



RAPPORT

Evaluatie Westfriese aanpak laaggeletterdheid

Samenwerking en inrichting naar de
toekomst toe

71665 – Openbaar - 19 april 2024

Saraï Sapulete

Irene van Eldik

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Introductie	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Context	3
1.3 Onderzoeksvraag	4
1.4 Aanpak	4
1.5 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2	6
Beleidskader	6
2.1 Huidige beleidskader	6
2.2 Lessen vanuit handreiking kwaliteitsbeleid	7
2.3 Reflectie	8
Hoofdstuk 3	9
Structuur en samenwerking	9
3.1 Structuur	9
3.2 Samenwerking in de aanpak basisvaardigheden	10
3.3 Succesvolle organisatie Taalhuizen	13
Hoofdstuk 4	16
Scenario's voor samenwerking in de Westfriese taalketen	16
4.1 Scenario 1. De huidige samenwerking verstevigen op basis van duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden	17
4.2 Scenario 2. De regie naar gemeenten, met een directe link van het Taalhuis naar de gemeente	18
4.3 Scenario 3. WerkSaam als tussenpersoon, met een andere inrichting van het Taalhuis	20
4.4 Scenario 4. De regie naar gemeenten en een andere inrichting van het Taalhuis	22
4.5 Tot slot	24

HOOFDSTUK 1

Introductie

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding voor dit onderzoek en de vraagstelling.

1.1 Aanleiding

In Nederland heeft ruim 18% moeite met basisvaardigheden. Dit zijn vaardigheden zoals lezen en schrijven, maar ook gecijferdheid en digitale vaardigheden. In de Westfriese regio Noord-Holland Noord is naar schatting 10% van de inwoners tussen de 16 en 65 jaar laaggeletterd.

Sinds 2015 heeft de gemeenschappelijke regeling WerkSaam Westfriesland de opdracht om namens de zeven Westfriese gemeenten uitvoering te geven aan de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). De WEB wordt voor de Westfriese gemeenten uitgevoerd door WerkSaam. Zij ontvangen WEB-middelen vanuit de centrumgemeente Alkmaar, hebben een raamovereenkomst met het ROC (VONK) en kopen taaltrajecten in bij het Taalhuis Westfriesland. Op die manier voorzien ze de regio van verschillende methoden van onderwijs om basisvaardigheden te verbeteren. De aanpak van laaggeletterdheid is een van de bestuurlijke opgaven binnen het Pact van Westfriesland. Zodoende hebben de Westfriese gemeenten de handen ineengeslagen om ook als gemeenten samen te gaan werken op het gebied van laaggeletterdheid. Samen willen zij bijdragen aan een vaardiger Westfriesland.

De Westfriese gemeenten hebben ervoor gekozen om in lijn met de landelijke doelstellingen doelen te stellen en maatregelen te initiëren om de eigen infrastructuur laaggeletterdheid te versterken. Ze hebben gezamenlijk een werkgroep ingericht met de zeven Westfriese gemeenten en WerkSaam om hier uitvoering aan te geven. Daaraan ten grondslag ligt een beleidskader, de Westfriese aanpak laaggeletterdheid 2021-2024.

1.2 Context

Gemeenten krijgen vanaf 2025 een 'zelfstandige regierol' over laaggeletterdheid. Het is nog niet geheel duidelijk hoe die inrichting krijgt en welke financiële middelen daarvoor beschikbaar worden gesteld. Op moment van schrijven van dit rapport vindt er een toekomstverkenning plaats naar de vervolgaanpak basisvaardigheden. Gemeenten denken hier actief in mee.¹

Onderdelen die van belang zijn in de nieuwe aanpak zijn de integrale aanpak, die onder andere met behulp van de Gemeentelijke Gezinsaanpak vorm moet krijgen.² De WEB-structuur blijft de basis voor de organisatie.

¹ [Gemeenten welkom om mee te denken over toekomstvisie Tel mee met Taal | Nieuwsbericht | Tel mee met Taal.](#)

² [De gezinsaanpak van laaggeletterdheid | Stichting Lezen en Schrijven.](#)

Het Ministerie van OCW geeft hierover aan: 'Het Ministerie van OCW en partners zijn het in elk geval eens over de punten die verder uitgewerkt moeten worden. We weten bijvoorbeeld al dat we doorgaan met de WEB-structuur zoals die er nu is, en dat we de regierol van gemeenten verder gaan invullen. Gemeenten hebben nooit een duidelijke opdracht gekregen, daar zullen we keuzes moeten maken.'³

1.3 Onderzoeksvraag

Het huidige beleidskader laaggeletterdheid 'Westfriese aanpak laaggeletterdheid 2021-2024' is inmiddels bijna aan vervanging toe, hoewel het uitvoeringsplan nog doorloopt in 2024. In de aanloop naar een nieuw beleidskader, heeft de werkgroep van Westfriese gemeenten Berenschot gevraagd om het beleidskader te evalueren met een focus op de samenwerking van de Westfriese gemeenten en hun partners, alsook de structuur die hier aan ten grondslag ligt. De vraag die Berenschot gesteld is, is als volgt:

In hoeverre biedt het huidige beleidskader 'Westfriese Aanpak Laaggeletterdheid' voldoende houvast om de uitdagingen aan te pakken?

Dit is een brede vraag, die we hebben verdeeld in een aantal te beantwoorden subvragen:

1. In hoeverre biedt het huidige beleidskader voldoende houvast om de gestelde doelstellingen te bereiken?
2. In hoeverre zijn de doelstellingen vanuit het beleidskader goed en voldoende SMART geformuleerd?
3. Is de inrichting van de samenwerking in de Westfriese aanpak laaggeletterdheid voldoende toegerust voor uitdagingen in de brede aanpak laaggeletterdheid? Zo niet, wat is daar dan voor nodig?
4. Welke aanbevelingen zijn er voor het opstellen van een nieuw beleidskader laaggeletterdheid?
5. Welke aandachtspunten zijn er voor de Westfriese gemeenten meenemen in voorbereiding op de zelfstandige regierol vanaf 2025?

We hebben daartoe het huidige beleidskader, de structuur, inrichting en de samenwerking geëvalueerd. De nadruk in het onderzoek ligt op de inrichting, structuur en samenwerking tussen betrokken partijen.

1.4 Aanpak

We hebben een aanpak opgesteld waarbij we de huidige situatie afzetten tegen de gewenste situatie. Zo proberen we enerzijds alle huidige ervaringen en verbeterpunten voor de huidige inrichting in beeld te brengen, maar zorgen we ook dat we mogelijke alternatieve scenario's in kaart brengen. Het beleid en de wensen moeten een centrale rol spelen, waar de structuur, inrichting en samenwerking uiteindelijk dienend aan moeten zijn. In dit rapport verkennen we op basis van onze bevindingen een aantal scenario's voor de toekomst van de aanpak basisvaardigheden in de Westfriese gemeenten.

Om deze analyse te maken hebben we een documentstudie uitgevoerd, zijn er individuele gesprekken gevoerd met de beleidsadviseurs van de gemeenten uit de werkgroep⁴ en hebben we diverse partners op het gebied van laaggeletterdheid gesproken.

³ [Verder bouwen aan basisvaardigheden | Nieuwsbericht | Tel mee met Taal.](#)

⁴ Er was op het moment van dit onderzoek geen beleidsadviseur laaggeletterdheid bij de SED-gemeenten. We hebben in plaats daarvan gesproken met wethouders Wim Hogevorst (Enkhuizen) en Karin Hakhoff (Hoorn).

We hebben gesproken met het Taalhuis, WerkSaam, VONK, de Westfriese Bibliotheken, Bibliotheek Hoorn en Stichting Netwerk. Als laatste stap hebben we tevens een validatiesessie georganiseerd, waarbij alle gesproken partijen gezamenlijk aan tafel zaten. Met de partijen hebben we de (concept)bevindingen besproken, en hebben we aan de hand van een aantal stellingen openstaande dilemma's met elkaar besproken en elkaars standpunten verkend. Op die manier hebben wij niet alleen eenieder individueel gesproken, maar kon men ook met elkaar in gesprek over de verschillende ervaringen met de huidige aanpak en het toekomstbeeld.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport presenteren wij onze bevindingen en aanbevelingen. We hebben dit opgedeeld in een aantal subcategorieën. De eerste categorie is het beleidskader zelf, hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen betreffende het huidige beleidskader en de aanbevelingen die wij hiertoe doen (onderzoeksvragen 1, 2 en 4). In hoofdstuk 3 presenteren we vervolgens onze bevindingen in relatie tot de structuur en samenwerking. In hoofdstuk 4 presenteren wij een aantal scenario's voor de toekomstige inrichting van de Westfriese aanpak basisvaardigheden (onderzoeksvragen 3 en 5).

HOOFDSTUK 2

Beleidskader

In dit hoofdstuk reflecteren we op het huidige beleidskader en de mate waarin dit voldoende houvast biedt voor de uitvoering van het beleidskader. We nemen in onze reflectie lessen mee uit de Handreiking Kwaliteitsbeleid aanpak basisvaardigheden.

