁵ Het gaat hier om alle taalcursussen en inburgeringscursussen, niet alleen om taal NT2.

²³⁶ Panteia (2018). *Tevredenheidsonderzoek cursisten & vrijwilligers: Prago*. Geraadpleegd op 20 mei 2020.

²³⁷ Panteia (2020). *Tevredenheidsonderzoek Blik op Werk – Volksuniversiteit Utrecht*. Geraadpleegd op 20 mei 2020, van <https://www.blikopwerk.nl/zoeken/volksuniversiteit-utrecht>

²³⁸ Lijst met aangesloten organisaties in Utrecht, geraadpleegd op 20 mei 2020, van <https://www.blikopwerk.nl/zoeken?zoekterm=Utrecht&type=>

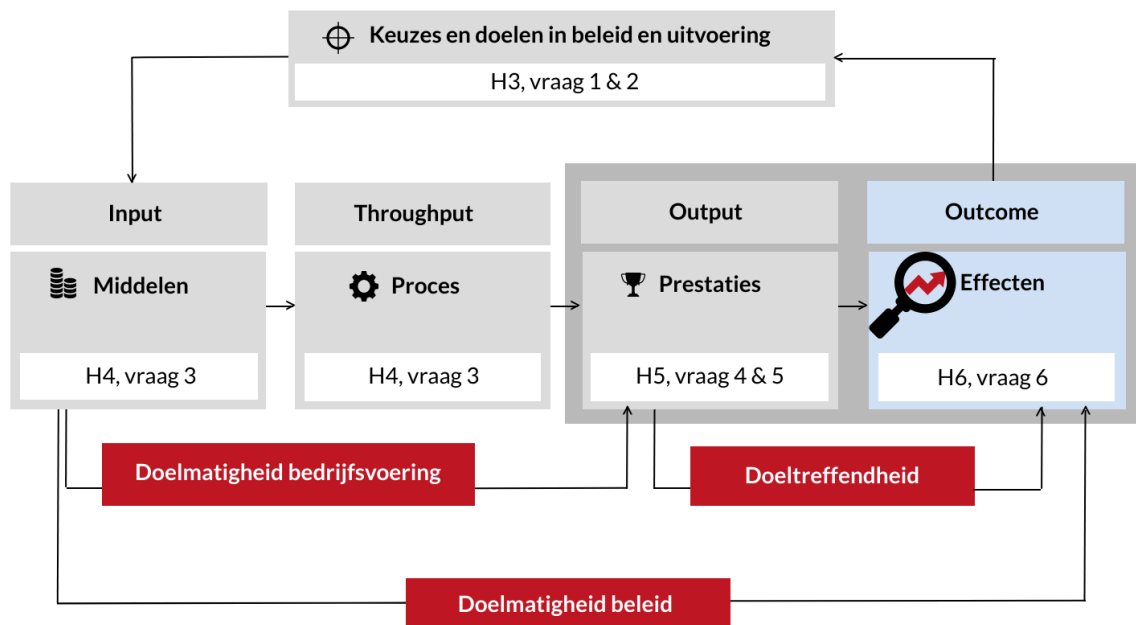
klanttevredenheidsonderzoek ontwikkeld, zoals middels evaluatieformulieren en voortgangsgesprekken. Zo voert Humanitas bijvoorbeeld effectmetingen uit die zowel klanttevredenheid als de impact op verschillende leefgebieden in kaart brengen. De Bibliotheek Utrecht doet als enige niets aan klanttevredenheidsonderzoek. Over het algemeen lijken de uitkomsten van al deze klanttevredenheidsonderzoeken positief te zijn, maar door de uiteenlopende evaluatievormen geldt ook voor klanttevredenheid dat resultaten onderling lastig vergelijkbaar zijn. De gemeente is momenteel bezig met het ontwikkelen van de Ervaringwijzer. Bij PAIR – een van de formele taalscholen binnen het re-integratieaanbod Wenl – is vanuit de gemeente een klanttevredenheidsenquête gehouden onder de groep statushouders, maar de uitkomst is nog onbekend.²³⁹

Zeker omdat bijna de helft van de middelen aan non-formele en informele educatie besteed wordt (§ 4.2.3) is de waarborging van de kwaliteit van deze educatie belangrijk. Het ministerie van OCW en de VNG zijn bezig met de ontwikkeling van een landelijk kwaliteitskader voor de non-formele educatie en een landelijk keurmerk voor digiTaalhuizen. Wat dit gaat betekenen voor het gemeentelijk beleid en de Utrechtse aanbieders is nog niet bekend.

²³⁹ Reactie PAIR in het kader van het ambtelijk hoor en wederhoor, 10 juni 2020.

6 DOELBEREIKING

In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de doelen van de nota *Herijking Volwasseneneducatie 2013* en de daaraan toegevoegde doelen uit de periode 2014-2019 zijn bereikt. Dit hoofdstuk hangt daarmee inhoudelijk samen met hoofdstuk 3. Hiermee wordt onderzoeksvraag 6 beantwoord. Paragraaf 6.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen lichten we nader toe in paragraaf 6.2.



6.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren ten aanzien van doelbereiking het volgende:

1. Of het beleidsdoel uit 2013 om 10% van de doelgroep te bereiken gehaald is, is niet eenvoudig vast te stellen. Het is namelijk niet duidelijk of het aantal laaggeletterden in Utrecht sinds 2013 is toe- of afgenomen. Uitgaande van een geschatte omvang van de doelgroep van 28.500 personen is dit wel aannemelijk. Een groot deel van de doelgroep wordt niet bereikt en er komen nog steeds nieuwe laaggeletterden bij. Lang niet alle deelnemers aan basiseducatie behalen het streefniveau en dit niveau is ook niet voor iedereen haalbaar.
2. Het effect van basiseducatie op maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid is niet bekend, omdat de monitoring niet goed gewerkt heeft. Elders in Nederland wordt dit wel onderzocht en blijkt het effect positief.
3. De ambities uit de nota *Herijking volwasseneneducatie 2013* zijn grotendeels gerealiseerd. Er is prioriteit gegeven aan taal, er zijn meer dan 3.000 deelnemers per jaar bereikt en vanaf 2018 ook meer dan 1.000 taalvrijwilligers.

4. De acties uit de nota *Herijking volwasseneneducatie 2013* zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Dit geldt niet voor het verbeteren van het inzicht in de bereikte doelgroepen en leerresultaten, en de actie om werkgevers te stimuleren taallessen aan te bieden aan werknemers.
5. De operationele doelen uit de raadsbrieven 2016-2018 zijn grotendeels gerealiseerd. Het aanbod om volwassenen bij te spijkeren in digitale vaardigheid is uitgebreid, al zijn het aanbod en bereik ten opzichte van de omvang van de potentiële doelgroep beperkt. Bezuinigingen van Rijk en gemeente zijn opgevangen op de wijze zoals beoogd. Met de extra middelen uit het coalitieakkoord zijn meer activiteiten en betere toegankelijkheid mogelijk gemaakt.
6. Omdat het streefniveau van basiseducatie niet voor iedereen haalbaar is, is het belangrijk begrijpelijke en face to face dienstverlening en ondersteuning te blijven richten op laaggeletterden.

6.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

6.2.1 EFFECT OP AANTAL LAAGGELETTERDEN IN UTRECHT

Of het beleidsdoel uit 2013 om 10% van de doelgroep te bereiken gehaald is, is niet eenvoudig vast te stellen. Het is namelijk niet duidelijk of het aantal laaggeletterden in Utrecht sinds 2013 is toe- of afgenomen. Uitgaande van een geschatte omvang van de doelgroep van 28.500 personen is dit wel aannemelijk. Een groot deel van de doelgroep wordt niet bereikt en er komen nog steeds nieuwe laaggeletterden bij.

In de nota *Herijking volwasseneneducatie 2013* schrijft de gemeente Utrecht te “streven naar een jaarlijks bereik van circa 10% van de geschatte doelgroep”. De rekenkamer constateert dat niet de hele doelgroep van basiseducatie wordt bereikt. Ook al zijn de exacte aantallen laaggeletterden, laaggecijferden en mensen met onvoldoende digitale vaardigheden niet bekend, duidelijk is wel dat het er veel meer zijn dan het huidige aantal deelnemers. Met het huidige aanbod van NT1, alfabetisering, rekenen en digitale vaardigheden wordt maar een klein deel van de doelgroepen bereikt. De NT2-doelgroep wordt beter bereikt, maar ook daar is de vraag naar NT2 groter dan het aanbod. Van de aanbieders van NT2-cursussen en taalmaatjes doet namelijk een deel weinig aan actieve werving van deelnemers, omdat meer werving alleen maar tot wachtlijsten zou leiden.

Er komen nog steeds nieuwe laaggeletterden bij. Het gaat om twee groepen ‘nieuwe laaggeletterden’. Ten eerste zijn er mensen met een andere moedertaal en/of een lage vooropleiding die zich vanuit het buitenland nieuw in Nederland vestigen. Een deel van de inburgeraars beschikt na het inburgeringstraject nog steeds over onvoldoende basisvaardigheden. Zij vallen dan onder de doelgroep van de basiseducatie. Ten tweede zijn er in Nederland opgegroeide jongeren die met een te laag taal- en rekenniveau het onderwijs verlaten. Ook zij vallen dan onder de doelgroep van basiseducatie. In 2019 signaleerde de Onderwijsinspectie dat het bereikte niveau in het reguliere onderwijs achteruit is gegaan: minder leerlingen presteren goed op de kernvakken taal en rekenen en het percentage laaggeletterden onder 14-jarigen in

Nederland is tussen 2003 en 2012 toegenomen van 11,5 naar 17,9 procent.²⁴⁰ Het beleid voor basiseducatie heeft op deze aangroei van de doelgroep geen invloed.

Lang niet alle deelnemers aan basiseducatie behalen het streefniveau en dit niveau is ook niet voor iedereen haalbaar.

Van 50 tot 60% van de deelnemers van NLeducatie en een onbekend aantal deelnemers van de Volksuniversiteit kan worden vastgesteld dat zij niveau 2F behaald hebben (diploma behaald), en daarmee dus niet meer laaggeletterd zijn. Bij de formele educatie hebben deelnemers vaak twee jaar nodig om niveau 2F te behalen.

Welk deel van de deelnemers aan informele en non-formele educatie dit niveau behaalt is onbekend, omdat vaak geen eindniveau wordt gemeten (zie § 5.2.8). Bij deze laagdrempelige activiteiten ligt het instroomniveau van deelnemers vaak laag en de cursussen zijn minder intensief dan de formele educatie. Daardoor zal het behalen van niveau 2F/ basisniveau 2, als het al lukt, gemiddeld langer duren dan bij formele educatie. Deelnemers die dit niveau niet halen, vallen daarna nog steeds onder de definitie van laaggeletterdheid.

Niet iedereen kan of wil niveau 2F/ basisniveau 2 bereiken doordat er grenzen zijn aan de leerbaarheid van sommige mensen. Het gaat dan om mensen met een lager IQ, mensen met andere grote problemen die veel stress veroorzaken (bijvoorbeeld schulden, verslaving, dakloosheid), mensen met gezondheidsproblemen en mensen met geheugenbeperkingen door bijvoorbeeld hersenletsel, dementie of psychische problemen. Voor een deel van hen is ook een niveau lager nog te hoog.²⁴¹

Overigens willen we daarmee niet zeggen dat deelname aan basiseducatie voor hen niet zinvol is. Het behalen van persoonlijke, praktijkgerichte leerdoelen kan in het dagelijks leven van deelnemers grote meerwaarde hebben, ook al is het niet niveau 2F. Vaak gaat het ook om meer dan alleen de basisvaardigheden versterken. Bijvoorbeeld contact onderhouden met de familie via Whatsapp, informatie kunnen opzoeken op internet, foto's kunnen bekijken op een tablet, zelfstandig contact kunnen onderhouden met de leerkracht van de kinderen of de huisarts. Wanneer dit gerealiseerd is, zijn deelnemers en aanbieders vaak tevreden, ook als dit (ver) onder het streefniveau uit de WEB is.

²⁴⁰ Onderwijsinspectie (2019). *De staat van het onderwijs 2019*.

²⁴¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin en gemeente Utrecht organisatieonderdeel Volksgezondheid*.

Het effect van basiseducatie op maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid is niet bekend, omdat de monitoring niet goed gewerkt heeft. Elders in Nederland is dit wel onderzocht en blijkt het effect positief.

Een van de motieven van de gemeente om te investeren in basiseducatie is de verwachting dat de verbetering van basisvaardigheden bijdraagt aan grotere zelfredzaamheid, actievere deelname aan de samenleving en meer arbeidsmarktparticipatie van de deelnemers. In welke mate dit in Utrecht ook bereikt wordt is niet bekend, doordat de monitoring hiervan (via de P-ladder) niet (goed) gewerkt heeft (zie § 5.2.9). De resultaten die sommige aanbieders rapporteren, wijzen wel in de richting van een positief effect, maar dit zijn over het gehele aanbod genomen alleen fragmentarische aanwijzingen (zie § 5.2.9).

Elders in Nederland is dit effect wel systematisch geëvalueerd. Er zijn dus wel methoden beschikbaar om hier meer inzicht in te krijgen. De resultaten uit dit evaluatieonderzoek elders in Nederland²⁴² wijzen op een positief effect.²⁴³ Bij een onderzoek onder 61 taalaanbieders in 21 arbeidsmarktregio's bleek ruim de helft van de deelnemers meer sociale inclusie en minder sociaal isolement te ervaren, terwijl 25% tot 40% een afname in sociale inclusie ervoer. Dit laatste kan komen doordat mensen zich tijdens het traject bewuster worden van hun problemen op dat gebied. 20% tot 30% van de deelnemers was na het taaltraject actiever op de arbeidsmarkt dan vóór het taaltraject. In Drenthe ervoer tussen de 62% en 80% van de deelnemers na deelname aan een basisvaardigheidentraject een verbetering op het gebied van sociale inclusie. Ook ervoer 15% tot 33% van de deelnemers een verbetering in activiteiten op de arbeidsmarkt. Na het taaltraject gaven deelnemers bijvoorbeeld aan actiever op zoek te zijn naar werk, een betere betaalde baan (met begeleiding) te hebben gevonden of daar beter in zijn gaan functioneren of vrijwilligerswerk te zijn gaan doen.²⁴⁴ Het aanbod en de gebruikte lesmethode zijn echter in elke gemeente anders, waardoor de resultaten uit andere gemeenten niet blindelings op Utrecht toegepast mogen worden. Een positief effect van deelname aan basiseducatie op maatschappelijke participatie lijkt wel aannemelijk.

²⁴² Reactie gemeente ambtelijk hoor en wederhoor, 12 juni 2020: De gemeente geeft aan dat Utrechtse organisaties bij de start hebben deelgenomen aan de pilot, maar vanwege de belasting voor de uitvoering hebben afgezien van deelname aan het onderzoek. Deelnemers begrepen veel vragen niet en er was veel tijd gemoeid met begeleiding. De gemeente heeft daarom gekozen voor de Ervaringswijzer.

²⁴³ De Greef, M., Segers, M., & Ipektzidou, E. (oktober 2018). *Eindevaluatie impact taaltrajecten Taal voor het leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid (inclusief benchmark). Periode september 2015 - juli 2018*. Maastricht University.

²⁴⁴ Segers, M., De Greef, M., & Buisman, M. (juli 2019). *Impactonderzoek naar trajecten basisvaardigheden in Drenthe Voorjaar 2019*. Maastricht University & Kohnstamm Instituut.

De ambities uit de nota Herijking volwasseneneducatie 2013 zijn grotendeels gerealiseerd. Er is prioriteit gegeven aan taal, er zijn meer dan 3.000 deelnemers per jaar bereikt en vanaf 2018 ook meer dan 1.000 taalvrijwilligers.

Hieronder gaan we in op de mate waarin de verschillende onderdelen van de ambities uit 2013 zijn gerealiseerd (zie paragraaf 3.2.1). Omdat voor de jaren na 2015 geen gewijzigde ambities zijn vastgesteld, gaan we er van uit dat de ambities voor 2015 ook gelden voor de periode 2017-2019.

Het grootste deel van het budget is besteed aan taal (§ 4.2.4). Het merendeel van de deelnemers aan basiseducatie heeft gewerkt aan taalvaardigheid (§ 5.2.5). Ook in het re-integratieaanbod voor mensen in de bijstand is taal de basisvaardigheid die het meest aan bod komt (§ 5.2.1). Hoewel de ambitie betrekking heeft op taal in het algemeen (NT1 en NT2), gaat het in de praktijk vooral om NT2. Alle door de gemeente bekostigde educatieactiviteiten en taaltrajecten vanuit re-integratie zijn gericht op niveaus tot maximaal 2F. De ambitie is hiermee gerealiseerd.