2.1 Huidige beleidskader

De 'Westfriesse aanpak laaggeletterdheid 2021-2024' beschrijft het beleidskader voor de aanpak van laaggeletterdheid in de zeven Westfriesse gemeenten. De Westfriesse gemeenten hebben daarin een gezamenlijke ambitie geformuleerd, die als volgt luidt:

'Iedere inwoner van Westfriesland met onvoldoende basisvaardigheden ontvangt een kwalitatief en goed passend taalaanbod, waarmee hij/zij naar eigen vermogen basisvaardigheden kan ontwikkelen om zo volwaardig mee te kunnen doen in onze maatschappij'

In het bereiken van deze ambitie, zetten de gemeenten in op het integraal verbinden van de beleidsterreinen volwasseneneducatie, inburgering, participatie, onderwijsachterstanden, armoedebelief en het verlenen van subsidie aan maatschappelijke organisaties. Een soepel verlopende klantreis voor de inwoner met een taalvraag is daarbij een belangrijk uitgangspunt. Taalhuis Westfriesland heeft een krachtige regie- en coördinatiefunctie om dit te bewerkstelligen, met sturing via een regionaal (beleids)overleg vanuit de gemeenten. Dit 'Regionaal Beleidsoverleg Laaggeletterdheid' bestaat uit beleidsmedewerkers uit iedere gemeente en een vertegenwoordiger vanuit WerkSaam. WerkSaam Westfriesland heeft de opdracht om uitvoering te geven aan de WEB en namens de zeven Westfriesse gemeenten op te treden in bovenregionale overleggen met de gemeente Alkmaar en het ROC VONK. Meer over de structuur en samenwerking, wordt toegelicht in hoofdstuk 3.

De huidige beleidsdoelstellingen van het Beleidskader Westfriesse aanpak Laaggeletterdheid zijn als volgt geformuleerd:

- Het beleid op basisvaardigheden in de breedste zin is succesvol als er een krachtige (taal)keten staat en de afspraken binnen deze keten in 2021 zijn bekrachtigd in een samenwerkingsconvenant.
- We dragen zorg voor laagdrempelige taalpunten dicht bij onze inwoners waarmee wij inzetten op een doelgroepbereik in het eerste jaar van 75% oplopend in de volgende jaren naar 95%.
- Door efficiënt om te gaan met data en de taalvrager zo min mogelijk te belasten dragen wij bij aan het slim inzetten van middelen, voorkomen we verlies van gegevens en tijd en demotivatie van de taalvrager.
- De Westfriesse gemeenten passen hun communicatie aan, met voor iedere inwoner begrijpelijke taal. Tevens stellen we tools beschikbaar aan de organisatie waarmee personeel laaggeletterdheid kan herkennen, bespreekbaar kan maken en een inwoner of collega kan doorverwijzen naar de juiste begeleiding.

2.2 Lessen vanuit handreiking kwaliteitsbeleid

Berenschot heeft samen met het ITTA een handreiking 'Kwaliteit bij de aanpak van basisvaardigheden' opgesteld.⁵ Deze handreiking bevat informatie, instrumenten en voorbeelden om gemeenten te helpen bij het sturen op de kwaliteit van het non-formele aanbod rond basisvaardigheden. We hebben deze handreiking geraadpleegd in het kader van dit onderzoek, en hebben de belangrijkste lessen voor de Westfriese aanpak laaggeletterdheid op een rij gezet. Met deze aanbevelingen kunnen de gemeenten het beleid en de manier waarop dit tot stand komt nog verder kunnen optimaliseren met het oog op het nieuwe beleidskader.

De eerste les die getrokken kan worden uit de handreiking is om de inzet op laaggeletterdheid te verbinden aan de educatieve agenda's van de gemeente(n). In de educatieve agenda's wordt de bredere inzet op ontwikkeling en onderwijs van inwoners vastgelegd – van de voorschoolse periode tot een leven lang leren. Met het betrekken van laaggeletterdheid bij de educatieve agenda's van gemeenten kan er een leerpad worden ontwikkeld waarin laaggeletterdheid wordt opgenomen. Zo kan een leerling na non-formele volwasseneneducatie nog doorstromen naar formeel onderwijs, waar men een diploma kan behalen. Ook kan het werken aan basisvaardigheden een opstap zijn naar een beroepsgerichte opleiding. De andere kant op kunnen jongeren die uitvallen vanuit het beroepsonderwijs via non-formele volwasseneneducatie toch aan belangrijke vaardigheden werken. Dit gedachtengoed past goed in de gezinsaanpak die inzet op preventie door vanaf de geboorte in te zetten op ontwikkeling van basisvaardigheden, en daarmee het voorkomen van laaggeletterdheid op latere leeftijd.

Een tweede les uit de handreiking die ingezet kan worden om de Westfriese aanpak van laaggeletterdheid te verbeteren, is om in het beleid onderscheid te maken tussen verschillende resultaatniveaus die je wilt behalen. Het formuleren van gezamenlijke ambities, zoals door de partners in Westfriesland, is daarbij een belangrijk startpunt. Door vervolgens ambities en doelstellingen concreet te definiëren, kun je beter sturen op kwaliteit. Je kunt daarin onderscheid maken tussen kortetermijnresultaten (output), middellangetermijnresultaten (outcome) en langetermijnresultaten (impact). Voor de kortetermijnresultaten kun je de beoogde uitkomsten van de activiteiten formuleren, zoals het aantal deelnemers of cursussen. Op de middellange termijn gaat het om de directe resultaten van een interventie of activiteit, zoals niveauverhoging, meer zelfvertrouwen of doorstroom naar vervolgcursussen. Op de langste termijn kijk je naar je impact, de maatschappelijke impact die je wilt bereiken met je beleidsdoelen. Dit kan bijvoorbeeld het terugdringen van schuldenproblematiek of verhogen van participatie zijn. Bedenk dus goed welke uitkomsten je wilt bereiken door de inzet op basisvaardigheden.

Naast het concretiseren van de doelen is het voor een betere formulering van ambities ook van belang om prioriteiten wat doelgroepen en leefdomeinen betreft te stellen. Als je daarin keuzes durft te maken, kun je veel gericht te werk gaan als gemeente. Zo kun je ervoor kiezen om in de doel- en planvorming weloverwogen in te zetten op een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld jongeren of werkzoekenden. Daarnaast kun je de doelen ook concretiseren door keuzes te maken in thema's waaraan de aanpak basisvaardigheden verbonden kan worden, zoals gezondheid of geld.

Een laatste belangrijke les uit de handreiking is dat het belangrijk is om doelen concreet met een kwantificering en/of tijdsgebonden element te formuleren. Door doelen SMART te maken (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zorg je dat het doel duidelijk is, dat je goed kunt meten wanneer het behaald is, en dat je ook weet wanneer dat doel behaald moet zijn. Op die manier is het ook gemakkelijker om een goede aanpak te ontwikkelen.

⁵ [Handreiking Kwaliteit bij de aanpak van basisvaardigheden](#).

Voor de verschillende fases in de beleidscyclus worden handvatten gegeven in de handreiking. Zo is er een kwaliteitskader om vast te stellen welke indicatoren belangrijk zijn in het aanbod voor leerders en waarop je als gemeente wilt sturen. Ook is er een gespreksleidraad voor het kwaliteitsgesprek dat gebruikt kan worden in periodieke gesprekken met aanbieders.

2.3 Reflectie

We reflecteren hierna op de beleidsdoelstellingen uit het beleidskader vanuit de invalshoek van de gestelde onderzoeksvragen. We nemen daarin de hiervoor genoemde lessen vanuit de handreiking mee.

- In hoeverre biedt het huidige beleidskader voldoende houvast om de gestelde doelstellingen te bereiken?
- In hoeverre zijn de doelstellingen vanuit het beleidskader goed en voldoende SMART geformuleerd?

Als we kijken naar de formulering van de doelstellingen en de lessen uit de handreiking, dan bieden de doelstellingen uit het beleidskader wat ons betreft onvoldoende houvast om de gestelde doelstellingen te bereiken. De doelstellingen zijn onvoldoende SMART geformuleerd, waardoor het niet helder is wanneer een doel wél of níet is behaald. In de aanpak wordt bijvoorbeeld gesproken over een krachtige taalketen, maar er wordt onvoldoende uitgewerkt wat deze taalketen precies moet inhouden en wanneer deze krachtig is. Het doelgroepenbereik van 75% naar 95% is zeer ambitieus geformuleerd, en er wordt geen duidelijk startpunt (hoe hoog is het doelgroepenbereik nu, wie zijn de doelgroepen?) vastgesteld. In het activiteitenplan (uitwerking van het regionale beleidskader) wordt duidelijker gesteld welke activiteiten moeten worden uitgevoerd, met welk doel en door wie, wanneer en hoe. De koppeling met de specifieke doelstellingen in het beleidskader is niet voor alle doelstellingen te maken, en er zijn geen KPI's aan gekoppeld (wanneer is de doelstelling behaald, wanneer is het succesvol?).

Voor de formulering van het komende beleidskader, bevelen we daarom aan om de doelstellingen vanuit de gezamenlijke ambitie (welke impact wil je voor de doelgroep bereiken, en voor welke doelgroep(en)?) SMART te formuleren en daar in het uitvoeringsplan op aan te sluiten.

HOOFDSTUK 3

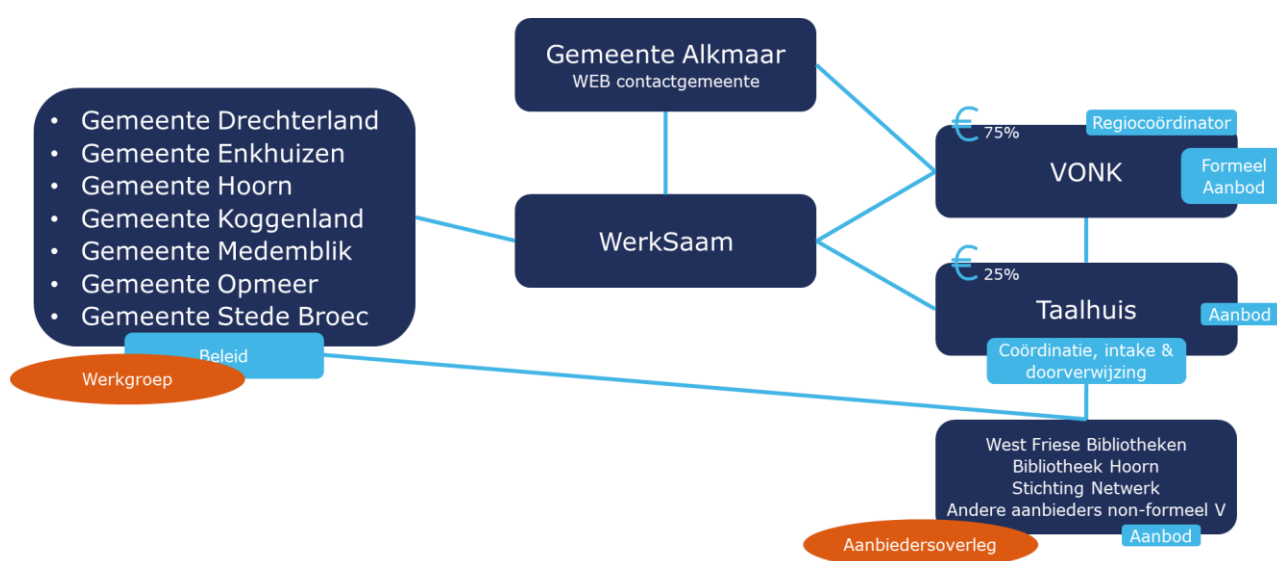
Structuur en samenwerking

In dit hoofdstuk lichten we de huidige structuur van de Westfriese aanpak laaggeletterdheid nader toe. Vervolgens bespreken we een aantal aandachtspunten die zijn genoemd door de verschillende gesprekspartners, namelijk de gemeenten en taalaanbieders.

De structuur, samenwerking en inrichting van de aanpak basisvaardigheden in de Westfriese gemeenten zijn belangrijke randvoorwaarden voor het laten slagen van die aanpak en het behalen van de doelstellingen. Uit onze bevindingen komt naar voren dat de samenwerking niet op alle terreinen goed loopt en dat de onderliggende structuur hier een van de mogelijke oorzaken van is. In dit hoofdstuk gaan we daarom nader in op de huidige structuur en de ervaringen van betrokkenen met deze structuur en samenwerking. Om mogelijke scenario's te kunnen schetsen, hebben we lessen vanuit andere Taalhuizen in kaart gebracht. Op basis van gesprekken met Taalhuiscoördinatoren en onderzoeken, schetsen we mogelijke andere inrichtingen van het Taalhuis.

3.1 Structuur

We vatten de structuur van de West-Friese aanpak laaggeletterdheid samen in figuur 1. Deze figuur geeft de relaties en verhoudingen tussen de verschillende partijen weer.



Figuur 1. Structuur WF aanpak laaggeletterdheid.

WerkSaam Westfriesland voert sinds 2015 de WEB uit voor de zeven West-Friese gemeenten. Zij hebben een raamovereenkomst afgesloten met ROC VONK en taaltrajecten ingekocht bij Taalhuis Westfriesland. WerkSaam zet de middelen door, die vanuit de centrumgemeente Alkmaar worden verdeeld voor de regio Noord-Holland Noord om uitvoering te kunnen geven aan de WEB.

Oorspronkelijk was de gemeente Hoorn contactpersoon voor Westfriesland voor de centrumgemeente Alkmaar. Dit was bij de afdeling Sociale Zaken van gemeente Hoorn belegd. Echter, met het ontstaan van WerkSaam in 2015 en het overgaan van Sociale Zaken in WerkSaam is ook de uitvoering van de WEB meeverhuisd. De gemeente Alkmaar is WEB-contactgemeente voor de regio Noord-Holland Noord en beschikt over de financiën die verdeeld worden over de verschillende regiogemeenten, gecoördineerd door WerkSaam.

De gemeente Alkmaar heeft een raamcontract afgesloten van 2020-2024 met ROC VONK voor taallessen in alle achttien NHN-gemeenten. 75% van de WEB-middelen zijn voor de Westfriese gemeenten toebedeeld aan VONK. Daarnaast koopt WerkSaam taaltrajecten in bij het Taalhuis Westfriesland (onderdeel van het Vrijwilligerspunt Westfriesland) met de overige 25% van de middelen. Op deze manier wordt er door de Westfriese gemeenten uitvoering gegeven aan de WEB. Naast het Taalhuis zelf zijn er ook diverse partners in de Westfriese gemeenten die vormgeven aan non-formeel taalonderwijs door vrijwilligers. Dit taalonderwijs wordt niet bekostigd vanuit de WEB en uitgevoerd door vrijwilligers, maar via de diverse subsidierelaties van de gemeenten. Al deze aanbieders verenigen zich in het taalaanbiedersoverleg, waar zij het taalaanbod met elkaar afstemmen.

3.2 Samenwerking in de aanpak basisvaardigheden

De meeste respondenten die wij hebben gesproken zijn grotendeels tevreden over de rolverdeling en samenwerking tussen de verschillende partijen. Wel is er een aantal aandachtspunten waar verschillende partijen op wijzen. Hierna benoemen we deze.

De huidige structuur maakt het lastig om zelf regie te voeren als gemeente

In de figuur is te zien dat de zeven gemeenten geen directe link hebben met ROC VONK en het Taalhuis. WerkSaam is de coördinerende partij en in die rol opdrachtgever van VONK en het Taalhuis. De zeven Westfriese gemeenten kunnen daardoor zelf nauwelijks sturen op de activiteiten en resultaten van VONK, het Taalhuis of de diverse non-formele partijen in de regio. Hoewel zij samen met WerkSaam een werkgroep vormen waar de aanpak en gang van zaken wordt besproken, geeft een deel van de gemeenten aan dat dit het lastig maakt om echt regie te voeren op de aanpak laaggeletterdheid. Deze gemeenten zouden graag zelf meer regie voeren en een meer directe lijn met bijvoorbeeld het Taalhuis en VONK willen onderhouden. Zo zouden ze meer inzicht krijgen in vraag en aanbod, en daarop ook kunnen sturen. In nauwer contact met de aanbieders en beter zicht op de wens van de inwoners kunnen gemeenten beter regie voeren op het beleid omtrent basisvaardigheden. Twee aanbieders, het Taalhuis en VONK, geven aan dat zij ook de wens hebben om meer af te stemmen met gemeenten zelf. Het Taalhuis geeft aan dat een sterkere band tussen de gemeente en zichzelf als aanbieder ook zou kunnen zorgen voor meer focus op de kwaliteit. Voor de kleinere gemeenten is het uitdagender om een grote rol op zich te nemen in de regie naar aanbieders toe. De ambtelijke capaciteit bij beleidsmedewerkers voor dit domein is slechts beperkt. De regierol bij een andere partij, zoals een grote gemeente of WerkSaam, is voor hen juist meer wenselijk. In het uitdiepen van scenario's, gaan we hier nader op in. Overigens is de ambtelijke capaciteit op het thema voor alle gemeenten een uitdaging. In het scenario van verschuiven van de regierol, bijvoorbeeld naar de gemeente, is dit een aandachtspunt.

Gemeenten hebben behoefte aan meer ruimte voor lokale invulling

Gemeenten geven aan dat er behoefte is aan een meer lokale invulling van het beleid. Iedere gemeente heeft een unieke samenstelling van inwoners en tevens lokale eigenschappen zoals de bereikbaarheid, of meer stedelijkheid. Waar de ene gemeente een grotere populatie inwoners op leeftijd heeft, heeft een andere gemeente juist een grotere NT2-doelgroep. Door de huidige structuur kunnen gemeenten minder goed vormgeven aan de gewenste *couleur locale*. Gemeenten willen meer kunnen inspelen op hun eigen behoefte, en ervaren dat de speelruimte daartoe nu beperkt is.

Gemeenten wensen een bredere aanpak basisvaardigheden

De huidige aanpak laaggeletterdheid focust zich in de praktijk op de uitvoering van de WEB, waarbij de nadruk ligt op taal en minder op de andere basisvaardigheden, zoals digitale vaardigheden en gecijferdheid. De aanpak van basisvaardigheden is daarnaast breder dan alleen taal- en ander basisvaardigheden aanbod. Zo is er met verbinding op verschillende beleidsdomeinen veel mogelijk in de preventie van laaggeletterdheid. Een voorbeeld is de gezinsaanpak, waar veel focus is op preventie en het betrekken van gezinnen en kinderen vanaf jonge leeftijd. Voor een nieuw beleidskader is het daarom wenselijk om de focus te verbreden, en te verkennen hoe – naast de WEB-middelen en bijbehorende aanpak – ook de verbinding met andere beleidsterreinen (en -budgetten) gemaakt kan worden. Zo zou ook preventie een belangrijk onderdeel van het beleid kunnen vormen en kan een meer omvattende aanpak van basisvaardigheden worden ontwikkeld. Aangezien er vanuit de WEB-gelden geen financiële ruimte is voor preventieve maatregelen, zal dit op een alternatieve manier moeten worden gefinancierd en georganiseerd.