Bereik: 3.000 deelnemers per jaar

In de jaren 2017-2019 hebben ongeveer 6.300 tot 7.500 Utrechters per jaar deelgenomen aan het educatieaanbod (§ 5.2.5). Dat is ruim twee keer zo veel als het beoogde aantal van 3.000 per jaar. Hiervan namen jaarlijks 950-1.500 personen deel aan een formeel educatietraject. Omdat de omvang van de doelgroep niet exact bekend is (zie Hoofdstuk 2), is niet aan te geven of met het aantal deelnemers 10% van de doelgroep bereikt is. Het aantal bereikte deelnemers is wel ruim meer dan 10% van de door het Rijk en de gemeente geschatte doelgroep (§ 2.2.2). En de ambitie is daarmee gerealiseerd. Het deelnemersaantal zegt echter niet alles, omdat het niet alleen unieke bezoekers betreft. Ook is er weinig inzicht in voortijdige uitval (zie § 5.2.8).

Toename van het aantal taalvrijwilligers tot 1.000

Dit is in 2018 (1.282) en 2019 (1.072) gerealiseerd, in 2017 (834) niet.²⁴⁵ De werving en training van vrijwilligers vraagt voortdurende inspanning van de aanbieders en ondanks dat lukt het niet altijd bij alle aanbieders om genoeg vrijwilligers te vinden. Eind 2019 heeft de gemeente extra middelen beschikbaar gesteld om nieuwe vrijwilligers te werven. De ondersteuning en training van taalvrijwilligers is goed georganiseerd en rond de capaciteit van het trainingsaanbod hebben wij geen knelpunten geconstateerd.

Burgers zijn zélf actief

Deze ambitie is te weinig toetsbaar geformuleerd om aan te geven of die bereikt is. Een deel van de laaggeletterden gaat zelf actief op zoek naar geschikt aanbod en meldt zich spontaan aan bij een aanbieder. Niet alle laaggeletterden zijn in staat op eigen kracht een geschikt aanbod te vinden. Een intermediair die hen stimuleert en in contact brengt met geschikt aanbod kan een

²⁴⁵ Inclusief vrijwilligers die bij taal en andere vaardigheden betrokken zijn (bijvoorbeeld bij het digiTaalhuis en Prago). Het aantal vrijwilligers in § 5.2.6 is hoger omdat daar ook vrijwilligers van enkel digitale vaardigheden van Wij 3.0 (Digiwijs) en GeluksBV zijn meegeteld.

doorslaggevend steuntje in de rug zijn om weer te gaan leren. Duidelijk is wel dat het vergroten van basisvaardigheden een behoorlijke inzet van deelnemers vraagt. Bij formele educatie is het tijdsbeslag voor deelnemers twee dagdelen per week cursus en daarnaast huiswerk maken. Vooral voor deelnemers die een cursus combineren met de zorg voor een gezin en/of een full time betaalde baan is dat een flinke belasting. Bij het non-formele en het informele aanbod is het tijdsbeslag voor deelnemers kleiner. Deelnemers die buiten de les extra willen oefenen kunnen terecht bij de oefenplekken in het digiTaalhuis en in de taalcafés. Hiervan wordt veel gebruikt gemaakt. Er is echter geen toetsbare doelstelling voor het beoogde gebruik van deze voorzieningen geformuleerd.

Bij re-integratietrajecten met een taalcomponent wordt meestal ook een tijdsinvestering gevraagd van enkele dagdelen per week. Hier gaat het echter om mensen die beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, maar nog geen werk gevonden hebben.

Variatie in het aanbod maakt het voor deelnemers in verschillende leefsituaties mogelijk iets te vinden dat aansluit bij hun mogelijkheden. Uit het onderzoek kwam wel naar voren dat het ontbreken van kinderopvang bij de meeste educatieactiviteiten voor moeders van jonge kinderen een belemmering kan vormen om deel te nemen. Hun 'eigen kracht' en netwerk om oppas te regelen, blijken in de praktijk niet altijd toereikend.

6.2.4 ACTIES NOTA HERIJKing VOLWASSENENEDUCATIE 2013

De acties uit de nota Herijking volwasseneneducatie 2013 zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Dit geldt niet voor het verbeteren van het inzicht in de bereikte doelgroepen en leerresultaten, en de actie om werkgevers te stimuleren taallessen aan te bieden aan werknemers.

Om de ambities uit de nota *Herijking volwasseneneducatie 2013* te bereiken, heeft de gemeente vijf acties geformuleerd die zijn uitgewerkt in meerdere punten. Hieronder geven wij aan in hoeverre deze zijn uitgevoerd. Daarbij gebruiken we de volgende kleuren: groen = geheel gerealiseerd, geel = gedeeltelijk gerealiseerd, rood = niet gerealiseerd, wit = niet te beoordelen of geen oordeel. Bij doelen zonder toetsbaar streefniveau spreken we van gerealiseerd wanneer er sprake is van een ontwikkeling in de gewenste richting.

Tabel 6.1 Doelbereiking acties nota Herijking volwasseneneducatie 2013

Ongeveer de helft van de acties uit 2013 is (gedeeltelijk) gerealiseerd.

Uitwerking acties	Stand van zaken
1. Versterken samenhang en toegankelijkheid van het taalaanbod	
Taalaanbod digitaal inzichtelijk: aanbod in de Taalkaart Jekuntmeer.	Gerealiseerd, maar het is de vraag of de website ook voldoende bekend is. Meerdere aanbieders gaven aan dat zij geen goed overzicht van het aanbod hebben. Inmiddels is het (digi)Taalaanbod in Utrecht

Uitwerking acties	Stand van zaken
	ook te vinden op http://www.digitaalhuisutrecht.nl. Het digiTaalhuis is volgens de gemeente voor inwoners, vrijwilligers en organisaties hét portaal naar de infrastructuur.
Taal InformatiePunten in de bibliotheekfilialen uitbreiden van 2 in 2013 naar 11 in 2014.	Gedeeltelijk gerealiseerd / doel aangepast. In de stukken vanaf 2017 zijn wij de naam Taal InformatiePunten niet tegengekomen. Dit is gewijzigd naar de (digi)Taalhuis-aanpak. In plaats daarvan zijn er wekelijks Doe Mee Startpunten en Spreekuren in 7 van de 13 bibliotheekfilialen. In 5 daarvan zijn ook mogelijkheden om vaardigheden te oefenen in het Doe Mee Startpunt, in combinatie met de Wegwijzers voor verwijzingen naar het taalaanbod. De gemeente geeft aan dat deze doelstelling op een andere manier, meer uitnodigend en activerend, is ingevuld. Over de ontwikkeling van digiTaalhuizen is meermalen gecommuniceerd naar de raad.
Taalcoaches in de bibliotheek, die in een periode van 3 jaar minimaal 600 laaggeletterde Utrechters ondersteunen in 3 Utrechtse bibliotheken.	Gerealiseerd. In de 5 bibliotheekfilialen met een Doe Mee Startpunt is ook een taalcoach aanwezig. In de periode 2017 tot en met 2019 waren er 862 deelnemers aan taalcursussen in de bibliotheken.
Samenwerking met vindplaatsen: stimuleren dat intermediairs actiever doorverwijzen naar het taalaanbod. Pilot waarin aanvragers van een bijstandsuitkering de Taalmeter invullen en indien nodig worden verwezen.	Of intermediairs actiever zijn gaan doorverwijzen dan voor 2013 is niet te beoordelen bij gebrek aan concretisering van het beoogde resultaat, nulmeting en monitoring. Doorverwijzing door intermediairs komt in de praktijk regelmatig voor, maar het gemeentelijk beleid om intermediairs actiever te laten doorverwijzen kan explicieter worden ingevuld (zie § 5.2.4). De taaltoets wordt bij nieuwe bijstandsaanvragers alleen afgenomen als de gemeente twijfelt of de beheersing van de Nederlandse taal voldoende is.
2. Ondersteuning taalvrijwilligers verbeteren en groei van het aantal vrijwilligers	
Netwerken verbinden zodat men elkaar, elkaars mogelijkheden en werkwijzen leert kennen.	Dit doel is onvoldoende concreet geformuleerd om te beoordelen of dit bereikt is. Om elkaars mogelijkheden en werkwijzen beter te leren kennen is het Utrechtse taalaanbiedersoverleg ingesteld (zie § 5.2.2). Daarnaast zijn er in 5 wijken digiTaalhuisteams. Hierin zijn, naast Bibliotheek Utrecht, WIJ 3.0 (Digiwijs), Taal Doet Meer en NLeducatie, ook buurtteams, sociaal makelaars betrokken en wordt regelmatig contact gelegd met de Jeugdgezondheidszorg. Samenwerking en afstemming vindt op verschillende manieren plaats, tussen veel partners.

Uitwerking acties	Stand van zaken
Taal OndersteuningsPunt ter versterking van de kwaliteit van het vrijwilligerswerk via cursussen, methoden en helpdesk.	Gerealiseerd voor taalvrijwilligers (gezamenlijk trainingsaanbod; taalvrijwilligerssprekuren waar vrijwilligers met elkaar kunnen praten en van elkaar kunnen leren en depot lesmaterialen in de bibliotheek). Meer goede lesmaterialen zijn wel gewenst. Trainingen en lesmaterialen voor vrijwilligers van computercursussen zijn minder ver ontwikkeld dan voor taalvrijwilligers (ook landelijk).
Vrijwilligers een blijk van waardering geven voor hun inzet, bijvoorbeeld via Week van de Alfabetisering. ²⁴⁶	Gerealiseerd via de jaarlijkse Week van de Alfabetisering.
Kwantitatieve groei naar werving en begeleiding van totaal circa 1.000 taalvrijwilligers.	Gedeeltelijk gerealiseerd, zie bij ambitie 1 in paragraaf 6.2.3. Er zijn meer dan 1.000 vrijwilligers actief de laatste jaren. Tegelijkertijd neemt de vraag naar ondersteuning toe en hebben sommige organisaties moeite om het aantal vrijwilligers op peil te houden. De vraag naar taalmaatjes is groter dan het aanbod. Er is geen doelstelling voor het aantal vrijwilligers digitale vaardigheden maar bij Wij 3.0 (Digiwijs) is een tekort aan vrijwilligers voor computercursussen.
3. Verbeteren inzicht en monitoring van bereikte doelgroepen en leerresultaten	
Resultaten meten en registreren, door inzicht te krijgen in de bereikte doelgroepen, het startniveau en de resultaten die worden bereikt via invoering van een toets	Niet gerealiseerd. Alleen in de formele educatie wordt structureel gewerkt met toetsen en diploma's. Alleen NLeducatie rapporteert over behaalde diploma's. De gemeente heeft getracht de monitoring te verbeteren door ontwikkeling van een Taalmodule. Dit heeft echter niet tot het gewenste inzicht geleid (§ 5.2.4, § 5.2.8 en § 5.2.9). Ook de Ervaringswijzer die momenteel ontwikkeld wordt, gaat geen niveautoetsen bevatten (zie ook § 5.2.9).
Aandacht verhouding autochtoon en allochtoon: Via gerichte werving en monitoring ervoor zorgen dat ook de autochtone laaggeletterde in beeld blijft en van het aanbod gebruik blijft maken.	Niet gerealiseerd. Welke verhouding autochtoon/allochtoon gewenst wordt, is niet concreet omschreven en de verhouding allochtoon/ autochtoon wordt niet systematisch kwantitatief gemonitord. In de jaren 2017-2019 werd ongeveer 4% van het budget besteed aan NT1 en 77-80% aan NT2 (§ 4.2.3). Wij vinden 4% weinig, omdat geschat wordt dat ten minste een kwart van de laaggeletterden in Utrecht autochtone Nederlanders zijn. Het lage bereik van Nederlandstaligen (een landelijk gegeven) is opnieuw benoemd als aandachtspunt in het Meerjarenplan en in de bestuurlijke afspraken OCW/VNG.

²⁴⁶ Dit doel is ook opgenomen in het Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

Uitwerking acties	Stand van zaken
4. Stimuleren werkgevers om taalles aan te bieden aan werknemers	
Wanneer een werkgever een groep van medewerkers de mogelijkheid biedt om het taalniveau te verbeteren blijkt dat stimulerend te werken. Wij willen incidenteel een impuls geven aan werkgevers om hierin actie te ondernemen. We willen in 2014 de mogelijkheid bieden om projectplannen in te dienen, waarvoor een gemeentelijke bijdrage gevraagd kan worden.	Niet gerealiseerd. In 2014 heeft de gemeente een eenmalige subsidie voor werkgevers aangeboden, maar van deze mogelijkheid is weinig gebruik gemaakt (het UMC Utrecht heeft bijvoorbeeld diverse activiteiten ondernomen om de taalbeheersing van het personeel te verbeteren). Daarna heeft de gemeente geen andere maatregelen genomen om werkgevers te stimuleren om het taalniveau van hun werknemers te verbeteren. De gemeente wijst in haar reactie op de context waarbinnen aan dit thema verder geen prioriteit is gegeven. Vanaf 2015 is er landelijk subsidie beschikbaar gesteld via Tel Mee Met Taal. Daarnaast zijn er O&O-fondsen voor werkgevers beschikbaar, evenals een leerwerkloket. Werkgevers kopen zelf taaltrajecten in op de markt. De helft van de deelnemers aan het formele educatie-aanbod in Utrecht zijn werkenden (ongeveer 600).
5. Zorgen dat laaggeletterden mee kunnen doen aan digitale ontwikkeling	
Initiatief optimalisering digitale dienstverlening voor laaggeletterden: publieksdienstverlening toegankelijk maken voor laaggeletterden door gebruik van eenvoudige taal en meer gebruik van beeld en geluid.	Niet beoordeeld, want dit valt buiten de scope van het onderzoek. We hebben wel gezien dat het onderwerp de voortdurende aandacht van de gemeente heeft, bijvoorbeeld via de recente campagne 'Direct Duidelijk'. Dat neemt niet weg dat hier nog steeds veel werk te verzetten is.
Gebruik van digitale media: computerbasisvaardigheden verbeteren via computer- en internetcursussen door vrijwilligers en door Digitale Leerplekken Basisvaardigheden te realiseren in de bibliotheekfilialen van Kanaleneiland en Overvecht met ESF-subsidie.	Gerealiseerd. De naam 'Digitale Leerplekken Basisvaardigheden' zijn wij in de stukken vanaf 2017 niet tegengekomen. Wel zijn er Doe Mee Startpunten in 5 bibliotheekfilialen (waaronder Kanaleneiland en Overvecht), waar laaggeletterden basisvaardigheden kunnen oefenen op de computer. Zij kunnen daarbij voor thuisgebruik ook gratis gebruik maken van accounts van Oefenen.nl die Wij 3.0 (Digiwijs) en de Bibliotheek beschikbaar stellen op basis van gekochte licenties. De gemeente heeft niet gespecificeerd hoeveel laaggeletterden zij hiermee wil bereiken.

De operationele doelen uit de raadsbrieven 2016-2018 zijn grotendeels gerealiseerd. Het aanbod om volwassenen bij te spijkeren in digitale vaardigheid is uitgebreid, al zijn het aanbod en bereik ten opzichte van de omvang van de potentiële doelgroep beperkt. Bezuinigingen van Rijk en gemeente zijn opgevangen op de wijze als beoogd. Met de extra middelen uit het coalitieakkoord zijn meer activiteiten en betere toegankelijkheid mogelijk gemaakt.

In de raadsbrieven 2016-2018 troffen wij drie extra operationele doelen aan die betrekking hebben op basiseducatie. Hieronder beschrijven we in hoeverre deze extra doelen zijn bereikt.

Tabel 6.2 Doelbereiking extra operationele doelen uit 2016-2018

Alle extra operationele doelen uit 2016-2018 zijn gerealiseerd.

Extra operationele doelen	Stand van zaken
Extra doel 1: Volwassenen bijspijkeren in digitale vaardigheid ²⁴⁷	
Cursussen voor mensen die hun digitale vaardigheid stevig willen bijspijkeren.	Gerealiseerd. Deze cursussen waren er al en konden in 2017 en 2019 worden uitgebreid doordat er meer budget voor beschikbaar kwam. De belangrijkste door de gemeente bekostigde aanbieders van deze cursussen in 2019 waren Wij 3.0 (Digiwijs) en GeluksBV. Hoeveel cursussen of cursisten de gemeente wilde realiseren is niet aangegeven. Het aanbod en bereik is echter beperkt ten opzichte van de omvang van de potentiële doelgroep (§ 5.2.5 en hoofdstuk 2).
Vraaggerichte themabijeenkomsten voor mensen, voor wie een cursus te veel gevraagd is, maar die wel in actie willen komen, als er iets digitaal geregeld moet worden. ²⁴⁸	Gerealiseerd. Vanuit het digiTaalhuis zijn in de periode 2017-2019 themabijeenkomsten georganiseerd in de bibliotheek: sollicitatiesprekken en themabijeenkomsten over onderwerpen zoals belastingaangifte, geldzaak, DigiD, UWV en U-pas. Ook Wij 3.0 (Digiwijs) organiseerde themabijeenkomsten. Totaal aantal deelnemers 2017: 148; 2018: 438; 1 ^e helft 2019: 330. U Centraal houdt spreekuren voor digitale hulpvragen op financieel gebied. Hoeveel themabijeenkomsten of deelnemers de gemeente wilde bereiken is niet aangegeven. Het aanbod van themabijeenkomsten is beperkter dan het aanbod van cursussen en oefeninlopen, terwijl het wel een manier zou kunnen zijn om andere mensen te bereiken.

²⁴⁷ Gemeente Utrecht (12 april 2016). Raadsbrief over *Motie 101 bevorderen digitale vaardigheden*.; Gemeente Utrecht (21 december 2016). *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*. Brief aan de raadscommissie Mens en Samenleving, kenmerk 16.509814

²⁴⁸ Als voorbeelden noemde de gemeente themabijeenkomsten over het aanvragen van een DigiD of een U-pas of het sluiten van een overeenkomst met zorgverleners, in samenwerking met andere organisaties uit het sociaal domein.

Extra operationele doelen	Stand van zaken
Extra doel 3: Impuls voor meer activiteiten en betere toegankelijkheid ²⁴⁹	
Tegengaan van wachtlijsten bij de Volksuniversiteit en buffer voor tegengaan wachtlijsten in 2019	Gerealiseerd. Door een structurele verhoging van de subsidie aan de Volksuniversiteit vanaf 2019 is de wachtlijst voor formele educatie weggewerkt. In 2017 en 2018 heeft de gemeente om dezelfde reden al op incidentele basis extra groepen bekostigd bij NLeducatie en de Volksuniversiteit. Een deel van het budget van 2019 was gereserveerd voor het wegwerken van wachtlijsten. Toen dat niet nodig bleek is dat in 2019 besteed aan de werving van extra vrijwilligers.
Uitbreiding van de activiteiten digiTaalhuis in meerdere wijken: uitbreiding digiTaalhuis naar Leidsche Rijn en meer activiteiten in Vleuten-De Meern en Kanaleneiland. ²⁵⁰	Gerealiseerd. In Bibliotheek Leidsche Rijn is sinds het najaar van 2019 een wekelijks spreekuur van het Doe Mee Startpunt (informatiepunt en oefenplekken). In Bibliotheek Vleuterweide is een wekelijks Doe Mee Spreekuur (informatiepunt). Op deze spreekuren kunnen mensen terecht met vragen over taalles of computerles. In 2019 waren er 5 aanbieders van basiseducatie actief in Leidsche Rijn en 6 in Vleuten-De Meern (§ 5.2.3). De partners van het digiTaalhuis hebben in 2019 een structurele verhoging van de subsidie gekregen om de uitbreiding mogelijk te maken. In beide wijken zijn overigens ook wekelijkse taalcafés (in Leidsche Rijn van Taal Doet Meer en Humanitas; in Vleuten-De Meern van Taal Doet Meer en Dock). Deze taalcafés worden echter niet met gemeentesubsidie bekostigd. In Kanaleneiland is in 2019 een extra Doe Mee Startpunt gekomen en ook extra computercursussen en taalgroepen.
Een extra lesgroep bij Prago ²⁵¹	Gerealiseerd. In 2019 is Prago gestart met een extra lesgroep in De Wilg. De subsidie aan Prago werd in 2019 structureel verhoogd om dat mogelijk te maken.

In het Meerjarenplan 2019-2022²⁵² staan zeven acties voor de periode 2019-2022. Deze zijn uitgewerkt in een routekaart met concrete stappen per jaar. De uitvoering van de 21 stappen voor 2019 viel samen met de uitvoering van het onderzoek door de rekenkamer. Daardoor was het te vroeg om van alle stappen in kaart te brengen of deze zijn uitgevoerd. Er wordt wel aan gewerkt. Zo is ons bekend dat in 2019 een pilot Inzet Ervaringswijzer en een pilot voor een digitaal aanbod binnen Taal+ (project van NLeducatie) zijn uitgevoerd.

²⁴⁹ Gemeente Utrecht (18 december 2018). Raadsbrief *Inzet extra budget laaggeletterdheid – Digitale vaardigheden volwassenen*.

²⁵⁰ Dit doel is ook opgenomen in het Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

²⁵¹ Dit doel is ook opgenomen in het Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

²⁵² Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

Omdat het streefniveau van basiseducatie niet voor iedereen haalbaar is, is het belangrijk begrijpelijke en face to face dienstverlening en ondersteuning te blijven richten op laaggeletterden.

Voor mensen die niet in staat zijn het streefniveau van basiseducatie te bereiken, blijven begrijpelijke dienstverlening, goede communicatie over armoederegelingen en face to face dienstverlening bij overheidsinstellingen en andere publieke voorzieningen van groot belang. Dat soort ondersteuning vinden professionals uit het sociaal domein voor deze doelgroep zinvoller dan doorverwijzing naar basiseducatie.²⁵³

In de nota *Herijking volwasseneneducatie 2013* staat dat de gemeente zich voorneemt de digitale dienstverlening voor laaggeletterden te optimaliseren. In de verschillende actuele beleidsnota's zien we terug dat de gemeente oog heeft voor de groep van laaggeletterden die een extra steuntje in de rug nodig heeft om mee te kunnen doen in de samenleving. De gemeente biedt de mogelijkheid om vragen te stellen per telefoon of aan de balie. Verder doet de gemeente mee aan de campagne Direct duidelijk²⁵⁴, streeft naar het gebruik van begrijpelijke taal²⁵⁵, licht brieven en webteksten door om ze begrijpelijker te maken²⁵⁶ en wordt in het beleid van Volksgezondheid en Werk en Inkomen de zogenaamde 'stress sensitieve dienstverlening' geïmplementeerd.²⁵⁷ De door ons geraadpleegde personen uit het sociaal domein hebben waardering voor dit Utrechtse beleid. Ze hopen dat de gemeente dit beleid voortzet of zelfs nog uitbreidt. Ook geven ze aan dat er nog steeds werk aan de winkel is om dit te realiseren en dat dit blijvend aandacht verdient.

²⁵³ Rekenkamer Utrecht. *Interviews met gemeente Utrecht organisatieonderdelen Werk en Inkomen en Volksgezondheid, en buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin.*

²⁵⁴ <https://www.directduidelijk.nl/nieuws/de-vier-grote-steden-communiceren-heldere-taal>, geraadpleegd maart 2020.

²⁵⁵ Gemeente Utrecht (juni 2013). WMO Kadernota *Meedoen naar Vermogen*

²⁵⁶ Gemeente Utrecht (2019). Handhavingsvisie Werk en inkomen en Actie-agenda *Utrechters schuldenvrij*.

²⁵⁷ Gemeente Utrecht (17 oktober 2019). Nota *Gezondheid voor iedereen. Volksgezondheidsbeleid 2019-2022*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Werk en Inkomen.*

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Onderstaand normenkader is gehanteerd bij het rekenkameronderzoek naar basiseducatie. Per onderzoeksvraag zijn waar mogelijk normen geformuleerd. Naast de beoordeling of de norm is behaald, is ook een korte nadere toelichting gegeven bij het gegeven oordeel. De verdere uitwerking is terug te vinden in de genoemde hoofdstukken.

Onderzoeksvraag	Norm	Hoofdstuk	Voldaan aan norm
Vraag 1 (doelen en uitgangspunten)	De doelen van het gemeentelijk beleid voor basiseducatie zijn SMART geformuleerd.	Hoofdstuk 3 (beleid, doelen en inbedding)	Deels, er zijn concrete gemeentelijke doelen voor basiseducatie geformuleerd en ze zijn vastgelegd in raadsdocumenten. Maar soms ontbreekt er een meetbaar element: doelen zijn soms niet tijdsgebonden en missen regelmatig kwantificering. De gemeente formuleert geen doelen op het gebied van rekenen. In termen van maatschappelijke effecten heeft de gemeente Utrecht geen SMART doelen geformuleerd.
	Er is een goede aansluiting tussen de doelen voor basiseducatie van de Rijksoverheid, de gemeente en de aanbieders van educatie.		Ja, de beleidsdoelen van het Rijk, de gemeente en aanbieders sluiten meestal redelijk op elkaar aan en zijn complementair aan elkaar. Uitzondering zijn de doelen voor taal op de werkvloer waar de gemeente Utrecht geen actieve uitvoering aan geeft.
Vraag 2 (inbedding)	Het beleid voor basiseducatie is voldoende ingebed in het <u>beleid</u> gericht op 'meedoen naar vermogen'.	Hoofdstuk 3 (beleid, doelen en inbedding)	Deels, er is voldoende aandacht voor basiseducatie in het educatiebeleid van MO. Wel is er behoefte aan een integrale aanpak die over de beleidsterreinen heen reikt. In het beleid voor arbeidsparticipatie (Kadernota <i>Participatie en Inkomen</i>) is onvoldoende aandacht voor laaggeletterdheid, het bevorderen van basisvaardigheden en de toeleiding naar basiseducatie (inspanningsverplichting Participatiewet). Ook in de opdracht aan buurtteams is de verbinding niet vermeld. Binnen het beleid voor Volksgezondheid is er expliciet aandacht voor preventie van laaggeletterdheid bij jonge kinderen en voor

			gezondheidsvaardigheden van volwassenen, maar weinig voor het vergroten van basisvaardigheden van volwassenen. Er is in het gemeentelijk beleid nog onvoldoende aandacht voor het toeleiden naar basiseducatie van mensen die kampen met multiproblematiek.
	Het beleid voor basiseducatie is voldoende ingebed in <u>bijbehorende voorzieningen</u> gericht op 'meedoen naar vermogen'.		Deels, basiseducatie is in bijbehorende voorzieningen slechts gedeeltelijk ingebed in de uitvoering van het beleid voor 'Meedoen naar vermogen'. Bij gezin en gezondheid wordt actief gewerkt aan preventie en signalering. Er is nauwelijks doorverwijzing vanuit WenI en weinig expliciete aandacht voor laaggeletterdheid bij voortijdig schoolverlaters. Ook vindt door de buurtteams doorgaans geen warme overdracht plaats naar de educatieaanbieders en wordt nog onvoldoende afgestemd.
Vraag 3 (budget en besteding)	De rijksuitkering op grond van de WEB wordt geheel uitgegeven aan het doel waarvoor deze bestemd is, namelijk basiseducatie.	Hoofdstuk 4 (middelen en besteding)	Ja, de gemeente Utrecht besteedt de volledige specifieke rijksuitkering aan basiseducatie en legt daar een ongeveer even groot bedrag uit eigen middelen bij. Naast het budget basiseducatie zet de gemeente ook geld uit andere programma's en subsidiedoelstellingen in voor activiteiten om basisvaardigheden te vergroten.
	De uitgaven aan basiseducatie zijn duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid.		Ja, duidelijk wordt dat de middelen vooral besteed worden aan formele educatie en voor meer dan drie kwart aan het leren van Nederlands als tweede taal (NT2, 77%), gevolgd door digitale vaardigheden (17%). Een klein deel van het budget wordt besteed aan Nederlands als eerste taal (NT1, 4%) en rekenen (1%).
	De gemeente heeft inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor basiseducatie.		Ja, maar het kostte de rekenkamer wel veel moeite om een compleet beeld te krijgen. Er is geen centrale plaats bij de gemeente waar complete subsidie- en inkoopdossiers worden bewaard en ontsloten. Dit maakt de interne controle op subsidies en inkoop lastiger.

	De informatie over subsidies voor basiseducatie is transparant: toegankelijk, compleet en correct.		Deels, de subsidiestaat en het subsidieregister zijn toegankelijk. Het subsidieregister is via Google eenvoudig te vinden op internet. Het subsidieregister geeft geen compleet en juist beeld van de subsidies die voor basiseducatie verstrekt zijn. Dit doet afbreuk aan de door de gemeente gewenste transparantie. De subsidiestaat is goed toegankelijk via de stukken uit de begrotingscyclus op internet. In de subsidiestaten in de Programmabegrotingen is geen subsidiedoel en subsidieplafond opgenomen voor digitale vaardigheden, terwijl daar wel subsidie voor is verstrekt.
	Er zijn criteria voor de verdeling van het budget voor basiseducatie vastgelegd in beleidsregels of nadere regels.		Nee, beleidsregels voor basiseducatie met criteria voor de beoordeling van subsidieaanvragen ontbreken. Het college van B&W is wel van plan om die op te stellen. Dit is aangekondigd in het <i>Meerjarenplan 2019-2022</i> en in de raadsbrief <i>Toezegging heldere subsidieverstreking sociale basis</i> (30 juni 2020).
Vraag 4 (informatie bij de gemeente over prestaties en klanttevredenheid)	De gemeente ontvangt de verantwoordingsinformatie van aanbidders waarom zij gevraagd heeft/ die vereist wordt op grond van de subsidieverordening en de subsidiebeschikking en handelt actief mocht dat niet gebeuren.	Hoofdstuk 5 (educatieland-schap en prestaties)	Ja, educatieaanbidders rapporteren in het algemeen meer dan is vereist en hebben verschillende rapportagestijlen. De gemeente Utrecht hanteert geen vast format voor verantwoordingsinformatie en is bewust terughoudend in het stellen van verantwoordingseisen aan gesubsidieerde educatieaanbidders.
	De gemeente heeft voldoende inzicht in de geleverde prestaties van organisaties met een <u>inkooprelatie</u> .		Ja, de aanbieder waar de gemeente formele educatie inkoopt wordt gefinancierd op basis van prestaties die zijn vastgelegd in het contract. Over deze prestaties wordt ook gerapporteerd.

	De gemeente heeft voldoende inzicht in de geleverde resultaten van <u>gesubsidieerde organisaties</u> .		Deels, de gemeente (en de meeste aanbieders) hebben beperkt zicht op de resultaten van basiseducatie: de meeste aanbieders van non-formele en informele educatie kunnen hun resultaten niet of nauwelijks inzichtelijk maken. Het ontbreken van een standaard rapportageformat en de bewuste terughoudendheid in het stellen van verantwoordingseisen belemmeren inzicht te krijgen in de effectiviteit. Ook bevatten de subsidieverantwoordingen niet alle informatie die nodig is om inzicht te krijgen in het bereiken van de operationele doelen van de gemeente.
	De gemeente heeft inzicht in de klanttevredenheid van deelnemers aan formele basiseducatie die <u>ingekocht</u> wordt (NLEducatie).		Nee, de gemeente heeft beperkt inzicht in de klanttevredenheid in Utrecht. NLEducatie wordt beoordeeld door de Onderwijsinspectie en onderdeel van de Inspectieprocedure is klanttevredenheidsonderzoek. NLEducatie voert organisatie breed eigen klanttevredenheidsonderzoek uit en geeft aan dat klanttevredenheidsonderzoek nog in ontwikkeling is.
	De gemeente heeft inzicht in de klanttevredenheid van deelnemers aan basiseducatie die <u>gesubsidieerd</u> wordt.		Nee, de gemeente heeft beperkt inzicht in de klanttevredenheid, mede doordat zijn hieraan geen eisen heeft gesteld. Beschikbare resultaten zijn lastig vergelijkbaar en aggregatie van gegevens en benchmarking zijn niet mogelijk. Klanttevredenheid is wel onderdeel van de Ervaringswijzer die in ontwikkeling is.
Vraag 5 (aanvullende informatie aanbieders)	Beschrijvende vraag gericht op: - informatie bij aanbieders over hun prestaties of resultaten. - informatie bij aanbieders over de klanttevredenheid van hun deelnemers	Hoofdstuk 5 (educatieland-schap en prestaties)	Geen beoordeling.

Vraag 6 (doelbereik)	De doelen uit nota <i>Herijking Volwasseneneducatie 2013</i> zijn bereikt.	Hoofdstuk 6 (doelbereiking)	Deels, de ambities zijn grotendeels gerealiseerd. Er is prioriteit gegeven aan taal, er zijn meer dan 3.000 deelnemers per jaar bereikt en vanaf 2018 ook meer dan 1.000 taalvrijwilligers. Of het beleidsdoel uit 2013 om 10% van de doelgroep te bereiken gehaald is, is niet eenvoudig vast te stellen, omdat niet duidelijk is of het aantal laaggeletterden in Utrecht sinds 2013 is toe- of afgenomen. Uitgaande van de geschatte omvang van de doelgroep (ongeveer 28.500) is dit wel aannemelijk. Ook het effect van basiseducatie op maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid is niet bekend, omdat de monitoring niet goed heeft gewerkt. De acties uit de nota <i>Herijking Volwasseneneducatie 2013</i> zijn gedeeltelijk gerealiseerd. Dit geldt niet voor het verbeteren van het inzicht in de bereikte doelgroep en leerresultaten, en de actie om werkgevers te stimuleren taallessen aan te bieden aan werknemers.
	De toegevoegde doelen uit de periode 2016-2018 zijn bereikt.		Ja, de operationele doelen uit de raadsbrieven 2016-2018 zijn grotendeels gerealiseerd. Het aanbod om volwassenen bij te spijkeren in digitale vaardigheden is uitgebreid, al zijn het aanbod en bereik ten opzichte van de omvang van de potentiële doelgroep beperkt. Bezuinigingen van Rijk en gemeente zijn opgevangen op de wijze zoals beoogd. Met de extra middelen uit het coalitieakkoord zijn meer activiteiten en een betere toegankelijkheid mogelijk gemaakt.
Vraag 7 (verbetermogelijkheden)	Beschrijvende vraag gericht op: ▪ ideeën van de <u>gemeente</u> om het inzicht in de resultaten van het beleid te verbeteren ▪ ideeën van de <u>aanbieders</u> om het inzicht in de resultaten van het beleid te verbeteren ▪ ideeën van <u>experts</u> op het gebied van basiseducatie om het inzicht in de resultaten van het beleid te verbeteren	Deel 1 Hoofdrapport	Geen beoordeling.