Een beleid dat meer gericht is op basisvaardigheden (in plaats van alleen laaggeletterdheid en taal) omvat ook de digitale vaardigheden en gecijferdheid, en biedt ruimte voor preventief beleid. Op dit moment is het beleidskader vooral curatief en WEB-gericht, terwijl twee van de gemeenten aangeven intensiever te willen inzetten op preventief. Een meer preventieve aanpak zou bijvoorbeeld vanuit de verbinding met andere domeinen kunnen komen, zoals schuldhelpverlening. Daarnaast kan een sterkere connectie met de aanbieders ruimte bieden voor een breder aanbod basisvaardigheden. Door als gemeente in gesprek te gaan met de aanbieders kan gekeken worden in hoeverre er bij specifieke wensen ook aanbod gerealiseerd kan worden. De bibliotheek zou daar bijvoorbeeld een rol in kunnen (en willen) spelen.

Wens om toegang dichterbij inwoner te organiseren

De toegang tot taallessen is in de huidige structuur bij Taalhuis Westfriesland ondergebracht. Als iemand zich bijvoorbeeld bij de bibliotheek meldt omdat ze taallessen willen volgen, wordt de taalvrager doorverwezen naar het Taalhuis in Hoorn. Hier wordt vervolgens de intake afgenomen, ongeacht je woonplaats binnen de zeven Westfriese gemeenten. Een groot deel van de partijen, zowel gemeenten als aanbieders, geven aan dat het wenselijker is dat dit dichterbij de inwoner wordt georganiseerd.

Er heeft een pilot 'Taalboost' plaatsgevonden met taalpunten waarbij deze punten op diverse locaties, bijvoorbeeld in bibliotheken en een wijksteunpunt, werden geplaatst. De pilot was specifiek gericht op de 'ondertussengroep'. Er was een goed administratiesysteem en een warme overdracht. Het nadeel was alleen dat deze pilot niet voor iedereen met een taalbehoefte was, waardoor ook mensen afgewezen moesten worden die wél interesse hadden.

Zowel gemeenten als aanbieders zijn overwegend positief om in de toekomst een vergelijkbare beweging richting de burger te maken met laagdrempelige toegang op herkenbare plekken binnen de gemeenten. Echter, men wil dit breder (qua doelgroep) en meer integraal (in het sociale

domein) vormgeven. Daarnaast willen de gemeenten ook meer vrijheid in de (lokale) keuze voor deze vindplek, omdat de beste locatie per gemeente verschilt. Het doel is dat deze loketten het taalaanbod voor de inwoner in de toekomst beter en laagdrempelig vindbaar maken en daarnaast ook breder voorzien in vragen van inwoners (breed loket). Een van de gemeenten heeft de taalpunten doorgezet vanuit eigen financiële ruimte, een andere gemeente kijkt mee om te onderzoeken of dat ook geïmplementeerd kan worden in die gemeente. Het Taalhuis speelt hierin een rol door medewerkers te detacheren naar de taalpunten in die gemeenten. In de uitwerking van de scenario's is de organisatie van het Taalhuis en de mogelijkheid van taalpunten, een punt van aandacht.

Samenwerking tussen aanbieders verloopt goed, maar nog geen krachtige taalketen

De samenwerking met de verschillende taalaanbieders verloopt goed. Ze spreken samen in een taalaanbiedersoverleg en verwijzen naar elkaar door waar nodig. Een aantal partners geeft aan dat er wel een wens is om nog krachtiger samen te werken en dit vast te leggen. Wie doet wat, wat leveren we op en hoe wordt dat gemonitord? Het samenwerkingsconvenant dat beoogd was, is uiteindelijk niet opgesteld. Het uitvoeringsplan loopt echter nog, dus er is nog mogelijkheid om een convenant op te stellen. De constructie waarin gemeenten niet zelf met de taalaanbieders spreken maar wel verantwoordelijk zijn voor het beleid, levert wrijving op. Zowel binnen de gemeente als bij de partnerorganisaties is behoefte aan duidelijkheid rondom wie de regie heeft en hoe die wordt ingericht.

Op dit moment bestaan er verschillende overleggen tussen partijen. De eerste is het werkgroepoverleg van de gemeentelijke beleidsmedewerkers en WerkSaam, waar op beleidsniveau wordt overlegd over de Westfriese aanpak laaggeletterdheid. Daarnaast stemt WerkSaam drie keer per jaar af met de regiocoördinator van VONK, samen met regio Noord-Holland-Noord. In dat overleg worden resultaten, aantallen en wachtlijsten besproken. Ook stemt WerkSaam drie à vier keer per jaar af met de beleidsmedewerker van regio Noord-Holland-Noord zelf. Binnen de Westfriese structuur is er individueel overleg tussen WerkSaam en het Taalhuis en VONK over de voortgang, wachtlijsten en samenwerking in de uitvoering. Het Taalhuis organiseert vervolgens tussen de diverse aanbieders een overleg: het taalaanbiedersoverleg. Hierin wordt afgestemd wie welk aanbod heeft, zodat er niet te veel overlap (en daarmee concurrentie) ontstaat tussen partijen. Ook wordt er afgestemd of er nog nieuwe behoeftes zijn onder de inwoners, en wie daarop dan kan inspelen. Bij het taalaanbiedersoverleg sluit WerkSaam niet aan.

De rol van het Taalhuis

Taalhuis Westfriesland heeft een belangrijke rol in het aanbod van basisvaardigheden in de Westfriese gemeenten. Zij verwijzen taalvragers door naar het meest passende aanbod. Dit kan aanbod zijn van ROC VONK (non-formeel met professionals), of aanbod van welzijnsorganisaties of bibliotheek (non-formeel met vrijwilligers). Doordat de gemeenten geen directe link hebben met het Taalhuis, is voor hen niet altijd helder of de doorverwijzingen inderdaad naar het meest passende aanbod leiden. Het Taalhuis is ondergebracht bij het Vrijwilligerspunt, dat zelf ook basisvaardighedenaanbod aanbiedt. Veel doorverwijzingen vinden plaats naar het 'eigen' aanbod. Relatief minder doorverwijzingen vinden plaats naar welzijnsorganisaties en de bibliotheek. Dit wordt ook duidelijk als we naar het jaarverslag van het Vrijwilligerspunt kijken, over 2022. Van de 519 aangemelde deelnemers, werden er 213 naar externe partners verwezen, waarvan 149 naar ROC VONK. 390 deelnemers namen deel aan aanbod van Taalhuis Westfriesland. Het Taalhuis geeft hierover zelf aan dat deze doorverwijzingen goed werken, omdat bij het eigen aanbod direct zicht is op de wachtlijsten. Ook de deelnemers die op een plek bij VONK moeten wachten, kunnen zo alvast aanbod krijgen vanuit Taalhuis waardoor je die deelnemers direct iets kunt bieden en ze

niet uit het oog verliest. Het Taalhuis ontvangt WEB-middelen (25%) van WerkSaam en besteedt dit binnen het Taalhuis zelf. De netwerkpartners ontvangen geen WEB-middelen voor hun aanbod. Zij werken met de subsidies van de gemeente.

De veranderingen in de regierol van gemeenten vanaf 2025 zorgen ervoor dat de partijen op elkaar wachten

Doordat de regierol van gemeenten nog niet geheel helder is voor de toekomst, wordt er in de Westfriese gemeenten veel 'op elkaar gewacht'. Er is behoefte aan duidelijkheid over de rolinvulling. Keuzes over de inrichting van samenwerking rondom de aanpak laaggeletterdheid, blijven in de lucht hangen. Daardoor zijn overleggen en uitvoering nu niet altijd effectief en efficiënt. Dit komt onder meer door de beperkte capaciteit van de werkgroep en de wensen die elke individuele gemeente heeft.

Dat de daadwerkelijke inrichting van de regierol vanaf 2025 nog op zich laat wachten, hoeft niet te betekenen dat het aanpakken van laaggeletterdheid en het opstellen van een nieuw beleidskader stil moeten blijven staan. Het formuleren van de belangrijkste speerpunten (welke impact willen de gemeenten bereiken op maatschappelijk niveau met behulp van de aanpak basisvaardigheden?) geeft kaders mee voor de doelstellingen van het volgende beleidskader. Het kan ook richting geven aan de mogelijke veranderingen in samenwerkingsstructuur. Belangrijke fundamentele vragen aangaande de inrichting en samenwerking kunnen, ook los van de toekomstige rol van gemeenten, al besproken en verkend worden.

3.3 Succesvolle organisatie Taalhuizen

Door de inrichting van samenwerking in Westfriesland loopt de uitvoering van het beleid niet optimaal. Zoals hiervoor beschreven is er nauwelijks direct contact tussen de gemeenten en het Taalhuis, en heeft WerkSaam hierin een coördinerende rol. De audit vanuit het CBCT was positief, maar gaf ook een aantal aandachtspunten mee die deels terugkomen in deze rapportage. Om meer grip te krijgen op de organisatie van het Taalhuis, zijn we ter inspiratie op zoek gegaan naar succesfactoren van Taalhuizen. We hebben hiervoor rapporten geraadpleegd, gebeld met het CBCT en gesproken met taalhuiscoördinatoren vanuit andere gemeenten.