BIJLAGE 2 REACTIE EXTERNE EXPERTS

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer drie experts gevraagd te reageren op de conceptnota van bevindingen, zoals deze eind mei ook voor ambtelijk hoor en wederhoor is voorgelegd aan de gemeente en aan betrokken aanbieders (voor wat betreft delen van het rapport die hen betreffen). In het verzoek aan de experts stond de volgende vraag centraal: de conceptnota van bevindingen bevat het overzicht van het Utrechtse beleid en de uitvoering voor de basiseducatie aan volwassenen. Welke bruikbare suggesties heeft u voor Utrecht op basis van best practices/ervaringen (beleid, aanpakken, maatregelen) in andere Nederlandse gemeenten?

De geraadpleegde experts zijn:

- a. Marian Janssen- de Goede, Zet een punt.
- b. Natascha Notten, Gelijkschap
- c. Ben Vaske, Oefenen.nl

Hun bijdragen zijn hierna integraal opgenomen.

REACTIE A: ZET EEN PUNT.

Zet een punt.

Marian Janssen- de Goede

Wie heeft het (leer)doel?

De conceptnota van het Rekenkameronderzoek Basiseducatie van de gemeente Utrecht stelt kritische vragen, signaleert onduidelijkheden en geeft struggelingen aan. Herkenbaar. Het is de ervaring op veel plaatsen in Nederland. Hierin wijkt de nota niet af van het landelijke beeld. Een aantal punten wil ik er graag uitlichten en, op uw verzoek, voorzien van mijn opvattingen, ervaringen en suggesties.

Beeldvorming

Mijn eerste suggestie is om met beleidsmakers en uitvoerders in Utrecht eens om tafel te gaan zitten om met elkaar te kijken naar de beeldvorming t.a.v. laaggeletterden. We lezen in het PIAAC-onderzoek¹ een verdeling van de groep mensen die minder vaardig zijn. De meeste (Nederlandstalige) laaggeletterden bevinden zich dicht tegen niveau 2F aan². Zij hebben een aantal gerichte scholingsvragen die zij willen oplossen. 90% van de laaggeletterden herkent zich vaak niet in het beeld dat van hen wordt geschetst. In veel campagnes wordt gebruik gemaakt van zeer laag geletterden/analfabeten. Hierdoor is het idee ontstaan van een bijna onoplosbare problematiek. In werkelijkheid is dat niet zo, maar dat zit de werving van nieuwe cursisten behoorlijk in de weg. Opvallend is dat er aanhoudend gesproken wordt over 'tekortkomingen' in de

basisvaardigheden en de grote gevolgen daarvan in het dagelijks leven. Met het oplossen van die tekortkomingen op het gebied van taal, rekenen en digitale vaardigheden, is het leven nog steeds ingewikkeld en niet ineens alles opgelost. Taal is te vaak een doel geworden in plaats van een middel om te mee te doen, te groeien en stappen te zetten in het leven. Mijn tip is om een nieuwe basisvisie te ontwikkelen t.a.v. de doelgroep en de werving (met name NT1) en te kiezen voor beelden die beter aansluiten bij de werkelijkheid. De reeks 'Leren in de educatie'³ en de methodiek KLASSE!⁴ kunnen hierbij behulpzaam zijn.

Werving NT1-doelgroep

De doelgroep Nederlandstaligen wordt onvoldoende bereikt, ook daarin wijkt Utrecht niet af van de landelijke trend. Op dit moment wordt er op veel plaatsen in Nederland nagedacht over gerichte werving NT1. Dat resulteert in mooie en succesvolle initiatieven. Ik denk hierbij aan (Parkstad) Limburg⁵, de Achterhoek, Meierijstad, Bernheze, Arnhem, etc. De basis voor deze werving is veelal een toeleidingstraject waarin de belevingswereld van de deelnemer centraal staat. Zo'n traject noemen we een 'camouflagecursus'. Gedurende deze cursus wordt ook gekeken naar de mate van beheersing van de basisvaardigheden; een soort verlengde intake. De grondgedachte is dat de deelnemer vanuit motivatie kiest en zelf de regie heeft. Hij ervaart zelf de noodzaak van een volgende stap en krijgt dat niet opgelegd. De deelnemer besluit vervolgens om de stap te zetten naar regulier aanbod, dat is zijn beslissing. In Utrecht zie ik heel veel inspanningen om m.b.v. testen en toetsen mensen te overtuigen van de noodzaak tot scholing. Dat is een redelijk negatieve insteek; iemand voldoet niet aan de norm en moet iets repareren. Generieke testen worden vaak gebruikt om aan te tonen wat je niet kunt, in plaats van wat je wel kunt. En de inhoud van zo'n test heeft vaak weinig te maken met de dagelijkse (werk)situatie en de individuele scholingsvraag. Met gedegen kennis van het referentiekader kan een goed opgeleide docent het niveau én de vorderingen inzichtelijk maken. Bovendien gaat het op dit basisniveau vooral om de vorderingen die de deelnemer zélf ervaart en vaak nog niet eens op het gebied van de basisvaardigheden. Persoonlijke groei is vaak veel belangrijker en dat is moeilijker meetbaar. Het werken met een persoonlijk (digitaal) portfolio is hiervoor een bruikbaar instrument. Het aanbod basisvaardigheden moet geïntegreerd zijn in alle domeinen van het leven. Belemmeringen op één gebied (armoede, leerbaarheid, gezondheid, etc.) hebben gevolgen voor het leven en voor het leren. Ik geloof in een brede organisatie van het volwassenenonderwijs. Voorbeeld is de aanpak laaggeletterdheid in de gemeente Meierijstad⁶. In de maatschappelijke begeleiding van de deelnemers (hun welzijn) en in de werving van NT1'ers hebben welzijnsorganisaties een centrale rol. Werving is structureel bij hen belegd. Het werven van nieuwe, met name NT1-deelnemers, is in Utrecht eigenlijk te veel afhankelijk gemaakt van toeval, naar mijn mening.

Werkgevers

Ook de worsteling om het bedrijfsleven te betrekken bij de aanpak laaggeletterdheid zie ik terug in de nota. Een van de oorzaken dat dit zo moeizaam gaat, is een overwaardering van 'taal' in het arbeidsproces. Vaak wordt de werkgever eigenaar gemaakt van de problematiek, in plaats van de werknemer. Door het tekenen van een Taalakkoord wordt deze adressering bevestigd. De aan te leren basisvaardigheden moeten, vind ik, gekoppeld zijn aan de dagelijkse werkzaamheden van

iemand in een bedrijf. Dus niet de werknemer naar een externe cursus sturen, bijvoorbeeld om de taal te leren, maar de cursus in het bedrijf organiseren. Als medewerkers het bedrijf verlaten voor een extern aangeboden taaltraining ná werktijd, zal het geleerde slechts moeizaam onderdeel worden van het dagelijks handelen in een organisatie. Transfer van het geleerde vindt nauwelijks plaats. Het perspectief moet, naar mijn idee, verlegd worden van het belang van de werkgever naar het belang van de werknemer, ongeacht of het NT1 of NT2 is. Voorbeeld van een bedrijf waar dat succesvol is gerealiseerd, is IBN⁷.

Regie

In Utrecht vindt een rijk palet aan initiatieven plaats, maar de samenhang ontbreekt. De gemeente zal een rol moeten gaan nemen als regisseur op inhoud, beleid, op doelstellingen en werving. Mijn idee is dat de gemeente Utrecht wel ruimhartig de portemonnee trekt, maar de invulling verder over laat aan de stedelijke partners, zonder heldere kaders te stellen. Regie is nodig en het ingestelde taalaanbiedersoverleg is een stap in de goede richting. In gemeente Eindhoven⁸ had een soortgelijk taalaanbiedersoverleg een duidelijke functie in het realiseren van doorlopende leerlijnen. Bij het maken van toekomstplannen moet ook een rol zijn weggelegd voor de laaggeletterden zelf. Zij kunnen meedenken over invulling van de koers. Laaggeletterden inschakelen om teksten op leesbaarheid te beoordelen is prima, maar er kan zoveel meer. Hiervoor zijn in het land al verschillende initiatieven gestart, ik denk hierbij aan de zogenaamde innovatiekamers⁹.

Rest mij de schrijvers een compliment te geven voor de prettige toon en de leesbaarheid van de nota.

¹ <https://ecbo.nl/wp-content/uploads/sites/3/2013-10-PIAAC-Kernvaardigheden-voor-Werk-en-Leven-2.pdf>

² https://oefenen.nl/wp-content/uploads/2018/05/eenzetje_brochure_2017-web.pdf

³ <https://oefenen.nl/kennisbank/leren-in-de-educatie>

⁴ www.ikwildatleren.nl

⁵ <https://www.telmeemetaal.nl/succesverhalen/algemeen/kookcursus-taalverbetering/>

⁶ Uitvoeringsplan laaggeletterdheid 2018- 2022, gemeente Meierijstad

⁷ <https://www.ibn.nl/>

⁸ <http://docplayer.nl/12591509-Gemeente-eindhoven-taal-telt-maatschappelijke-participatie-door-middel-van-taalaanbod-in-eindhoven.html>

⁹ <http://www.a-b-c.nu/sites/default/files/files/Projectplan%20Project%20Ervaringsdeskundigen.pdf>

REACTIE B: GELIJKSCHAP



Natascha Notten

Met veel plezier en interesse heb ik het onderzoeksrapport “Basiseducatie voor volwassenen: taal, rekenen en digitale vaardigheden” gelezen. Vanuit mijn expertise, de intergenerationele overdracht van laaggeletterdheid en de langdurige gevolgen daarvan, schrijf ik mijn reactie.

Het rapport richt zich op educatieve activiteiten (i.e., basiseducatie) voor volwassenen. Mijn advies is hierbij meer (specifiek) aandacht te hebben voor *laaggeletterde ouders*; vanwege het feit dat deze groep laaggeletterde volwassenen vaak via en met hun kinderen (wel) in beweging komt, daarnaast is de intergenerationele overdracht van laaggeletterdheid sterk. Dus het gaat hier naast curatie ook om preventie. Dit staat natuurlijk niet los van de groeiende groep laaggeletterde jongeren. Op basis van mijn ervaringen zou ik op een aantal genoemde punten in het rapport sterker inzetten:

Minder formeel, meer non-formeel en informeel

Het bereiken en activeren van de doelgroep laaggeletterden is het meest succesvol wanneer dit plaatsvindt vanuit een vertrouwensbasis. Om van educatie gebruik te gaan maken is het voor de doelgroep van belang dat er een *vertrouwenspersoon* is die hen daarheen begeleidt, of beter nog, de geboden educatie bij de doelgroep in of nabij huis haalt. Een *persoonlijke en fysieke benadering* is essentieel. Dit betekent minder aandacht voor formeel aanbod, en *meer informeel aanbod*. Waarbij “aanbod” niet betekent de doelgroep verwijzen naar activiteiten op externe locaties, maar het educatieve aanbod via vertrouwenspersonen *bij de doelgroep in of nabij huis halen*.

Dit geldt in het bijzonder voor de doelgroep NT1. Deze groep is relatief groot maar wordt het minst bereikt. Hier spelen vaak hardnekkige intergenerationele patronen, op diverse terreinen. Om deze patronen te doorbreken is meer nodig dan het aanbieden van formele educatie. Het niet goed in beeld kunnen brengen van deze doelgroep speelt niet alleen in Utrecht, maar is een landelijk gegeven en verdient meer aandacht en inzet.

Aansluiten bij leefwereld en behoeften doelgroep

Belangrijk bij het aanbod van basiseducatie is het naar de doelgroep toe bewegen; letterlijk, maar ook via spreektaal en het *aansluiten bij de leefwereld* van de doelgroep laaggeletterden. Daarbij is het belangrijk oog te hebben voor de variatie naar achtergrondkenmerken en sociale herkomst binnen deze groep. Het *achterhalen van de daadwerkelijke behoefte* aan ondersteuning van laaggeletterden is cruciaal. Succesvolle programma's zijn gebaseerd op de behoeften vanuit de doelgroep zelf, waarbij *co-creatie met de doelgroep* (het ontwikkelen en dragen van het programma) een belangrijke rol speelt. Het ontstaan en het succes van de Ouderkamer van Tangent in de wijk Stokhasselt in Tilburg is hier een voorbeeld van.

Onderlinge samenwerking domeinen

Zoals ook beschreven in het onderzoek is er een sterke samenhang tussen laaggeletterdheid en onder andere lage SES, schulden, werkloosheid en een minder goede gezondheid. Investeren in de *onderlinge samenwerking tussen professionals en beleidsmedewerkers in de diverse domeinen* is daarom van groot belang; zowel om de doelgroep te bereiken, als bij het bieden van de juiste ondersteuning. Dit betekent een meer *holistische benadering*, waarbij de diverse sociale omgevingen waarin een laaggeletterde en zijn/haar gezin zich begeeft (en de daarbij betrokken professionals) ieder een rol spelen. Dit kan bijvoorbeeld al door taalmaatjes en vrijwilligers van de Thuisadministratie aan elkaar te koppelen.

De rol van scholen

Scholen kunnen een belangrijke rol spelen bij de preventie van laaggeletterdheid bij kinderen en jongeren, maar ook bij de curatie van laaggeletterdheid bij ouders. Ouders willen in principe het beste voor hun kinderen, en staan daarom meestal *open voor contact met school*. Docenten en vrijwilligers op school kunnen als *gids* en vertrouwenspersoon dienen voor deze ouders, en op die manier niet alleen de geletterdheid van kinderen, maar ook die van hun ouders stimuleren. Belangrijk is de positieve betrokkenheid van ouders bij de ontwikkeling van hun kinderen: om de *intergenerationele overdracht van laaggeletterdheid zoveel mogelijk te voorkomen* of te beperken, maar ook de hier vaak mee samenhangende problematiek. Basiseducatie voor volwassenen (i.e., ouders) heeft daarmee ook (wel degelijk) een invloed op de groeiende groep laaggeletterde jongeren. Het project Samen Thuis in Taal in Eindhoven is een voorbeeld van een succesvolle aanpak gericht op kinderen en hun ouders, in samenwerking met de school.

Coaching activiteiten voor jongeren vanuit VSV

In het rapport wordt geconstateerd dat er weinig aandacht is voor laaggeletterdheid bij voortijdig schoolverlaters. Gezien de groeiende groep laaggeletterde jongeren, het gestegen aantal voortijdig schoolverlaters in Utrecht (zie: https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portal/vsv_portal), en de door professionals gesignaleerde toenemende schuldenproblematiek bij jongeren, is dit zorgwekkend. In verschillende gemeenten zijn er coaching activiteiten voor jongeren op vrijwillige basis, vaak (deels) gefinancierd vanuit de gemeente en/of RMC's. Zoals het aanbod van StimenzWerkt en Hfttig in Apeldoorn. Deze activiteiten kunnen een belangrijke spil kunnen vormen bij het benaderen en ondersteunen van laaggeletterde jongeren.



Ben Vaske

Reactie op rapport *Basiseducatie voor volwassenen: Taal, Rekenen en Digitale Vaardigheden* van de Rekenkamer Utrecht

Oefenen.nl positioneert zich als speler in het non-formele educatieveld. Zij heeft daarbij een inclusieve benadering en gaat uit van wat mensen al kunnen. In 2017 is gestopt met het labelen van groepen mensen en is overgestapt naar de formulering dat we er zijn voor iedereen die een zetje kan gebruiken om beter te participeren.²⁵⁸ Leervragen gaan veelal om nieuwe vaardigheden te leren of te verbeteren en die zijn meer gericht op sociale effecten van basisvaardigheden. Maar de materialen worden ook ingezet om een kwalificatie te behalen. En Oefenen.nl richt zich natuurlijk ook op het bereiken van deelnemers.

Met het bovenstaande voor ogen en met accent op digitale vaardigheden is gekeken naar het rapport van de Rekenkamer Utrecht. Wat weten we over het gebruik van de programma's over digitale vaardigheden en hoe gaan andere steden daar mee om?