De basisgedachte achter de Taalhuizen, is om op lokaal niveau vraag en aanbod bij elkaar te brengen, en de betrokken partijen vanuit hun eigen kennis en kunde een bijdrage te laten leveren aan een stevige taalketen en gezamenlijke ambitie op het terrein van basisvaardigheden. De vormgeving van een Taalhuis en van de samenwerking tussen de gemeente, bibliotheek en andere lokale organisaties liggen niet vast, het gaat altijd om lokaal maatwerk. Verschillende inrichtingsvormen werken dan ook goed, succesvolle werking in de praktijk hangt het meest af van lokale bestuurs- en implementatiekracht.

Geen algemeen geldende succesfactoren, afspraken vastleggen wel belangrijke randvoorwaarde

Huysmans & Van Raaijen voerden in 2022 een onderzoek uit op basis van de eerste anderhalf jaar aan certificeringen van taalhuizen tot dan toe.⁶ Ze vonden op dat moment nog geen algemeen geldende succes- en faalfactoren. Wel gaven ze aan dat taalhuizen het minst goed scoorden op de onderdelen privacy (wetgeving), maatschappelijk effect en samenwerking. Bij samenwerking wordt vooral het vastleggen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden genoemd als belangrijke

⁶ Huysmans, F. & Van Raaijen, W.G. (2022). ONDERZOEK KWALITEIT EN TOEKOMSTBESTENDIGHEID TAALHUIZEN 2020-2021 Tussentijdse analyse en signaleringen. In opdracht van het CBCT.

voorwaarde voor het welslagen van het Taalhuis als samenwerkingsverband. Als verbeterpunten op het terrein van samenwerking worden onder andere de volgende elementen benoemd:

- Stel een samenwerkingsovereenkomst op.
- Betrek ook niet tot de stuurgroep behorende samenwerkingspartners bij de strategie.
- Zorg voor helderheid ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Werk de rol van de gemeente als regisseur in de keten uit.

En als kenmerken van toekomstbestendigheid van Taalhuizen werd onder andere het volgende beschreven:

- Stevige inbedding in gemeentelijk beleid (draagvlak, betrokkenheid) met meerjarige financiering, duidelijke visie en vastgelegde doelstellingen.
- Samenwerkingsverband met gezamenlijke ambitie met vastgelegde rollen/taken/verantwoordelijkheden/bevoegdheden: eigenaarschap en juridische verantwoordelijkheid helder, privacywetgeving en governance is goed geregeld; gericht op doorverwijstaak.
- Stuurgroep: juiste samenstelling/dekking, regiefunctie.
- Kwaliteitssysteem op orde, structurele evaluatiesystematiek.

Strategisch vermogen en overleg met partners op basis van meerjarenbeleidsplan wenselijk

Een gezamenlijke visie is cruciaal. Wat door auditors van het CBCT vaak gezien wordt is dat het daaraan ontbreekt; de taalhuizen richten zich meer operationeel op de uitvoering dan op het resultaat. Een sterkere oriëntatie op outcomes (naast outputs) is noodzakelijk om het effect van de aanpak laaggeletterdheid te duiden. Veel taalhuizen hebben dan ook moeite om in kaart te brengen wat het effect is van de activiteiten van het Taalhuis. Strategisch vermogen bij het Taalhuis en overleg op strategisch niveau met de partners zijn van belang om de uitvoering goed vorm te geven. Wat is het grotere plaatje? Een stevige taalcoördinator kan daarin een goede rol spelen; het liefst is dit een persoon die het strategische inzicht kan combineren met het operationele niveau van de uitvoering.

Taalhuizen zijn vaak netwerkorganisaties, waarbij een partij de coördinerende rol op zich neemt en de andere partijen als gelijkwaardige partners in het Taalhuis deelnemen. Deze partners hebben een bepaald aanbod in de gemeente of regio waarnaar inwoners verwezen kunnen worden, en voor die inzet worden de partners betaald vanuit Taalhuismiddelen. Belangrijke randvoorwaarden zijn helderheid in afspraken en professionaliteit bij de betrokken partners. Het opstellen van een meerjarenbeleidsplan dat is afgestemd met de kernpartners wordt daarom vanuit de auditors van het CBCT ook sterk aangeraden.

Vormen van inrichting Taalhuis

Taalhuizen worden het vaakst ingericht vanuit een bibliotheek in de coördinerende rol. Soms gebeurt dit ook vanuit welzijnsorganisaties. Organisatie vanuit een vrijwilligersorganisatie, zoals in Westfriesland, wordt nauwelijks gezien. Bij het werken met vrijwilligers moet de professionaliteit in het doorverwijzen goed geborgd worden. Vanuit een Taalhuis dat werkt met vrijwilligers aan de balie werd dit herkend. De taalhuiscoördinator die wij spraken gaf aan graag ondersteuning vanuit een professionele NT2-docent in te zetten om de vrijwilligers te kunnen ondersteunen.

Het organiseren van de taalhuissamenwerking in een stichting komt nog niet voor en kan mogelijk interessant zijn. De vraag is wel of dit oplossing voor een probleem biedt. Met het oprichten van een stichting komt weer een nieuwe organisatiestructuur kijken. Potentieel kan het de helderheid van de onderlinge samenwerking verstevigen, maar de vraag is of dat zonder stichtingsstructuur niet ook mogelijk is.

Er is geen meest wenselijke manier om taalhuizen in te richten. Het belangrijkste is dat er afspraken worden gemaakt over taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Het moet duidelijk zijn wie de regie heeft en aan wie het Taalhuis verantwoording aflegt op welke resultaten.

Een voorbeeld vanuit een Taalhuis dat wij spraken voor dit onderzoek

Het Taalhuis wordt vanuit de bibliotheek georganiseerd, maar is niet gebonden aan de bibliotheeklocatie. De Taalhuismedewerkers zijn met behulp van elektrische fietsen mobiel en flexibel aanwezig op plekken om de drempel naar aanbod te verlagen, zoals op markten en bij supermarkten. Ook is het Taalhuis bijvoorbeeld te vinden bij de huisarts en in de gevangenis. Daarnaast heeft het Taalhuis een breed netwerk van partijen, waarmee afspraken gemaakt worden over de jaarlijkse inzet en de behoefte aan ondersteuning vanuit het Taalhuis. Zo bieden partijen bijvoorbeeld taalmaatjesaanbod en worden vrijwilligers getraind door de bibliotheek. Dit Taalhuis werkt vooral vanuit het opzoeken van 'het vriendelijke gesprek en de verbinding'. Regie en verbinding worden gelegd vanuit de bibliotheek als coördinator, omdat zij regiehouder is en op basis van trajecten en bereik rapporteert aan de gemeente. Het netwerk en de deskundigheid van de bibliotheek worden zo optimaal benut. Budgetten worden slim ingezet, door bijvoorbeeld spreekuren te combineren (IDO en Taalhuis).

Rechtspositie van taalhuiscoördinator is ondergeschikt aan duidelijke opdrachtformulering

Een belangrijk punt dat in de interviews werd meegegeven is dat het niet uitmaakt vanuit welke organisatie een taalhuiscoördinator werkzaam is, maar dat deze een onafhankelijke coördinerende functie moet vervullen tussen de betrokken partners. Een van de taalhuiscoördinatoren gaf aan dat het best wel eens lastig is om onderscheid te maken tussen de rol van taalhuiscoördinator en het eigen aanbod, maar dat dat goed te combineren is als je je daar bewust van bent en daar goed mee omgaat. Deze taalhuiscoördinator is in dienst bij de bibliotheek en haar uren worden gesubsidieerd door de gemeente.

De rechtspositie van de taalhuiscoördinator is dus niet cruciaal, maar de opdracht en hoe die verantwoord wordt. Het goed kunnen uitoefenen van de onafhankelijke rol is weer afhankelijk van de inrichting van de samenwerking: voelt iedereen eigenaarschap om het vraagstuk op te lossen en wordt de taalhuiscoördinator goed toegerust om zijn of haar rol goed in te vullen door goede en duidelijke afspraken met de gemeente?

Op basis van deze geleerde lessen reflecteren we in het volgende hoofdstuk op een aantal mogelijke scenario's voor de herijking of herinrichting van de samenwerking tussen de Westfriese gemeenten en hun partners.

HOOFDSTUK 4

Scenario's voor samenwerking in de Westfriese taalketen

Op basis van de hiervoor genoemde bevindingen, zien we (ten minste) vier mogelijke scenario's voor de toekomst van de aanpak basisvaardigheden en de samenwerking van de partners daarin. We schetsen de vier scenario's hierna.

In de bovenstaande hoofdstukken hebben we in kaart gebracht hoe de huidige samenwerking en inrichting rondom de aanpak basisvaardigheden is vormgegeven. Daaruit blijkt dat de gemeenten behoefte hebben aan meer regie en meer inhoudelijke sturing op de partijen die betrokken zijn bij de aanpak basisvaardigheden. Ook wensen zij een bredere insteek van de aanpak basisvaardigheden, met aandacht voor preventie. De inzet van de betrokken partijen vanuit WerkSaam en Taalhuis wordt gewaardeerd, maar door de manier waarop deze is ingericht, ervaren de gemeenten beperkte regie en loopt de samenwerking soms stroef. Om de uitdagingen rondom de aanpak basisvaardigheden beter het hoofd te kunnen bieden, stellen wij een aantal scenario's voor waarin de samenwerking tussen de partners anders ingericht wordt.