Gemeente Den Haag

Vanaf de start van het platform *Oefenen.nl* zet de Gemeente Den Haag de materialen in. Oefenen.nl maakt structureel deel uit van de vierjaarlijkse Haagse Educatieve Agenda. Het ontwikkelen van digitale vaardigheden is een middel om burgers in Den Haag weerbaarder te maken. Digitale vaardigheden zijn onmisbaar en voorkomen moet worden dat de achterstand met andere landen in digitale vaardigheden groter wordt. Dat vraagt brede en toegankelijke mogelijkheden om die vaardigheden onder de knie te krijgen. Den Haag wil het initiatief nemen om te komen tot een digitaal vaardigheidsbewijs (een idee van Oefenen.nl).²⁵⁹ Eén op de vier Hagenaars heeft moeite om zijn zaken digitaal te regelen. Uit een beleidsverkenning werd duidelijk dat er versnipperd en aanbodgericht beleid is voor digitale toegankelijkheid, dat er geen beleid is voor digitale vaardigheden (geen kpi's) en dat er een tekort aan data is over de doelgroep. Daarom is eind 2019 een Haags Netwerk Digitale Vaardigheden opgestart, een netwerk waarin maatschappelijk private en publieke partners samen werken aan het versterken van enerzijds de

²⁵⁸ Mensen die een zetje kunnen gebruiken, Deelgroepen beter toerusten voor deelname aan de maatschappij. Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl op basis van quickscan NextValue Research, 2017.

²⁵⁹ https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/6234565/1/RIS298592_Bijlage_HEA_Ontwikkel_kansen_in_Den_Haag_WEB

digitale vaardigheden van inwoners en ondernemers en anderzijds het verbeteren van de digitale toegankelijkheid van instellingen en overheden.²⁶⁰

De Gemeente Den Haag koopt jaarlijks een licentie (een licentie bestaat uit een aantal persoonsgebonden accounts) in voor Haagse non-profit organisaties. Voor 2020 zijn 3.676 accounts ingekocht en 44 organisaties werken daar mee. Om ervoor te zorgen dat organisaties ermee gaan werken en om de materialen daar bekend te maken faciliteert de gemeente ook een team van ROC Mondriaan: Team Online Leren. Het gebruik en de bekendheid van Oefenen.nl groeit hierdoor jaarlijks. Daarnaast zet de Bibliotheek Den Haag ook de materialen in via door de Koninklijke Bibliotheek ingekochte accounts (zie ook verderop). Er vindt afstemming plaats met het Team Online Leren. De gemeente stelt ook jaarlijks budget beschikbaar voor de ontwikkeling van digitaal oefenmateriaal. Op dit moment financiert de gemeente Den Haag mede de ontwikkeling van een nieuw *Klik & Tik*-programma over veiligheid en privacy: *Klik & Tik. Veilig online*.

Amsterdam

In Amsterdam is *Leef en leer!* actief, een samenwerkingsverband tussen de Openbare Bibliotheek Amsterdam, gemeente Amsterdam en Taal voor het Leven. 16 organisaties werken met een licentie en deze organisaties werken voornamelijk aan de verbetering van digitale vaardigheden van de doelgroep. Daarvoor zijn voor 2020 1.000 accounts ingekocht. Daarnaast zijn er nog 4 organisaties (m.n. actief op het gebied van NT2) die rechtstreeks een licentie inkopen.

Al met al constateren we dat nog weinig gemeenten actief beleid voeren voor digitale vaardigheden en dat het vooral bibliotheken zijn die daarop inzetten. Tussen lokale bibliotheken en gemeenten zijn wel contacten en afspraken. Voor lokaal beleid dient dus niet alleen naar gemeente te worden gekeken, maar ook naar bibliotheken (zie het blokje 'Bibliotheken' aan het eind). Het is afwachten wat de Digital Literacy Coalition in Groningen teweeg gaat brengen. De ambitie van Groningen is in 2025 de meest digitaal geletterde stad en provincie van Nederland te zijn. Nieuwe initiatieven op het gebied van digitale basisvaardigheden zijn nog niet zichtbaar.

Digitale vaardigheden als legoblokjes

Voor veel mensen is training voor het gebruik van specifieke toepassing van de computer en het internet echter een te grote stap om mee te beginnen. Praktische, strategische en in coronatijd nu ook gezondheidsoverwegingen kunnen juist een motivatie zijn om van verschillende praktische digitale toepassingen gebruik te willen maken. Aanleiding om iets te gaan doen is motivatie op een klein onderdeel. Dat vergroot ook de kans dat dat aanbod ook daadwerkelijk leidt tot blijvende gedragsverandering als het gaat om het gebruik van verschillende digitale toepassingen. Digitaal aanbod in hapklare brokken ('legoblokjes') laat mensen daadwerkelijk en blijvend hun eerste stappen zetten in de digitale wereld.

²⁶⁰ Visie op Digitalisering en Dienstverlening 2020-2023, april 2020
(https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/8647138/1/RIS305093_bijlage).

Civiel effect

Uiteindelijk wil je ook weten of mensen aantoonbaar een stap in hun ontwikkeling kunnen zetten. In Nederland kennen we de Standaarden en eindtermen taal, rekenen en digitale vaardigheden voor de volwasseneneducatie. Zie vooral ook de praktische Handreiking daarbij.²⁶¹ In Nederland vindt langzaam het idee van ‘badges’ een ingang. Wellicht is het de moeite waard op landelijk niveau te kijken of er aansluiting bij de Open Badges gevonden gezocht kan worden²⁶² of bij de Edubadges²⁶³. Gemeenten kunnen dus zeker ook iets doen in het kader van erkenning met (deel)certificaten die meer aansluiten op hoe volwassenen leren. Niveautoetsen voor non-formele educatie vormen inderdaad een drempel hiervoor (§ 5.2.8). Mensen behalen alledaagse vaardigheden en zien zelf verbetering. Dat moet meer worden gehonoreerd. Dat geeft ook erkenning aan al die volwassen inwoners die zelfstandig thuis zonder begeleiding via online oefenmateriaal aan hun basisvaardigheden werken.

De gemeente Utrecht kan gebruik maken van effectmetingen en vragenlijsten die al zijn getoetst (zie § 6.2.2) en organisaties die zij financieren daar gebruik van te laten maken. Laat organisaties daarmee werken en niet met eigen vragenlijsten.

Impuls training voor vrijwilligers

Voor vrijwilligers die mensen met taal begeleiden is er een vrijwilligerstraining. Op het gebied van digitale vaardigheden is die er niet. Om mensen met praktische vragen te kunnen helpen moet je meer in huis hebben dan knoppenkennis of kennis van bepaalde softwarepakketten. Het gaat ook om vaardigheden om mensen nieuwe kennis en vaardigheden aan te reiken en om beter met de mogelijkheden van oefenprogramma's om te kunnen gaan. De gemeente zou zeker kunnen sturen aan de eisen die aan deze begeleiding gesteld kunnen worden en van organisaties daar een duidelijke aanpak voor eisen. Naast die sturing dient hier ook facilitering voor te zijn.

Reflectie

Met de stap voor stap-aanpak zoals ook Utrecht die kent zal de ‘digitale toekomst’ niet worden binnengehaald. De gemeente kan daartoe inspireren om een eigen ‘alliantie’ van maatschappelijk betrokken organisaties (zowel lokaal als landelijk) bijeen te brengen zoals in Den Haag en Groningen gebeurt. Om een beweging vooruit te maken in de volwasseneneducatie en een grote groep mensen mee te nemen in een veranderende wereld vol technologie is een paradigmashift nodig. Van het idee van scholing in klasjes naar een fundamentele andere invulling met een flinke rol voor ict, volop erkenning van in- en non-formele scholing, erkennen dat volwassenen eigen leerpatronen ontwikkelen en zelf aan het stuur van hun ontwikkeling willen staan, andere vormen van begeleiding met gebruikmaking van marketingtechnieken en stimuleren van partnerschappen met impulsen om die markt vanaf het begin af aan goed te ontwikkelen.

²⁶¹ M. de Hoo, E. Bohnenn en A. de Groot: *Handreiking digitale vaardigheden volwasseneneducatie*. 's-Hertogenbosch: CINOP, 2018. In opdracht van het Steunpunt Basisvaardigheden.

²⁶² <http://openbadges.nl>

²⁶³ https://www.surf.nl/files/2020-05/edubadges_lessons_260520-def_lr.pdf

Bibliotheken

De Koninklijke Bibliotheek koopt jaarlijks accounts in en stelt lokale bibliotheken in staat met de materialen te werken. Voor 2020 zijn tot op heden 17.877 accounts ingekocht. Bibliotheken hebben succes met de begeleiding die ze aanbieden rond de programma's voor digitale vaardigheden: de *Klik & Tik*-programma's. Dit aanbod is de afgelopen jaren ook gemonitord.²⁶⁴ Deze programma's zijn (samen met het aanbod van Digisterker) ook ingebed in wat bibliotheken samen met de Belastingdienst doen en in het aanbod van de Informatiepunten Digitale Overheid. In 2018 biedt 94% (411 locaties) *Klik & Tik* aan, ten opzichte van 93% (398 locaties) in 2016. In de belastingaangifteperiode januari t/m april 2019 bood 95% van de bibliotheken aanbod met *Klik & Tik*-programma's aan. Het aanbod rondom algemene computervaardigheden (80%) en e-overheid (83%) is voornamelijk in cursusvorm beschikbaar (*Klik & Tik* en Digisterker). Daarnaast worden op het gebied van algemene computervaardigheden relatief vaak spreekuren georganiseerd (54%). Ook voor het aanbod rondom tablets, smartphones en andere mobiele devices zijn spreekuren een veelgebruikte vorm (77%).²⁶⁵ De bibliotheken trekken vooral ouderen aan die ze ondersteunen. Voor het grootste deel gaat het dan niet om mensen die problemen hebben met de taal of laagopgeleid zijn. Maar het gaat wel om een grote groep mensen die ondersteuning kan gebruiken bij het ontwikkelen van digitale vaardigheden. Vooral ouderen zijn vaak achterop geraakt als het gaat om het gebruik van de mogelijkheden van de digitale samenleving.

In veel gemeenten bieden bibliotheken dus substantieel aanbod en ondersteuning voor digitale vaardigheden. Dat gaat buiten de gemeentelijke middelen om. Voor 2020 heeft Bibliotheek Utrecht 402 accounts tot haar beschikking.²⁶⁶

Oefenen.nl

Stichting Expertisecentrum Oefenen.nl (Oefenen.nl) realiseert online oefenmaterialen voor (jong) volwassenen die willen werken aan hun basiskennis en vaardigheden. Ze kunnen zelfstandig of begeleid oefenen met materialen voor taal, rekenen en digitale vaardigheden en tegelijkertijd leren deelnemers over thema's als bijvoorbeeld werk, gezondheid en opvoeding. Thuisgebruik is gratis. Organisaties die met de materialen willen werken betalen voor een licentie. Door docenten/begeleiders en deelnemers ervaren effecten zijn de verbetering van lees- en schrijfvaardigheden, toenemend zelfvertrouwen, opdoen van algemene kennis over dagelijkse activiteiten. Deelnemers ervaren ook een toename van een aantal vaardigheden die onderdeel zijn van sociale inclusie. Vormgeving, onderwerpen en format werken activerend, helpen

²⁶⁴ Zie o.a.: Dienstverlening openbare bibliotheken rondom basisvaardigheden voor volwassenen, Onderzoeksresultaten BOP-enquête Basisvaardigheden 18+, 2018. Den Haag: KB, augustus 2019; S. Smit en D. Camo: Monitor Digitale Basisvaardigheden, 2017-2018. Rotterdam: NextValue Research, december 2018 (in opdracht van de Koninklijke Bibliotheek); S. Smit en D. Camo: Monitor Digitale Basisvaardigheden: September 2016-maart 2017. Rotterdam: NextValue Research, mei 2017 (in opdracht van de Koninklijke Bibliotheek).

²⁶⁵ <https://www.bibliothekenbasisvaardigheden.nl/dam/bestanden/algemeen/onderzoeksresultaten-bop-enquete-belastingdienst-en-digitale-vaa.pdf>

²⁶⁶ Het rapport meldt ook dat de Bibliotheek accounts van Oefenen.nl inkopen.

leerders bij de concentratie en werken motiverend. De materialen kennen een brede maatschappelijke inzet en met de verschillende leercontexten wordt een zeer groot aantal potentiële leerders bereikt. Ze zijn makkelijk toegankelijk, context-onafhankelijk, tijdstip-onafhankelijk en faciliteren blended learning.²⁶⁷ 'Oefenen.nl biedt met de oefenprogramma's burgers, die moeite hebben om bij te blijven, een passend leerplatform om mee te kunnen (blijven) doen in onze complexe maatschappij'.²⁶⁸

Deelnemers leren en oefenen vaardigheden waardoor ze beter kunnen deelnemen aan de samenleving (sociale inclusie). Daarmee leren ze non-formeel te bewegen om steeds stapjes te zetten in hun ontwikkeling (voor digitale vaardigheden dragen ook de *Steffie*-programma's van Stichting Leer Zelf Online hieraan bij; een groot aantal staat op *Oefenen.nl*). Deelnemers die specifiek taalprogramma's maken oefenen tegelijkertijd ook digitale vaardigheden en bij programma's die meer in context aangeboden worden oefenen ze zowel met taal, rekenen als met digitale vaardigheden.

²⁶⁷ Smit/Bersee: *Ik wil nou eens een keer zelfstandiger worden! Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van laaggeletterden en docenten met het multimedialprogramma Lees en Schrijf! Taal op je werk*, 2009; *Opbrengsten in beeld, Rapportage aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010, 2011*); Smit/Camo: *Monitor Digitale Basisvaardigheden 2017-2018*, 2018; *Taalcafés en cursussen digitale vaardigheden: een kwalitatief onderzoek naar ervaringen en opbrengsten*. Panteia, 2018; A. Groot: *NT1leren.nl. Evaluatie van een digitale methodiek om laaggeletterdheid tegen te gaan en maatschappelijke participatie te vergroten*, 2018; Smit/Bersee: *Om van gewone dingen meer te weten. Een brede verkenning naar het gebruik en de waarde van ETV.nl-materialen in non-formele educatie voor volwassenen*, 2011.

²⁶⁸ L. Shames: 'Oefenen.nl'. In: *VIVES* 168 p. 11-12, 2020.

BIJLAGE 3 BELEIDSDOCUMENTEN EN DOELEN

Landelijke afspraken OCW en VNG

Op 9 september 2019 hebben het Rijk en de VNG bestuurlijke afspraken gemaakt over laaggeletterdheid in “*Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024*”.²⁶⁹ Deze afspraken en doelen kunnen beschouwd worden als gemeenschappelijke doelen van het Rijk en de gemeenten. In de bestuurlijke afspraken staat onder andere dat gemeenten:

- meer mensen gaan bereiken die moeite hebben met taal, rekenen of de computer;
- extra hun best gaan doen om mensen te bereiken met Nederlands als moedertaal;
- nog meer gaan samenwerken met organisaties en bedrijven waar de mensen komen, die we willen bereiken;
- iedereen die bij, of voor, de gemeente werkt, vragen om mensen die een cursus nodig hebben, door te verwijzen;
- steeds controleren of de cursussen van goede kwaliteit zijn en passen bij wat mensen willen leren;
- aan elkaar laten weten wat het beste werkt om mensen te bereiken en naar les te laten komen;
- na ieder jaar kunnen vertellen hoeveel mensen ze hebben bereikt en wat zij hebben geleerd.

De Minister van OCW geeft een verdere toelichting op de afspraken tussen Rijk en VNG in een brief aan de Tweede Kamer van 6 januari 2020. De minister wil een nieuwe landelijke monitor en registratie van deelnemers ontwikkelen en verwacht in het voorjaar van 2020 verdere stappen te zetten om daarvoor een ICT-tool te laten ontwikkelen. De minister gaat een landelijk kwaliteitssysteem inrichten voor non-formele educatie met twee typen kwaliteitslabels: één basislabel voor vrijwilligersorganisaties en andere non-formele aanbieders, en één pluslabel voor organisaties die vooral met professionals werken. De minister gaat ook een organisatie aanwijzen om de kwaliteitslabels verdere invulling te geven en toe te kunnen kennen.²⁷⁰ Bij de verdere uitwerking van haar beleid is ook de gemeente Utrecht daaraan gebonden.

Beleidsdocumenten en doelen MO en WenI

In 2015 nam de gemeenteraad *Motie 101 Inclusief beleid taal- en digitale vaardigheden* aan. Daarin werd het college gevraagd binnen de programmaonderdelen onderwijs, bibliotheek en volwasseneducatie, welzijn en zorg, werk en inkomen en publieksdienstverlening expliciet aandacht te besteden aan de digitale- en taalvaardigheden van Utrechters, door:

- het vergroten van taal- en digitale basisvaardigheden van Utrechters integraal onderdeel uit te laten maken van de inzet binnen deze programma's;

²⁶⁹ <https://www.telmeemettaal.nl/nieuws/algemeen/gemeenten-intensiveren-hulp-aan-laaggeletterden/>, geraadpleegd 2 maart 2020.

²⁷⁰ Minister van OCW (gedateerd 6 januari 2019, bedoeld wordt 6 januari 2020). *Betreft Voortgang uitwerking vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024*. Brief aan de Tweede Kamer, referentienummer 17868851.

- als gemeente een actieve en verbindende rol te spelen in het toegankelijk en bereikbaar houden van de digitale dienstverlening van de gemeente zelf en relevante partners.

Om uitvoering te geven aan Motie 101²⁷¹ gaf het college aan dat zij (onder meer) de digitale vaardigheden van volwassenen wil bijspijkeren. De gemeente doelt hier op twee soorten ondersteuning:

1. Cursussen bieden aan mensen die hun digitale vaardigheid stevig willen en kunnen bijspijkeren;
2. Vraaggerichte themabijeenkomsten bieden aan mensen voor wie een cursus te veel gevraagd is, maar die wel in actie willen komen als iets digitaal geregeld moet worden.

Eind 2016 kreeg het college van B&W te maken met een rijksbezuiniging op basiseducatie van circa 20% (€ 300.000). Ook had de raad in de *Voorjaarsnota 2014* besloten de gemeentelijke bijdrage met 30% te verlagen van € 1,2 miljoen in 2014 naar € 0,84 miljoen in 2017.²⁷² In de Raadsbrief *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*²⁷³ meldde het college dat de bezuinigingen waren opgevangen door een verschuiving van formele naar non-formele educatie, door gunstiger inkoop van formele educatie (minder bij het ROC, meer bij Taal+) en door stopzetting van de subsidie aan vormingscentrum Trijn van de Leemput. Educatie door vrijwilligers wordt uitgebreid. Het doel om 1000 taalvrijwilligers en 3000 deelnemers te bereiken, bleef staan en was, aldus het college, haalbaar.

In het Coalitieakkoord *Ruimte voor iedereen* van 2018 staan geen wijzigingen in de doelen. Wel willen de coalitiepartners meer aandacht besteden aan laaggeletterdheid, het versterken van digitale vaardigheden en heldere communicatie. Zij willen dit doen door:

- wachtlijsten bij de Volksuniversiteit tegen te gaan en een buffer te creëren voor tegengaan wachtlijsten in 2019;
- activiteiten digiTaalhuis in meerdere wijken uit te breiden: uitbreiding digiTaalhuis naar Leidsche Rijn en meer activiteiten in Vleuten-De Meern en Kanaleneiland;
- een extra lesgroep bij Prago te organiseren.

Er wordt verwezen naar het Taalakkoord Tien voor Taal met o.a. Benutten van kracht van de stad, waaronder taalvrijwilligers; Een gelijke kansen alliantie; Digitaal vaardig worden. Hiervoor worden structureel extra middelen beschikbaar gesteld. Ook wil de coalitie vrijwilligerswerk blijven stimuleren.

²⁷¹ Gemeente Utrecht (12 april 2016). Raadsbrief n.a.v. Motie 101 *Bevorderen digitale vaardigheden*, kenmerk 16.502299.

²⁷² Uiteindelijk was er in 2017 veel meer geld beschikbaar voor basiseducatie, zie hoofdstuk 4.

²⁷³ Gemeente Utrecht (21 december 2016). Commissiebrief *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*, kenmerk 16.509814.

Eind 2018 neemt het college de motie *Hoge inzet op Laaggeletterdheid*²⁷⁴ over. Daarin wordt het college de volgende punten opgedragen:

- Een meerjarig gemeentelijk plan opstellen voor de aanpak van laaggeletterdheid en deze voor de voorjaarsnota aan de gemeenteraad presenteren;
- De voortgang in relatie tot de beoogde resultaten jaarlijks rapporteren met behulp van bijvoorbeeld een taalmonitor;
- Onderzoeken of het aanstellen van een taalregisseur ter bestrijding van laaggeletterdheid, bevordering van basisvaardigheden en het creëren van overzicht tussen alle maatschappelijke partners wenselijk en mogelijk is.

Het eerste punt uit de motie *Hoge inzet op laaggeletterdheid* komt in 2019 tot uiting in het Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*. In dit plan worden zeven ambities voor de jaren 2019-2022 gepresenteerd:

1. Versterking van de rol en transparantie van de digiTaalhuizen;
2. Gezamenlijke werving vrijwilligers opzetten;
3. Aandacht besteden aan de werving van Nederlandstaligen, omdat ondanks alle inspanningen, een beter bereik van NT1-ers mogelijk is;
4. Bevorderen van beter lees- en lesmateriaal voor volwassenen, vooral voor Nederlandstaligen en digitale vaardigheden;
5. Eén of meerdere beleidsregels digiTaal aanbod opstellen als grondslag voor subsidies;
6. Afspraken maken met regiogemeenten over de invulling van de regelgeving van OCW;
7. Ervaringwijzer in pilot uitvoeren en evalueren.

In de routekaart van dit meerjarenplan wordt per jaar aangegeven met welke acties de gemeente deze zeven ambities wil waarmaken. De doelen en acties van bovengenoemde documenten tussen 2013-2019 zijn te vinden in onderstaande tabel.

Tabel Overzicht gemeentelijke beleidsdoelen tussen 2013-2019

Nota Herijking volwasseneneducatie 2013
1. Versterken samenhang en toegankelijkheid van het taalaanbod
a. Taalaanbod digitaal inzichtelijk maken: aanbod in de Taalkaart Jekuntmeer b. Taal InformatiePunten in de bibliotheekfilialen uitbreiden van 2 in 2013 naar 11 in 2014 c. Taalcoaches in de bieb, die in een periode van 3 jaar minimaal 600 laaggeletterde Utrechters ondersteunen in 3 Utrechtse bibliotheken d. Samenwerking met vindplaatsen: stimuleren dat intermediairs actiever doorverwijzen naar het taalaanbod. Pilot waarin aanvragers van een bijstandsuitkering de taalmeter invullen en indien nodig worden verwezen.

²⁷⁴ Gemeente Utrecht (8 november 2018). Motie 199 *Hoge inzet op Laaggeletterdheid*.

2. Ondersteuning taalvrijwilligers verbeteren en groep van het aantal vrijwilligers
a. Netwerken verbinden zodat men elkaar, elkaars mogelijkheden en werkwijzen leert kennen. b. Taal OndersteuningsPunt ter versterking van de kwaliteit van het vrijwilligerswerk via cursussen, methoden en helpdesk. c. Vrijwilligers een blijk van waardering geven voor hun inzet, bijvoorbeeld via de Week van de Alfabetisering. d. Kwantitatieve groei naar werving en begeleiding van totaal circa 1.000 taalvrijwilligers.
3. Verbeteren inzicht en monitoring van bereikte doelgroepen en leerresultaten.
a. Resultaten meten en registreren, door inzicht te krijgen in de bereikte doelgroepen, het startniveau en de resultaten die worden bereikt via invoering van een toets. b. Aandacht verhouding autochtoon en allochtoon. Via gerichte werving en monitoring ervoor waken dat ook de autochtone laaggeletterde in beeld blijft en van het aanbod gebruik blijft maken.
4. Stimuleren werkgevers om taalles aan te bieden aan werkgevers.
a. Wanneer een werkgever een groep van medewerkers de mogelijkheid biedt om het taalniveau te verbeteren blijkt dat stimulerend te werken. Wij willen incidenteel een impuls geven aan werkgevers om hierin actie te ondernemen. We willen in 2014 de mogelijkheid bieden om projectplannen in te dienen, waarvoor een gemeentelijke bijdrage gevraagd kan worden.
5. Zorgen dat laaggeletterden mee kunnen doen aan digitale ontwikkeling.
a. Initiatief optimalisering digitale dienstverlening voor laaggeletterden: publieksdienstverlening toegankelijk maken voor laaggeletterden door gebruik van eenvoudige taal en meer gebruik van beeld en geluid. b. Gebruik van digitale media: computerbasisvaardigheden verbeteren via computer- en internetcursussen door vrijwilligers en door Digitale Leerplekken Basisvaardigheden te realiseren in de bibliotheekfilialen van Kanaleneiland en Overvecht met ESF-subsidie.
Raadsbrieven 2015-2018
1. Volwassenen bijspijken in digitale vaardigheid
a. Cursussen voor mensen die hun digitale vaardigheid stevig willen bijspijken. b. Vraaggerichte themabijeenkomsten voor mensen voor wie een cursus te veel gevraagd is, maar die wel in actie willen komen als er iets digitaal geregeld moet worden.
2. Bezuinigingen van Rijk en gemeente opvangen met behoud van ambitie
a. Verschuiving naar non-formele educatie, gunstigere inkoop formele educatie (minder bij ROC, meer bij Taal+) en stopzetting subsidie aan vormingscentrum Trijn van de Leemput. Vrijwilligerswerk in taalles wordt uitgebreid.
3. Impuls voor meer activiteiten en betere toegankelijkheid.
a. Tegengaan van wachtlijsten bij de Volksuniversiteit en buffer voor tegengaan wachtlijsten in 2019. b. Uitbreiding van de activiteiten digiTaalhuis in meerdere wijken: uitbreiding digiTaalhuis naar Leidsche Rijn en meer activiteiten in Vleuten-De Meern en Kanaleneiland. c. Een extra lesgroep bij Prago.

Meerjarenplan 2019-2022 Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen, acties voor 2019 uit routekaart

1. OCW en regio

- a. In G4-verband inbreng in interbestuurlijk programma
- b. Regionaal implementatie nieuwe OCW-voorwaarden plannen. Besteding extra budget voor 2020 vaststellen.
- c. Afspraken maken met Stichting Lezen & Schrijven

2. Versterking rol (digi)Taalhuis

- a. Aanpassing (digi)Taalhuismodule
- b. Opening (digi)Taalhuis Leidsche Rijn, versterking Vleuten-De Meern en Kanaleneiland, versterken zichtbaarheid in de wijk
- c. Mogelijkheden van professionalisering bezien

3. Monitoring

- a. Inzet Ervaringwijzer voor de zomer
- b. Eisen/wensen OCW beoordelen op haalbaarheid
- c. Wensen van de Raad vaststellen
- d. 0-Meting 'actieagenda werkbeweging' over mensen met een bijstandsuitkering gereed

4. Kwaliteit en continuïteit vrijwillige inzet

- a. Inventarisatie witte vlekken in beschikbare les- en oefenmaterialen
- b. Promoten aanvullende cursussen en workshops vrijwilligers
- c. Aansluiten bij gemeentelijke wervingscampagne
- d. Vrijwilligersbijeenkomst Week van de Alfabetisering

5. Relatie met gemeentelijke programma's

- a. Na de zomer bekend welke middelen voor 2020 e.v. beschikbaar komen vanuit Volksgezondheid en Samen voor Overvecht
- b. Aansluiting op onderwijsachterstandenbeleid en 'leesgroep' in basisonderwijs

6. Bereik Nederlandstaligen

- a. Digitaal aanbod Taal+ in pilot
- b. Aansluiting van Prago bij De Wilg
- c. Voorbereiding 'leesgroep' op 1 of 2 basisscholen
- d. Input landelijke campagne OCW
- e. Versterken verwijzingen vanuit sociaal domein

In bijlage 3 in het Meerjarenplan 2019-2022²⁷⁵ wordt een overzicht gegeven van projecten van andere programma's die raken aan basisvaardigheden. Bijlage 5 laat zien welke instrumenten het college bij WenI inzet om de taalbeheersing van bijstandsgerechtigden te verbeteren. De instrumenten met bijbehorende doelen uit deze bijlage die worden meegenomen in dit onderzoek zijn te vinden in onderstaande tabel.

²⁷⁵ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.

Tabel Instrumenten WenI gericht op verbetering taalbeheersing bijstandsgerechtigden²⁷⁶

Instrument WenI	Doel en resultaat dienstverlening	Aantal op jaarbasis
Taaltraining gericht op werk	Nederlandse taal verbeteren en zodoende de kans op werk te vergroten.	Circa 100 per jaar
Taaltoets Participatiewet	Vaststellen of deelnemer voldoet aan gewenste taalniveau 1F.	75
Duale trajecten logistiek en horeca	Toeleiding naar werk	n.v.t./ nog niet bekend
Taal en ondersteuning	Eerste stap richting werk	Circa 400 per jaar
Conversatielessen (extra taal)	Taal oefenen	370
GT	Mbo-diploma	80
GT plus	Inburgering en mbo-diploma	18

Naast bijlage 5 in het Meerjarenplan 2019-2022 is in de hiervoor genoemde beleidsdocumenten niet expliciet verwezen naar aanbod van basisvaardigheden vanuit WenI en Volksgezondheid. Om deze reden hebben wij de volgende beleidsdocumenten geraadpleegd op zoek naar verdere doelstellingen met betrekking tot basisvaardigheden binnen de programma's WenI en Volksgezondheid:

a. Kadernota *Participatie en Inkomen* (17 december 2013)²⁷⁷

In deze kadernota staat de volgende ambitie centraal: "Utrecht is een vitale stad waar zoveel mogelijk mensen kunnen werken naar vermogen. Ook mensen met een arbeidsbeperking". Uit deze nota blijkt dat de gemeente afstapt van de klassieke re-integratietrajecten en dat werk wordt gezien als de beste vorm van re-integratie. Uit deze kadernota komen geen doelstellingen met betrekking tot basisvaardigheden of laaggeletterdheid naar voren.

b. WMO Kadernota *Meedoen naar Vermogen* (juni 2013)²⁷⁸

In deze kadernota staan de volgende beoogde effecten centraal:

- "Utrecht is een vitaal sociale stad, waar inwoners betrokken zijn en verantwoordelijkheid voor hun omgeving nemen";
- "In Utrecht krijgen ook kwetsbare inwoners de kans om hun toekomst in eigen handen te nemen, mee te doen en zich te ontwikkelen".

²⁷⁶ Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*, bijlage 5 'Taalaanbod vanuit Werk en Inkomen'.

²⁷⁷ Gemeente Utrecht (17 december 2013). Kadernota *Participatie en Inkomen*.

²⁷⁸ Gemeente Utrecht (juni 2013). WMO Kadernota *Meedoen naar Vermogen*.

Specifieke doelstellingen met betrekking tot basisvaardigheden of laaggeletterdheid zijn ook in deze nota niet herkenbaar.

c. Uitwerkingsnota *Werken aan Werk* (2014)²⁷⁹

De uitwerkingsnota gaat in op de verschillende arrangementen in de bijstand. Onder het motto 'Persoonlijke ontwikkeling op maat' (p. 26) staat beschreven dat in alle arrangementen aandacht is voor de kansen die werk biedt in de persoonlijke ontwikkeling van mensen. Belangrijke onderdelen hierbinnen zijn onder andere het versterken van vaardigheden, competenties en het werken aan belemmeringen. In bijlage 5 van deze nota staan instrumenten beschreven voor mensen in arrangement 1, 2 en 3. Een daarvan is taaltraining voor mensen die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om aan het werk te kunnen. Taal en werk worden binnen deze training gecombineerd, zodat taalkennis in korte tijd kan toenemen. Ook mensen uit arrangement 4 worden voorzieningen aangeboden, maar dan uit de sociale prestatie. Deze zijn onder andere gericht op het vergroten van taalvaardigheden.

d. Actieagenda *Werkbeweging 2019-2022* (juli 2019)²⁸⁰

In de Actieagenda *Werkbeweging 2019-2022* is vaker specifieke aandacht voor basisvaardigheden dan in de voorgaande nota's. De algemene ambitie is dat, aanvullend op de bestaande doelstellingen van Wenl, 2.000 Utrechters met een uitkering de komende 2,5 jaar een stap naar de arbeidsmarkt zetten. Om deze ambitie te realiseren zijn drie actielijnen opgezet:

- Vaker persoonlijk contact en meer maatwerk;
- Meer passend werk en meer banen;
- Discriminatie en vooroordelen op de arbeidsmarkt verminderen.

Vooraf binnen de eerste actielijn is specifieke aandacht voor basisvaardigheden. De gemeente realiseert zich dat bijstandsgerechtigden te maken hebben met onder andere taalachterstand. Volgens de actieagenda ervaart 37% van de werkzoekenden een taalbelemmering. Daarom wil de gemeente een aanpak van taal en schulden met partners in de stad om de begeleiding van bijstandsgerechtigden beter te laten verlopen.

De actieagenda beschrijft dat werkzoekenden niet gebaat zouden zijn bij langdurige klassikale opleidingen. Om deze reden wordt er op combinatietrajecten ingezet van:

- Scholing en werk;
- Werk en taal.

Om dit en meer te realiseren worden nieuwe afspraken gemaakt met scholen, leerwerkbedrijven en reguliere bedrijven.

²⁷⁹ Gemeente Utrecht (2014). Uitwerkingsnota Participatie en Inkomen: *Werken aan Werk "Samen aan de slag"*.

²⁸⁰ Gemeente Utrecht (2019). Actieagenda 2019-2022 *Werkbeweging: Meer werk en meer bewegingen richting werk*.