Elk van de scenario's kent een aantal ingrediënten, namelijk structuur, regie en samenwerking en de positie van het Taalhuis daarin. Tijdens de interviews is gebleken dat deze ingrediënten samen belangrijke elementen zijn in de inrichting van het aanbod basisvaardigheden in de Westfriese gemeenten. Door het aanpassen van één of meer ingrediënten kunnen verschillende scenario's worden geschetst en naar wens worden aangepast.

We hebben de scenario's in twee sessies besproken: met de Westfriese gemeenten en met de gemeenten en WerkSaam. Op basis van de volgende scenario's raden we aan om nader met elkaar in gesprek te gaan over een of twee scenario's om deze nader uit te diepen. We lichten ieder ingrediënt eerst individueel toe, en beschrijven vervolgens de uitwerking ervan per scenario.

a. Structuur

De huidige structuur zoals geschetst in figuur 1 is vanuit de historie zo ontstaan. Wanneer we de structuur vanaf nul opnieuw zouden vormgeven, zouden de gemeenten en partners mogelijk andere keuzes maken. Een aanpassing van de structuur vergt tijd en inzet, en er moet rekening worden gehouden met de verschillende partijen waarop dit invloed heeft. Per scenario schetsen we de gekozen nieuwe structuur en beschrijven we welke gevolgen dit heeft voor de stakeholders en gemeenten.

b. Regie en samenwerking

De huidige samenwerking loopt niet altijd even soepel. De gemeenten hebben bijvoorbeeld weinig ruimte om direct af te stemmen met de taalaanbieders en het Taalhuis, omdat in de huidige structuur WerkSaam als coördinerende partij tussen het Taalhuis en gemeenten fungeert. Tevens kunnen de gemeenten lastig regie voeren omdat er geen directe lijn met het Taalhuis bestaat, dit loopt via WerkSaam. In de huidige situatie werkt de gemeente vooral samen met WerkSaam, werkt WerkSaam vervolgens samen met het Taalhuis en Vonk, en werkt het Taalhuis op zijn beurt samen met de taalaanbieders. We beschrijven per scenario welke gevolgen de aanpassing heeft voor de regiefunctie van de gemeente en voor de samenwerking tussen verschillende partijen.

c. Positie Taalhuis

In de huidige structuur is het Taalhuis belegd bij één organisatie, die tevens het grootste deel van het aanbod in huis heeft. Daarnaast heeft het Taalhuis een coördinatiefunctie, waarbij inwoners verwezen worden naar VONK voor non-formeel aanbod met professionals en in enkele gevallen naar het aanbod van non-formele aanbieders met vrijwilligers. De middelen voor het non-formele aanbod met vrijwilligers (25%) gaan volledig naar het Taalhuis, andere organisaties kunnen hierop geen aanspraak maken. De partijen die nu aangehaakt zijn, worden via directe lijn gesubsidieerd door de gemeenten voor een verscheidenheid aan taken. De gemeente ziet graag dat het Taalhuis meer wordt ingericht als netwerkorganisatie, waarbij andere partijen als gelijkwaardige partij in het netwerk zitten. We beschrijven per scenario welke gevolgen de verandering heeft voor de positie van het Taalhuis en hoe het Taalhuis er in dat scenario uit komt te zien.

4.1 Scenario 1. De huidige samenwerking verstevigen op basis van duidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

a. Structuur

In de basis van dit eerste scenario blijft veel hetzelfde. De structuur blijft hetzelfde, met als basis samenwerking tussen zeven WF-gemeenten. De coördinerende rol en het budget blijven via WerkSaam lopen, en het Taalhuis wordt uitgevoerd door het Vrijwilligerspunt. Het Taalhuis is de 'vindplek', doet intakes, en verwijst op zijn beurt door naar aanbod van VONK en andere (non-formeel met vrijwilligers) aanbieders. De verandering zit vooral in het beleggen van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De structuur in dit scenario blijft dus hetzelfde als in figuur 1 weergegeven.

b. Regie en samenwerking

Het doel van dit scenario is om verbeteringen aan te brengen zonder de huidige structuur te veranderen. Om dit te realiseren moet de overlegstructuur worden aangepast. Zo haakt in dit scenario de gemeente aan bij het bestaande overleg tussen WerkSaam, VONK en het Taalhuis. Daarnaast sluit WerkSaam juist aan bij het aanbiedersoverleg, waarin het Taalhuis met de aanbieders overlegt. Op die manier werkt men nauwer samen en kan er meer over de inhoud gesproken worden dan over de inrichting. Daarnaast richt men een nieuw strategisch overleg in tussen de gemeenten, WerkSaam, de aanbieders en het Taalhuis. Met deze aanpassingen heeft de gemeente meer zicht op de aanbieders en het aanbod, en wordt het beleid beter bij de uitvoering betrokken.

Om hier vorm aan te geven stelt de gemeente een samenwerkingsconvenant op tussen de ketenpartners vanuit een gezamenlijke visie op de aanpak basisvaardigheden. In dit convenant worden taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vastgelegd.

c. Positie Taalhuis

De positie van het Taalhuis wordt in dit scenario niet aangepast. 25% van de WEB-middelen blijft bij het Taalhuis belegd en het Taalhuis behoudt de coördinatiefunctie. Wel is er meer invloed vanuit de gemeenten door de twee nieuwe overlegstructuren: het overleg tussen de gemeenten, VONK, WerkSaam en het Taalhuis en het strategisch overleg tussen gemeenten, WerkSaam, aanbieders en het Taalhuis. Vanuit de lessen over de inrichting van taalhuizen in Nederland blijkt dat er niet één manier de beste is om het Taalhuis vorm te geven, maar dat het vooral afhangt van goede afspraken en professionele inzet. Als dat in deze constructie kan worden bereikt, is dat wellicht met minder inspanning te bereiken dan een andere constructie.

Impact van dit scenario

Hoewel er in dit scenario minimale aanpassingen worden gedaan aan de structuur, werkt men wel beter samen. Er is geen uitgebreid overgangstraject nodig en het vraagt om een (relatief) kleine investering in tijd vanuit de gemeenten. Daarnaast blijft het goede dat al is gecreëerd behouden, zoals de bestaande inzet en samenwerking.

Het versterken van de bestaande samenwerking kost tijd en bereidheid van de verschillende partijen. Het kost tijd om de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te herijken en het convenant op papier te krijgen. Daarnaast kosten de verschillende overlegstructuren, als alles eenmaal staat, ook op de lange termijn meer tijd en inzet van de gemeenten en alle partners. Doordat er meer op inhoudelijk niveau wordt overlegd, leveren deze overleggen wel meer op.

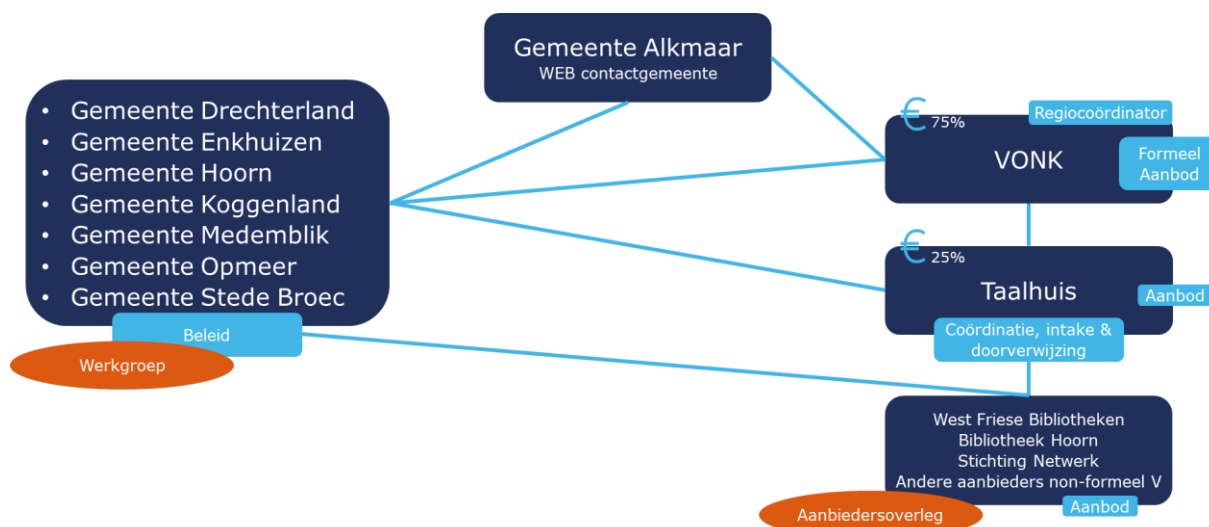
Met de keuze voor dit scenario worden er elementen aangepast om de huidige structuur beter te laten functioneren. Het construct zoals het nu is ingericht blijft echter complex. In dit scenario blijft het lastig voor de gemeenten om echt meer regie te krijgen, omdat WerkSaam als tussenpartij blijft fungeren. De verantwoordelijkheid voor het beleid blijft bij nog steeds bij de gemeente belegd, terwijl de sturing op het resultaat buiten gemeente (bij WerkSaam en het Taalhuis) is belegd. De grip op resultaten van het taalaanbod is wellicht nog steeds moeilijk te vatten.

4.2 Scenario 2. De regie naar gemeenten, met een directe link van het Taalhuis naar de gemeente

a. Structuur

In dit tweede scenario halen we WerkSaam als 'tussenpersoon' uit de structuur. De gemeenten komen in directe lijn met VONK en het Taalhuis te staan, en geven zelf uitvoering aan de voormalige taak van WerkSaam. Om hier vorm aan te geven moeten de gemeenten onderling afspraken maken over hoe deze taak wordt ingericht, bijvoorbeeld door het inrichten van een stuurgroep met een of meerdere ambtenaren van een of meerdere gemeenten. Dit is nader in te vullen, maar het heeft de voorkeur heeft om dit zo simpel mogelijk te houden.

De middelen blijven in dit scenario op dezelfde manier verdeeld als nu, met 75% WEB-budget voor VONK en 25% voor het Taalhuis. In theorie zouden er met het wegvallen van WerkSaam middelen kunnen vrijkomen waar gemeenten nu via de WerkSaam Gemeenschappelijke Regeling voor betalen. Echter, de coördinerende functie vanuit WerkSaam is niet geoormerkt, de kosten daarvoor zijn opgenomen in de bedrijfsvoering van WerkSaam en zijn niet te isoleren voor deze specifieke taak. Indien er dus geen middelen vrijkomen bij het verleggen van de rol van WerkSaam naar de gemeenten, vraagt het overnemen van de regie extra financiële inzet vanuit gemeenten.



Figuur 2. Structuur WF aanpak laaggeletterdheid Scenario 2

b. Regie en samenwerking

Het doel van dit scenario is om meer regie te krijgen als gemeenten door een tussenpartij uit de structuur weg te halen. Met deze aanpassing komen de gemeenten rechtstreeks in contact met het Taalhuis en VONK. Dit wordt (bijvoorbeeld) ingericht door een 'stuurgroep' van de gemeenten die de taak van WerkSaam overneemt. In dit scenario blijft de positie van het Taalhuis hetzelfde. Om als gemeente ook in dit scenario voldoende te kunnen sturen op aanbieders, sluit een beleidsadviseur vanuit de 'stuurgroep' van de gemeenten aan bij het aanbiedersoverleg. Daarnaast maakt deze beleidsadviseur ook deel uit van het (strategisch) werkgroepoverleg van de verschillende gemeenten. De beleidsadviseur uit de 'stuurgroep' neemt de positie van WerkSaam over, overlegt met VONK en het Taalhuis, stuurt het Taalhuis aan en heeft zicht op het aanbod basisvaardigheden van andere aanbieders.

c. Positie Taalhuis

De positie van het Taalhuis wordt in dit scenario niet aangepast. 25% van de WEB-middelen blijft bij het Taalhuis belegd en het Taalhuis behoudt de coördinatiefunctie. Wel is er meer invloed vanuit de gemeenten, doordat zij direct kunnen sturen op het Taalhuis en het Taalhuis dus verantwoording aflegt aan de gemeenten.

Impact van dit scenario

In dit scenario hebben de gemeenten meer regie, wat tegemoetkomt aan de wensen van een aantal gemeenten. De werkgroep vanuit gemeenten krijgt door de directe link met het Taalhuis een verstevigde positie. Ook is er meer contact met/grip op andere aanbieders, omdat de beleidsadviseur tevens aansluit bij het taalaanbiedersoverleg. Door de directere link is het verband tussen de uitvoering en het beleid op het terrein van basisvaardigheden duidelijker, wat kan leiden tot meer motivatie bij de betrokken gemeenten. Ook is het combineren van beleidsterreinen in een brede aanpak basisvaardigheden eenvoudiger te realiseren vanuit een positie met meer regie.

Het opzetten van een nieuwe samenwerkingsstructuur is niet van de ene op de andere dag ingevoerd. Naast bestuurlijke afstemming vergt dit organisatiekracht. Voor een andere inrichting moet goed worden nagedacht over hoe het alternatief in te richten, en of dit het bestaande ervaren probleem oplost.

De regie terugbrengen bij de gemeente kan voordelen opleveren, door meer eigenaarschap en verantwoordelijkheid bij de gemeenten te creëren, maar vraagt ook investering in goede

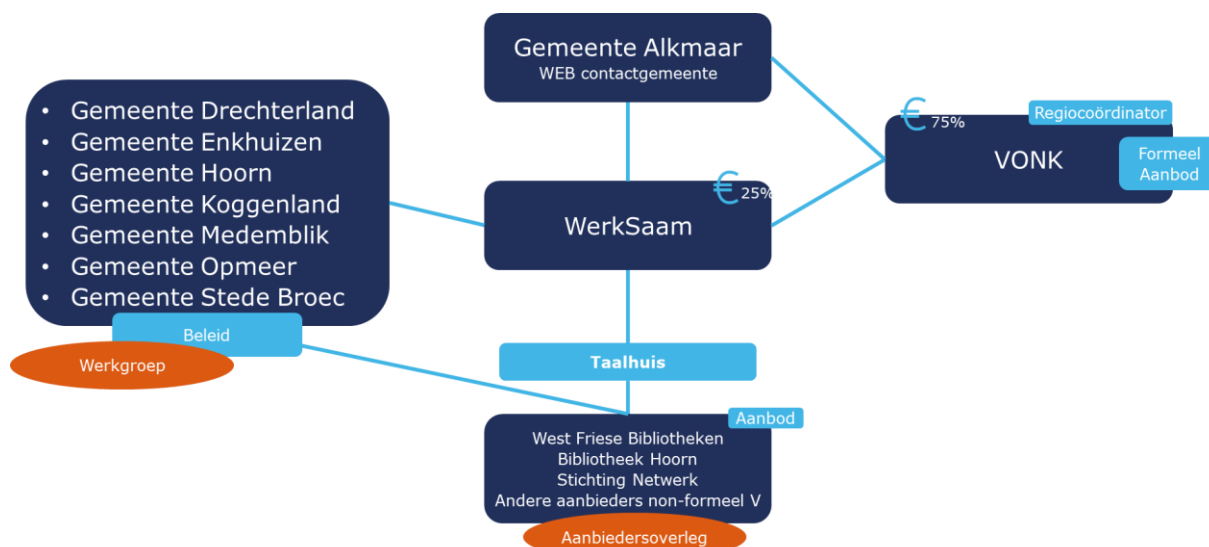
afspraken. Als bijvoorbeeld een ambtenaar vanuit de grootste gemeente de regierol oppakt, moet deze goed terugkoppelen naar de andere gemeenten, terwijl dit nu door één partij voor alle zeven Westfriese gemeenten gebeurt. Daarnaast kost het invullen van de regierol tijd en de ambtelijke capaciteit op dit dossier is momenteel al beperkt, zeker voor de kleinere gemeenten. Er lijkt ook geen (substantieel) budget vrij te komen met het verleggen van de rol van WerkSaam naar gemeenten, waarmee het de vraag is of dit scenario haalbaar is in de praktijk.

Met de keuze voor dit scenario krijgen de gemeenten meer regie op het non-formele basisvaardighedenaanbod met vrijwilligers. Dit vraagt echter wel wat qua organisatie en ook ambtelijke capaciteit. Daarnaast verliest men mogelijk voordelen zoals kennis en regionale regie vanuit WerkSaam.

4.3 Scenario 3. WerkSaam als tussenpersoon, met een andere inrichting van het Taalhuis

a. Structuur

In dit scenario blijft WerkSaam actief in dezelfde positie, in een coördinerende rol tussen de gemeenten en het Taalhuis. De functie van Taalhuis wordt bij een andere partij belegd en/of op een andere manier ingericht. Bijvoorbeeld vanuit een bibliotheek of een welzijnsorganisatie. Aan de structuur verandert in dit scenario dus niet veel.



Figuur 3. Structuur WF aanpak laaggeletterdheid Scenario 3

b. Regie en samenwerking

In dit scenario stellen we voor dat – naast het verleggen van de rol van het Taalhuis – de overlegstructuur ook wordt aangepast, zoals in scenario 1. We stellen voor een driehoeksoverleg in te richten tussen gemeenten, WerkSaam en het Taalhuis. Daarnaast stellen we een overleg voor tussen WerkSaam, Taalhuis en VONK, om de afstemming en de doorstroom van vrijwilligersaanbod naar VONK goed in te richten. Op beleidsniveau is het goed om het werkgroepoverleg tussen WerkSaam en de Westfriese gemeenten te behouden, evenals het taalaanbiedersoverleg.

c. Positie Taalhuis

In dit scenario wordt het Taalhuis door een andere partij uitgevoerd, dus niet meer onder het Vrijwilligerspunt. Potentiële organisaties zijn de bibliotheek of een welzijnsorganisatie. De

taalhuiscoördinator krijgt een dienstverband bij een van de organisaties en werkt vanuit een onafhankelijke rol, gesubsidieerd vanuit gemeente. De beschikbare middelen voor het Taalhuis worden ingezet voor de coördinatie en verder verdeeld onder de verschillende aanbieders waarmee afspraken worden gemaakt, zodat zij aanbod ook kunnen versterken/uitbreiden.