Ook binnen de tweede actielijn wordt aandacht besteed aan scholing: naast nieuwe banen wil de gemeente ook leerwerktrajecten, gerichte scholingstrajecten en andere kansrijke trajecten creëren. In de bijbehorende, nieuwe instrumenten wordt echter niet aangehaakt op basisvaardigheden.

e. *Volksgezondheidsbeleid 2015-2018: Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*²⁸¹

In deze nota wordt het belang van basisvaardigheden voor gezondheid gesignaleerd. De hoofdwaarde van het volksgezondheidsbeleid 2015-2018 is: “Utrecht, een stad waar inwoners gezond en veerkrachtig zijn” (p. 6). Dit houdt in dat Utrechters zich gezond voelen, gezond zijn en gezond blijven. Voldoende gezondheidsvaardigheden worden beschouwd als essentieel. Daarvoor is toegang hebben tot, begrijpen en gebruik kunnen maken van informatie belangrijk. De gemeente wil nagaan op welke manier de achterstand kan worden ingelopen bij mensen die dit onvoldoende kunnen door problemen met de Nederlandse taal of onvoldoende digitale vaardigheden. Ook geeft de gemeente aan te investeren in de basisvaardigheden van kinderen en ouders, in het kader van een ‘Gezonde start’ voor kinderen in Utrecht.

In bijlage 2 van het *Volksgezondheidsbeleid 2015-2018*²⁸² staat daarnaast beschreven op welke manier gezondheid bijdraagt aan doelstellingen van andere programma’s in de Programmabegroting 2015, waaronder WenI en MO. De volgende bijdragen worden voor zowel WenI als MO genoemd:

- Gezonde mensen doen (beter) mee;
- Voldoende gezondheidsvaardigheden en veerkracht dragen bij aan participatie.

f. *Nota Gezondheid voor iedereen: Volksgezondheidsbeleid 2019-2023*²⁸³

In het nieuwe volksgezondheidsbeleid voor 2019-2023 staat centraal dat mensen op een prettige, gezonde manier in Utrecht kunnen wonen, werken en leven. De gemeente wil “alle inwoners gelijke kansen bieden op een gezond leven, door rekening te houden met hun persoonlijke omstandigheden en vaardigheden” (p. 8). Speerpunten op het gebied van basisvaardigheden hebben vooral betrekking op kinderen: het is gericht op het verkleinen van (risico op) taalachterstanden bij peuters en kinderen, en het bieden van toegankelijke en begrijpelijke informatie over opgroeien en ontwikkeling van kinderen, ook voor minder taalvaardige mensen. Ook hanteert de gemeente het uitgangspunt “dat online en offline gezondheidsvoorzieningen aansluiten bij de vaardigheden van de inwoners” (p. 38).

²⁸¹ Gemeente Utrecht (3 september 2015). *Volksgezondheidsbeleid 2015-2018: Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*.

²⁸² Gemeente Utrecht (3 september 2015). *Volksgezondheidsbeleid 2015-2018: Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*.

²⁸³ Gemeente Utrecht (17 oktober 2019). *Nota Gezondheid voor iedereen – Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019-2023*.

Praktijkvoorbeeld: doorverwijzing door JGZ en VoorleesExpress

Als de jeugdarts tijdens een consult laaggeletterdheid vermoedt, gaat eerst de wijkverpleegkundige bij het betreffende gezin op bezoek. Als er inderdaad sprake is van weinig taalaanbod en/of laaggeletterdheid, volgt een doorverwijzing naar Taal Doet Meer, naar een programma dat zich niet alleen op het kind richt, maar ook op de ouders. De jeugdarts registreert deze doorverwijzing in haar eigen systeem, maar geeft ook aan Taal Doet Meer door dat ze een gezin heeft doorverwezen. Taal Doet Meer laat vervolgens aan de jeugdarts weten of het gezin zich heeft gemeld of niet. Door deze wijze van monitoring blijven de jeugdartsen op de hoogte van vervolgacties na een doorverwijzing en zo nodig kunnen zij er in een volgend consult op terugkomen bij het gezin.²⁸⁴

De voorlezers van de VoorleesExpress komen gedurende twintig weken thuis bij een gezin om de kinderen voor te lezen en om ouders te stimuleren dat ook te doen. De voorlezers worden actief gestimuleerd om laaggeletterdheid bij de ouders te signaleren en te melden bij de coördinator. De coördinator geeft – als de ouders dat goed vinden – de naam van het gezin door aan de Wegwijzer van Taal Doet Meer, die vervolgens contact opneemt met de ouders en hen ook meteen kan inschrijven voor een cursus. Lukt het niet om meteen tot een inschrijving te komen, dan houdt zij telefonisch contact met de ouders tot de inschrijving wel rond is.²⁸⁵

²⁸⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente Utrecht organisatieonderdeel Volksgezondheid.*

²⁸⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview VoorleesExpress.*

BIJLAGE 4 OVERZICHT AANBIEDERS EN DEELNEMERS

Tabel Overzicht aanbod formele, non-formele, informele en overige educatie, en re-integratietrajecten

Formele educatie	
NLeducatie <i>Alle vaardigheden</i> <i>Alfabetisering</i>	<u>Taal+</u> : Diplomagerichte, klassikale cursussen taal en digitaal
Volksuniversiteit <i>Taal NT2</i>	Diplomagerichte, klassikale cursussen voor hoger opgeleiden
Non-formele educatie	
Taal Doet Meer <i>Taal NT2</i>	▪ <u>Taal in de Wijk, Taal & Gezondheid, Taal & Toekomst, Taal & Werk</u>: Individuele of groepsgewijze taalondersteuning voor anderstalige Utrechters. Ook in combinatie met gezondheids- en arbeidsvaardigheden. ▪ <u>Taalcafés</u>: Laagdrempelige inloopmogelijkheid taalondersteuning. ▪ <u>Taal, Ouders en School</u>: Taalondersteuning aan ouders van schoolgaande kinderen op school. ▪ <u>DigiTaalhuis-activiteiten</u>: Groepsgewijze taalcoaching in de bibliotheek.
Wij 3.0 (Digiwijs) <i>Digitale vaardigheden</i>	▪ <u>Cursussen A, B en C</u>: Cursussen gericht op aanleren digitale vaardigheden. ▪ <u>Themabijeenkomsten</u>: Bijeenkomsten gericht op praktische toepassing van digitale vaardigheden, zoals e-mail, DigiD en internetbankieren. ▪ <u>Oefenen.nl</u>: Laagdrempelige instapcursus, ook voor minder taalvaardigen. ▪ <u>DigiTaalhuis-activiteiten</u>: Computerlessen in de bibliotheek.
Bibliotheek/ DigiTaalhuis <i>Alle vaardigheden</i>	▪ <u>Doe Mee Startpunt</u>: Mogelijkheden om op laagdrempelige manier te oefenen met basisvaardigheden. ▪ <u>Wegwijzerspreekuur</u>: Advies en doorverwijzing omtrent digitaal aanbod. ▪ <u>Computerles en taalcoaching</u>: Taal- en computerlessen door Taal Doet Meer en Wij 3.0 (Digiwijs). ▪ <u>Oefenen.nl</u>: Mogelijkheid om met licentie Oefenen.nl te gebruiken ▪ <u>Rondleidingen</u>: Informatieve rondleidingen door de bibliotheek.
Dock <i>Taal NT2</i>	▪ <u>Taal en ontmoeting</u>: Taalondersteuning van anderstaligen in Overvecht. ▪ <u>Taalcafés Overvecht</u>: Laagdrempelige inloopmogelijkheid taalondersteuning. ▪ <u>Taal, Ouders en School</u>: Taalondersteuning aan ouders van schoolgaande kinderen op school.
Prago <i>Alle vaardigheden</i> <i>Alfabetisering</i>	Cursussen voor mensen met een leerbeperking. Cursisten werken zelfstandig onder begeleiding, soms aan meerdere vaardigheden tegelijk.
GeluksBV <i>Digitale vaardigheden</i>	Groepsgewijze ondersteuning aan ouderen in digitale vaardigheden door jongeren. Ondersteuning aansluitend bij interesses ouderen.

Informele educatie	
U Centraal Taal NT2 Rekenen Digitale vaardigheden	▪ <u>Taalmaatjes</u>: Eén op één ondersteuning in spreekvaardigheid anderstaligen en inburgeraars. ▪ <u>Voor 't zelfde geld</u>: Cursus administratie en financiën voor laaggeletterden. ▪ <u>Online op orde</u>: Cursus online administratie en financiën. ▪ <u>Digitale spreekuren</u>: Inloopspreekuur voor ondersteuning digitale vragen.
Humanitas Taal NT2	<u>Taalmaatjes</u> : Eén op één ondersteuning in spreekvaardigheid anderstaligen en inburgeraars.
Gilde Taal NT2 Taal NT1 Digitale vaardigheden	▪ <u>Samenspraak</u>: Eén-op-één conversatie tussen vrijwilliger en deelnemer in het Nederlands. ▪ <u>Ondersteuning van taalscholen (Prisma en NCB)</u>: Ondersteuning tijdens de les en na de les op formele taalscholen/inburgering. ▪ <u>Leesgroepen in de bibliotheek</u>: Leeskringen t.o.v. het beheersen van de Nederlandse taal. ▪ <u>Verhalen aan de leestafel</u>: Gesprekken tussen acht vrouwen over iets wat ze gelezen hebben. ▪ <u>Internetcafé (tot 2017)</u>: Voor bewoners en buurtbewoners van het Bartholomeus Gasthuis.
Overige educatie	
ROC Midden Nederland Taal NT2	<u>Geïntegreerde Trajecten (GT)</u> : Geïntegreerd traject van taalles en een mbo-opleiding. Bevat beroepsgericht Nederlands (NT2), extra begeleiding bij de studie en stage, en bijbehorend lesmateriaal en licenties.
Re-integratietrajecten met basisvaardigheden	
Capabel Taal Taal NT2 Digitale vaardigheden	<u>Taaltraining gericht op werk</u> : Taalles, taalstage, begeleiding, begin- en eindtoets. Lezen, luisteren, spreken, schrijven en uitspraakverbetering. Digitale vaardigheden die nodig zijn om te kunnen solliciteren. Vaardigheden gericht op taalbehoud na afloop taaltraining.
UW Re-integratie Taal NT2	<u>Samen Actief</u> : Individueel en eventueel groepsgewijs ondersteunen van statushouders bij eerste stappen richting arbeidsmarkt en taalonderwijs, wanneer andere trajecten van WvI nog niet haalbaar zijn.
7 Taalscholen Blik op Werk Taal NT2	<u>Extra taalondersteuning voor statushouders</u> : Lessen spreekvaardigheid in aanvulling op inburgeringstraject.
Sagènn Taal NT2 Alfabetisering	<u>Taal & Ondersteuning</u> : Extra ondersteuning voor statushouders: Nederlandse taal, individuele begeleiding/ondersteuning en arbeidsmarktoriëntatie.
NLtraining Alle vaardigheden	▪ <u>Taaltraining gericht op werk</u>: Lessen in taal en digitale vaardigheden, en taalstage. ▪ <u>Taaltoets</u>: Taaltoets in het kader van de Wet taaleis Participatiewet.
Randstad HR Solutions, TopTaal en KIT Taal NT2	<u>Taal en Logistiek</u> : 'Triaal' programma met vaktaal, cultuur, i.c.m. het opdoen van werkervaring bij een werkgever (taalondersteunende werkervaringsplaats)

Queridon Taal & Horeca en The Colour Kitchen <i>Taal NT2</i>	<u>Taal en Horeca</u> : Duaal programma met een combinatie van lessen taal en cultuur, horecavakopleiding en werkervaring in de horeca.
ROC Midden-Nederland <i>Taal NT2</i>	▪ <u>Geïntegreerd Traject (GT)</u>: Geïntegreerd traject van taalles en een mbo-opleiding. Volledige MBO1 en 2 in het eerste jaar gecombineerd met extra beroepsgerichte taalcomponent. ▪ <u>Geïntegreerd Traject Plus (GT plus)</u>: Geïntegreerd traject inburgering en een mbo-opleiding. Volledige MBO1 gecombineerd met formele inburgering.
Vluchtelingenwerk <i>Taal NT2</i>	<u>Taaltraining VIP</u> : Begeleiding door jobcoach in voorbereiding op deelname aan de arbeidsmarkt.
Instrument voor individuele werkgevers <i>Taal NT2</i>	▪ <u>Taalondersteunende werkervaringsplaats</u>: Additionele werkplek waar de statushouder kan werken met behoud van uitkering. ▪ <u>Taalstage</u>: Vrijwilligerswerk met een taalcomponent.

Tabel Aantal deelnemers per project, per aanbieder, 2017-2019

Formele educatie	2017	2018	2019
NL Educatie:			
▪ Taal+	619	731	943
Volksuniversiteit:			
▪ Gesubsidieerde deelnemers NT2	325	546	567
<i>Totaal formele educatie</i>	<i>944</i>	<i>1.277</i>	<i>1.510</i>
Non-formele educatie	2017	2018	2019
Taal Doet Meer:			
▪ Taal in de Wijk; Taal & Werk; Taal & Gezondheid; Taal & Toekomst	373	580	684
▪ Bezoekers eigen taalcafés	n.v.t.	n.v.t.	+/- 15 p.k. (+/- 2200 totaal)
Wij 3.0 (Digiwijs):			
▪ Totaal cursussen A, B, C, inloop- en themabijeenkomsten en Oefenen.nl	1.001	1.145	778
Wijk&Co/ Dock:			
▪ Taal en Ontmoeting	204	244	218
Taal Doet Meer & Dock:			
▪ Taal, Ouders en School	35	62	186
▪ Bezoekers Taalcafés Overvecht	Onbekend	+/- 20 p.w. (552 bezoekers, 92 uniek)	+/- 26 p.w. (202 totaal)

Bibliotheek:			
▪ Rondleidingen: groepsbezoeken taalcursisten	96	195	82
DigiTaalhuis:			
▪ Bezoekers Doe Mee Startpunt en Wegwijzerspreekuren (incl. uitbreidingsaantallen)	1.486	1.877	1.784
▪ Deelnemers/ bezoekers themabijeenkomsten/ thema-aanbod	406	418	874
▪ Bibliotheek deelnemers Oefenen.nl	166	182	85
▪ Taallessen Taal Doet Meer	353	279	230
▪ Computerlessen Digiwijs	137	258	368
Prago	98	158	104
GeluksBV	40	89	59
<i>Totaal non-formele educatie</i>	<i>4.395</i>	<i>5.487*</i>	<i>5.452*</i>
Informele educatie	2017	2018	2019
Humanitas	192	261	183
U Centraal:			
▪ Totaal van Taalmaatjes, Voor 't zelfde geld en Online op Orde	128	120	79
St. Gilde Utrecht:			
▪ Totaal van Samenspraak, Ondersteuning taalscholen, Leesgroepen in de bibliotheek, Verhalen aan de leestafel en Internetcafé	656	200-250	230
<i>Totaal informele educatie</i>	<i>976</i>	<i>606*</i>	<i>492</i>
Overige educatie	2017	2018	2019
ROC Midden Nederland:			
▪ Geïntegreerde trajecten (GT) 18+	30	52	40
<i>Totaal overige educatie</i>	<i>30</i>	<i>52</i>	<i>40</i>
<i>Totaal educatieaanbod</i>	<i>345</i>	<i>7.422*</i>	<i>7.494*</i>

Re-integratietrajecten met basisvaardigheden	2017	2018	2019
Capabel Taal BV	Onbekend	Onbekend	Onbekend
7 Taalscholen Blik op Werk keurmerk	n.v.t.	398	Onbekend
Sagenn	n.v.t.	n.v.t.	454 (en 15 in 2020)
NLtraining:			
▪ Taaltraining gericht op werk	25	57	57
▪ Taaltoets	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Randstad HR Solution, TopTaal en KIT Intercultural Professionals	n.v.t.	n.v.t.	8
Queridon Taal & Horeca en The Colour Kitchen	n.v.t.	n.v.t.	10
ROC Midden-Nederland:			
▪ Geïntegreerde trajecten (GT en GT plus, 18- en 18+)	70	87	61
Instrument voor individuele werkgevers:			
▪ Taalondersteunende werkervaringsplaats	Onbekend	Onbekend	Onbekend
▪ Taalstage	Onbekend	Onbekend	Onbekend
Vluchtelingenwerk	49 (in 2016-2018)	Zie 2017	n.v.t.
UW Re-integratie	134 (in 2017-2018)	Zie 2017	n.v.t.
<i>Totaal re-integratietrajecten</i>	<i>+/- 278</i>	<i>+/- 542</i>	<i>+/- 590</i>

*Exclusief bezoekers Taalcafés. Voor 2018 is het gemiddelde deelnemersaantal van Gilde meegenomen (tussen 200-250, dus 225).

Tabel Aantal vrijwilligers per educatieaanbieder 2017-2019

Aanbieder	2017	2018	2019
NLeducatie	32	38	38
Volksuniversiteit	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Taal Doet Meer	56	363	389
Digiwijs	69	83	77
Dock	24	20	23
DigiTaalhuis	294	359	203
Prago	14	19	23
GeluksBV	22	21	19
Humanitas	148	237	215
U Centraal	142	140	86
Gilde	124	106	95

BIJLAGE 5 AFKORTINGEN EN DEFINITIES

Afkorting	Toelichting
College van B&W	College van Burgemeester en Wethouders
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GIDS	Gezond in de stad
GT	Geïntegreerd traject
JGZ	Jeugdgezondheidszorg
Mbo	Middelbaar Beroepsonderwijs
MO	Gemeente Utrecht, organisatieonderdeel Maatschappelijke Ontwikkeling
NT1	Nederlands als eerste taal/ moedertaal
NT2	Nederlands als tweede taal
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
O&O-fondsen	Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
P-ladder	Participatieladder
RMC	Regionale meld- en coördinatiefunctie
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
SAP	Registratiesysteem financiën
SER	Sociaal-Economische Raad
SIU	Gemeentelijk registratiesysteem subsidies
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VG	Gemeente Utrecht, organisatieonderdeel Volksgezondheid
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VVE	Voorschoolse en Vroegschoolse Educatie
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
WenI	Gemeente Utrecht, organisatieonderdeel Werk en Inkomen

BIJLAGE 6 GERAADPLEEGDE BRONNEN

Gemeentelijke documenten (chronologisch):

- Onderzoekscommissie Subsidies Gemeenteraad Utrecht (19 april 2012). Rapport *Een kwestie van vertrouwen - Raadsonderzoek naar de omvang, processen en cultuur van geldverstrekking in Utrecht*.
- Gemeente Utrecht (12 mei 2012). Raadsbrief *Onderzoek "Een kwestie van Vertrouwen"*, kenmerk 12.052740.
- Gemeente Utrecht (21 juni 2012). Raadsvoorstel bij het rapport *Een kwestie van vertrouwen* en besluit raadsvergadering d.d. 21 juni 2012, kenmerk 12.048321.
- Gemeente Utrecht (juni 2013). Kadernota *Meedoen naar Vermogen*.
- Gemeente Utrecht (2013). Uitvoeringsplan (1^e fase) *Meedoen naar Vermogen*.
- Gemeente Utrecht (september 2013). Beantwoording schriftelijke vragen raadsfractie SP.
- Gemeente Utrecht (2014). Uitwerkingsnota Participatie en Inkomen: *Werken aan Werk "Samen aan de slag"*.
- Gemeente Utrecht (15 september 2015). Verslag raadsinformatieavond Daklozenopvang.
- Gemeente Utrecht (8 september 2016). Beleidsregels Wmo 2016.
- Gemeente Utrecht (november 2013). Nota *Herijking volwasseneneducatie: Taal, de basis om mee te doen. Beleidsnota Maatschappelijke Ontwikkeling*.
- Gemeente Utrecht (3 september 2015). *Volksgesondheidsbeleid 2015-2018: Bouwen aan een gezonde toekomst, een uitnodiging aan de stad*.
- Gemeente Utrecht (3 december 2013). Algemene Subsidieverordening 2014. De verordening is vastgesteld door de raad op 3 december 2013 en gewijzigd op 29 oktober 2015. Herdruk van de volledige subsidieverordening in Gemeenteblad 2016, Nr. 7.
- Gemeente Utrecht (2015). *Utrechters digivaardig? Analyse van de digitale participatie van Utrechters*. Rapport van Afdeling Onderzoek.
- Gemeente Utrecht (25 januari 2016). *Verordening maatschappelijke ondersteuning Utrecht 2016*, Gemeenteblad.
- Gemeente Utrecht (16 februari 2016). Commissiebrief *Wachtlijstonderzoek beschermd wonen en opvang*.
- Gemeente Utrecht (12 april 2016). Raadsbrief *Motie 101 bevorderen digitale vaardigheden*.
- Gemeenteraad Utrecht (30 juni 2016). *Motie 2016/85 Oplossingen voor de wachtlijst van opvang en beschermd wonen*.
- Gemeente Utrecht (9 september 2016). Programmabegroting 2017.
- Gemeente Utrecht (29 november 2016). Raadsbrief *Regionale samenwerking transitie beschermd wonen en maatschappelijke opvang*.
- Gemeente Utrecht (21 december 2016). *Toezegging taal- en digitale vaardigheden*. Brief aan de raadscommissie Mens en Samenleving, kenmerk 16.509814.
- Gemeente Utrecht (september 2017). Buurtteams nota van uitgangspunten 2019-2024.
- Gemeente Utrecht (15 september 2017). Programmabegroting 2018.
- Gemeente Utrecht (30 januari 2018). Beleidsregels buurtteamorganisatie sociaal 2019-2024.

- Gemeente Utrecht (maart 2018). Brief wethouder Diepeveen aan Adviescommissie voor het Ouderenbeleid Stad Utrecht.
- GroenLinks, D66, ChristenUnie (mei 2018). Coalitieakkoord *Ruimte voor iedereen*. Utrecht 2018-2022.
- Gemeente Utrecht (13 september 2018). Programmabegroting 2019.
- Gemeente Utrecht (18 december 2018). Raadsbrief *Inzet extra budget laaggeletterdheid – Digitale vaardigheden volwassenen*.
- Gemeente Utrecht (2019). Actieagenda 2019-2022 Werkbeweging: *Meer werk en meer bewegingen richting werk*.
- Gemeente Utrecht (2019). Handhavingsvisie Werk en inkomen 2019-2021.
- Gemeente Utrecht (2019). Meerjarenplan 2019-2022 *Laaggeletterdheid en digitale vaardigheden volwassenen: (digi)Taal is de basis*.
- Gemeente Utrecht (2019). Actieagenda *Utrechters schuldenvrij*.
- Gemeente Utrecht (20 maart 2019). Raadsbrief *Utrechtse aanpak vooruitlopend op nieuw stelsel inburgering*, kenmerk 6040479.
- Gemeente Utrecht (17 oktober 2019). Nota *Gezondheid voor iedereen: Volksgezondheidsbeleid Utrecht 2019-2022*.
- Gemeente Utrecht (21 oktober 2019). Algemene Subsidieverordening (ASV) gemeente Utrecht. Gemeenteblad 2019, nr. 255311.
- Gemeente Utrecht (30 januari 2020). Verslag Expertmeeting Laaggeletterdheid.
- Gemeente Utrecht (4 februari 2020). Raadsbrief *Stand van zaken inburgering*, kenmerk 7276473.
- Gemeente Utrecht (24 april 2020). Raadsbrief *Update gevolgen en aanpak coronavirus in Utrecht*, kenmerk 7372324/20200424.
- Gemeente Utrecht (30 juni 2020). Raadsbrief *Toezegging Heldere subsidieverstrekking sociale basis*, kenmerk 7623741; met separate bijlage nadere toelichting.
- Gemeente Utrecht (zonder datum). Uitvoeringskader subsidieverstrekking Gemeente Utrecht 2018-2020. Beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/Uitvoeringskader-subsidieverstrekking-2018-2020.pdf>, geraadpleegd 11 maart 2020.
- Gemeente Utrecht (zonder datum). Uitvoeringskader Subsidieverstrekking Gemeente Utrecht 2020-2023. Beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/Uitvoeringskader-subsidieverstrekking-2018-2020.pdf>, geraadpleegd 11 maart 2020.
- Gemeente Utrecht (zonder datum). Subsidieregister, beschikbaar op: <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/subsidieregister/>, geraadpleegd 11 maart 2020.

Interne documenten Gemeente Utrecht:

- Inkoop- en subsidiedossiers aanbieders basiseducatie 2017-2019
- Inkoopdossiers re-integratietrajecten Werk en Inkomen 2017-2019

Andere bronnen:

- Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*.
- Buisman, M., Allen, J., Fourage, D., Houtkoop, M. & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse survey 2012*.
- Bureau HHM (15 december 2015). *Eindrapportage wachtlijstonderzoek Beschermd Wonen en Opvang centrumgemeente Utrecht*.
- Buurtteamorganisatie Sociaal Utrecht (2018). Het verslag van 2017.
- Ecorys (8 maart 2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met taal 2016-2018*. Eindrapport.
- Expertisecentrum Beroepsonderwijs (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in een digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*.
- Gemeente Amersfoort (2019). *Sterke basis! Aanpak Laaggeletterdheid Amersfoort 2020-2024*.
- De Greef, M., Segers, M., en Ipektzidou, E. (oktober 2018). *Eindevaluatie impact taaltrajecten Taal voor het leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid (inclusief benchmark). Periode september 2015 - juli 2018*. Maastricht University.
- Huijts, T., Bijlsma, I., & Van der Velden, R. (31 januari 2020). *Wetenschappelijke Verantwoording Doelgroepenanalyse Laaggeletterden. ROA, ETIL en ECBO*. Beschikbaar op: <https://etil.blob.core.windows.net/media/wetenschappelijke-verantwoording-doelgroepenanalyse-laaggeletterdheid-definitief-200210.pdf>
- Inspectie van het Onderwijs (26 januari 2018). *NLeducatie. Onderzoek bestuur en opleiding(en). Vierjaarlijks onderzoek. Middelbaar beroepsonderwijs*.
- Lost Lemon & Muzus (2018). *Project Laaggeletterden in Beeld, o.a. PERSONA'S. Wat zijn de behoeften, motivaties en drempels van Nederlandstalige laaggeletterden? en Typen laaggeletterden, Persona's*.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (23 maart 2020). Kamerbrief inwerkingtreding Wet inburgering naar 1 juli 2021.
- Ministerie van OCW (12 december 2012). Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 12 december 2012, nr. BVE/431518, inzake het vaststellen van de eindtermen voor de opleidingen Nederlands als tweede taal en de opleidingen Nederlandse taal en rekenen (Regeling eindtermen educatie 2013). Staatscourant Nr. 26586 d.d. 21 december 2012.
- Ministerie van OCW (29 september 2017). 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 d.d. 29 september 2017.
- Ministerie van OCW (18 maart 2019). Bijlage 3 bij Kamerbrief OCW *Evaluatie Tel Mee met Taal*.
- 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.
- Onderwijsinspectie (2019). *De staat van het onderwijs 2019*.

- Panteia (2018). *Tevredenheidsonderzoek cursisten & vrijwilligers: Prago*. Geraadpleegd op 20 mei 2020.
- Panteia (2020). *Tevredenheidsonderzoek Blik op Werk – Volksuniversiteit Utrecht*. Beschikbaar op: <https://www.blikopwerk.nl/zoeken/volksuniversiteit-utrecht>, geraadpleegd op 20 mei 2020.
- Regio Utrecht Midden (november 2017). *Programma Educatie 2018-2019 (bestrijding laaggeletterdheid) Regio Utrecht-Midden. Taal: de basis om Mee te doen*. Kenmerk 4947844.
- Rekenkamer Utrecht (2019). *Werken aan perspectief. Een onderzoek naar de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden met een afstand tot de arbeidsmarkt in de gemeente Utrecht*.
- Rijksoverheid en VNG (9 september 2019). *Bestuurlijke afspraken Laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024*.
- SER (12 mei 2019). *Samen werken aan taal. Een advies over laaggeletterdheid*. Beschikbaar via: <https://www.ser.nl/nl/Publicaties/samen-werken-aan-taal>, geraadpleegd 21 april 2020.
- Segers, M., De Greef, M., en Buisman, M. (juli 2019). *Impactonderzoek naar trajecten basisvaardigheden in Drenthe Voorjaar 2019*. Maastricht University & Kohnstamm Instituut.
- Sijbers, E., Allen, J., & Van der Velden, R. (2016). Via https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/201701_factsheet_SLS_ONDERZOEK_Arbeidsmarkt-link.pdf
- Stichting Lezen en Schrijven (2016). Rapport '*Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland*', 2016. Beschikbaar op: https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/WEB-SLS_ROA_public_170x240_v2016juni.pdf
- Stichting Lezen en Schrijven (2019). *Concept overzicht (digi)taalaanbod in de gemeente Utrecht en Concept overzicht (Digi)taalaanbod kleinere initiatieven in de gemeente Utrecht*, <http://klikstart.org/>, geraadpleegd 9 maart 2020.
- Stichting Lezen en Schrijven (2019). *Spreiding van laaggeletterdheid. Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende*. Stichting Lezen en Schrijven i.s.m. het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Maastricht University.
- Stichting Lezen en Schrijven (september 2018). *Feiten en cijfers laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij*.
- Stichting Lezen en Schrijven (zonder datum). Factsheet *Laaggeletterdheid en werk*, via www.lezenenschrijven.nl
- Stichting Lezen en Schrijven (zonder datum). *Verschillen in niveau-aanduidingen voor Nederlandstaligen en anderstaligen*. Geraadpleegd op 18 december 2019, van https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/doe-mee/Verschil_in_niveau-aanduidingen_Nederlandstaligen_en_anderstaligen_LS_V201701.pdf
- Taal Doet Meer (2019). *Reactie Taal Doet Meer op gemeentelijk meerjarenplan laaggeletterdheid*, juni 2019.
- Velthuisen, J.W. & M. Schaufeli (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Amsterdam: PwC.
- Zet een Punt (2018). *Klasse! Het programma om laaggeletterde Nt1'ers te vinden, benaderen en werven*.
- Zet een Punt (2020). Presentatie tijdens het congres *Tel Mee met Taal*, 2020.

Artikelen media:

- AD (31 maart 2017). *Zwerfers zorgen voor meer overlast*.
- <https://www.directduidelijk.nl/nieuws/de-vier-grote-steden-communiceren-heldere-taal>, geraadpleegd maart 2020.
- <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/03/23/ingangsdatum-nieuw-inburgeringsstelsel-naar-1-juli-2021>
- https://www.utrecht.nl/nieuws/nieuwsbericht-gemeente-utrecht/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=19761&cHash=32fcc0b158ce9d141b816fd4ce1e1058, geraadpleegd op 29 april 2020.

Websites:

- Blik op Werk, <https://www.ikwilinburgeren.nl/nederlands/zoeken?term=Utrecht>, geraadpleegd 9 maart 2020.
- <https://geletterdheidinzicht.nl/>, geraadpleegd 24 februari 2020.
- https://www.bibliotheekbasisvaardigheden.nl/dam/bestanden/hogerbereik/persona-s-nt1_laaggeletterden-in-beeld-of-klasse.pdf, geraadpleegd 24 februari 2020.
- <https://www.blikopwerk.nl/zoeken?zoekterm=Utrecht&type=>, geraadpleegd op 20 mei 2020.
- <https://www.lezenenschrijven.nl/over-laaggeletterdheid/themas/>
- <https://www.taalvoorhetleven.nl/partner/praktijkvoorbeelden/?thema=5>
- <https://www.taalvoorhetleven.nl/partner/praktijkvoorbeelden/gemeente-zoetermeer>
- <https://www.taalvoorhetleven.nl/partner/praktijkvoorbeelden/maregroep-en-bibliotheek-bollenstreek-brengen-taal-op-de-werkvloer>
- <https://www.taalvoorhetleven.nl/partner/praktijkvoorbeelden/rotterdam>
- <https://www.taalvoorhetleven.nl/partner/praktijkvoorbeelden/senzer>
- <https://www.telmeemettaal.nl/nieuws/algemeen/gemeenten-intensiveren-hulp-aan-laaggeletterden/>, geraadpleegd 2 maart 2020.
- Pagina Subsidiehulp, <https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/subsidiehulp/>, geraadpleegd 9 april 2020.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS):

- Personen 15 t/m 74 jaar die op 1 oktober 2017 ingeschreven waren in de gemeente en een opleiding van basisschool of minder tot mbo-1
- CBS StatLine (2019). *Bevolking; geslacht, leeftijd en burgerlijke staat, 1 januari*, geraadpleegd op 25 mei 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=308BE#/CBS/nl/dataset/7461bev/table>.

WistUdata (Gemeente Utrecht, afdeling IB Onderzoek):

- Aantal 1e generatie westerse en niet-westerse migranten in 2019
- Aantal inwoners in de leeftijd 65-74 en 75+ in 2019
- Potentiële beroepsbevolking (15-74 jaar) per wijk in 2019

BIJLAGE 7 GERAADPLEEGDE PERSONEN

Gemeente Utrecht

Bestuur:

- Wethouder Financiën, Cultuur, Onderwijs, Wijkgericht werken en participatie

Ambtelijke organisatie:

- Maatschappelijke Ontwikkeling
- Onderwijs
- Volksgezondheid
- Werk en Inkomen

Educatieaanbieders

- Bibliotheek Utrecht
- Dock
- GeluksBV
- Gilde
- Humanitas
- NLeducatie/ NLtraining
- Prago
- Taal Doet Meer
- U Centraal
- Volksuniversiteit Utrecht
- Wij 3.0 (Digiwijs)

Overige organisaties

- Buurtteam Jeugd en Gezin
- Buurtteam Sociaal
- Stichting Lezen en Schrijven
- Leerwerkloket Utrecht

Geraadpleegde externe experts

- Gelijkschap
- Oefenen.nl
- Zet een punt.

REKENKAMER UTRECHT

wil bijdragen aan het verbeteren van het gemeentelijke bestuur en het versterken van de controlerende rol van de gemeenteraad.

Dat doet de Rekenkamer via het doen van onafhankelijk onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en bestuur.

Voor de inwoners van de gemeente Utrecht wil de Rekenkamer zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de voornemens van de gemeente.