Het Taalhuis krijgt op deze manier het karakter van een netwerkorganisatie, onder coördinatie van een partij die toeziet op het aanbod, en van waaruit gestuurd kan worden indien dat nodig is. Op die manier maakt iedere aanbieder aanspraak op beschikbare middelen, kunnen alle partijen een aanbod voor taal- en basisvaardigheden aanbieden en heeft de gemeente hier ook voldoende zicht op.

Impact van dit scenario

In dit scenario krijgt het Taalhuis een andere vorm, en is er meer sprake van netwerksamenwerking. Door dit te organiseren vanuit een andere organisatie, is wellicht een meer coördinerende positie mogelijk, waarbij minder naar het eigen aanbod wordt doorverwezen. Echter, ook bij het beleggen van de coördinerende rol bij een andere organisatie, kan dit nog steeds aan de orde zijn. Ook hier geldt: het opzetten van een nieuwe samenwerkingsstructuur is niet van de ene op de andere dag ingevoerd. Naast bestuurlijke afstemming, vergt dit organisatiekracht. Voor een andere inrichting moet goed worden nagedacht over hoe het alternatief in te richten, en of dit het bestaande ervaren probleem oplost.

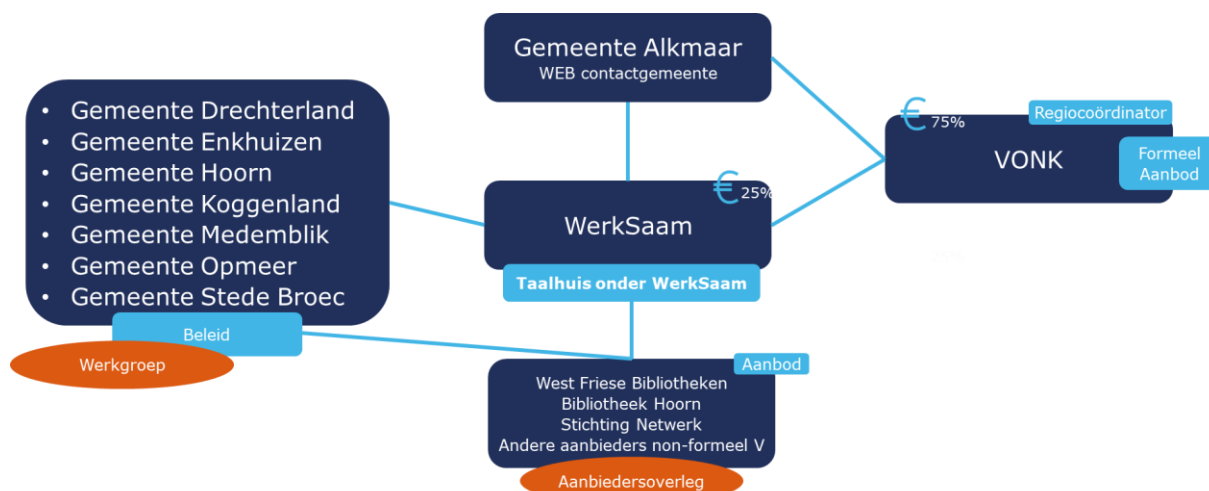
In dit scenario krijgt het Vrijwilligerspunt dus een andere rol, mogelijk die van samenwerkingspartner in het netwerk. Dit heeft voor het Vrijwilligerspunt mogelijk gevolgen voor de bedrijfsvoering. Een mogelijk nadeel van dit scenario is dat het Vrijwilligerspunt niet zelfstandig kan blijven bestaan en dit effecten heeft op andere vrijwilligersactiviteiten in de regio die door het Vrijwilligerspunt worden uitgevoerd.

Doordat WerkSaam in positie blijft, blijft de kennis en ervaring vanuit hen behouden in de samenwerking. Het blijft wel de vraag hoe de gemeente meer regie kan krijgen op de uitvoering met een nieuwe partij die het Taalhuis gaat uitvoeren/coördineren. Het vergroten van de regie, is dus niet vanzelfsprekend in dit scenario.

4.3.1 Scenario 3.1: Voorbeeld Taalhuis bij WerkSaam beleggen

In dit scenario wordt de rol van het Taalhuis bij WerkSaam belegd. Dit scenario is een uitwerking van scenario 3, waarbij WerkSaam de partij wordt waar het Taalhuis wordt ondergebracht. Een mogelijke invulling van dit scenario, kan als volgt plaats vinden:

- WerkSaam coördineert het Taalhuis, maar niet onder de naam 'WerkSaam', zodat ze ook voor bredere doelgroepen herkenbaar zijn.
- WerkSaam biedt zelf geen aanbod aan, maar coördineert de werkzaamheden van het Taalhuis, een netwerkorganisatie van partijen die allen aanspraak kunnen maken op Taalhuis-middelen als zij aanbod aanbieden dat past bij de behoefte van de doelgroep.
- Het Vrijwilligerspunt is een van de mogelijke partners in het Taalhuisnetwerk. Zij kunnen aanspraak maken op de Taalhuis-middelen als hun aanbod aansluit bij behoefte van de doelgroep.
- Bijkomend voordeel van deze inrichting van scenario 3 (bovenop de hierboven geschetste voor- en nadelen) is dat het aantal overleglagen wordt teruggebracht van twee naar een. Er is rechtstreeks overleg van de gemeenten naar WerkSaam, die ook het Taalhuis coördineert en rechtstreeks verantwoording aflegt aan de gemeente over bereik en effect van de inspanningen op de aanpak basisvaardigheden.

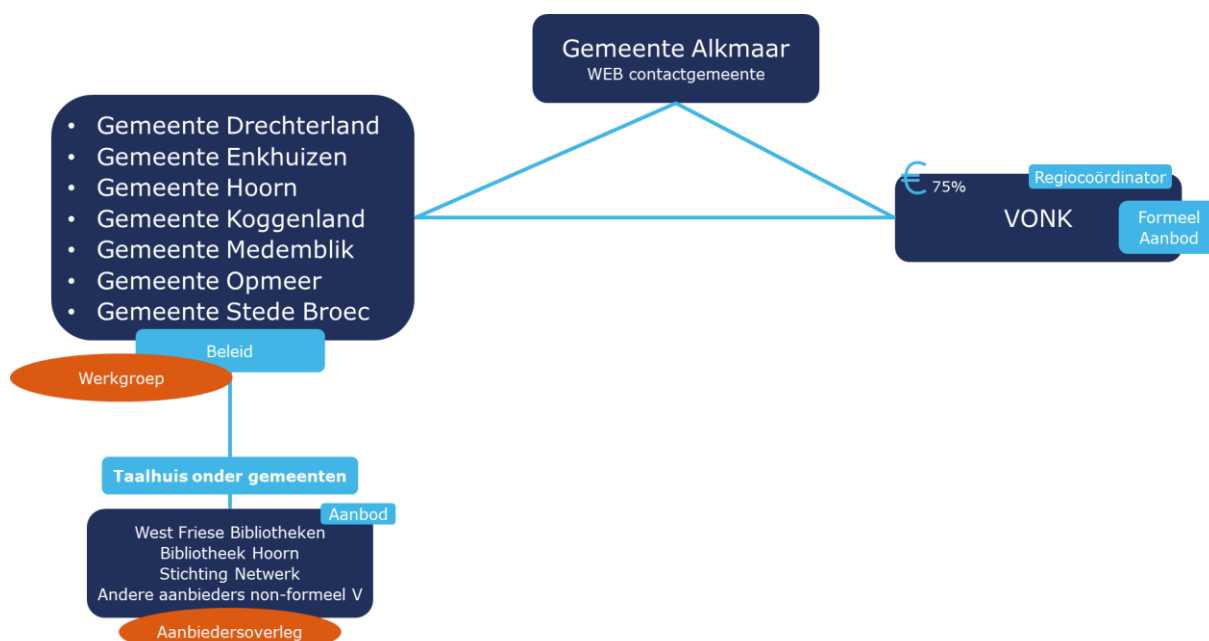


Figuur 4. Structuur WF aanpak laaggeletterdheid Scenario 3.1

4.4 Scenario 4. De regie naar gemeenten en een andere inrichting van het Taalhuis

a. Structuur

In dit laatste scenario verdwijnt WerkSaam als 'tussenpersoon' uit de structuur. De gemeenten komen in directe lijn met VONK en het Taalhuis te staan, en geven zelf uitvoering aan de voormalige taak van WerkSaam. Om hier vorm aan te geven moeten de gemeenten onderling afspraken maken over hoe deze taak wordt ingericht, bijvoorbeeld door middel van het inrichten van een stuurgroep met een of meerdere ambtenaren van een of meerdere gemeenten. Dit is nader in te vullen, maar het heeft de voorkeur om dit zo simpel mogelijk te houden. Naast de regiefunctie naar de gemeente, wordt in dit scenario ook het Taalhuis bij een andere organisatie ondergebracht.



Figuur 5. Structuur WF aanpak laaggeletterdheid Scenario 4

b. Regie en samenwerking

Er is vanuit de gemeenten meer regie en directe samenwerking met de partners. De samenwerking loopt niet meer via WerkSaam.

Het doel van dit scenario is om meer regie te krijgen als gemeenten door een tussenpartij uit de structuur weg te halen. Met deze aanpassing komen de gemeenten rechtstreeks in contact met het Taalhuis en VONK. Dit wordt (bijvoorbeeld) ingericht door een 'stuurgroep' van de gemeenten die de taak van WerkSaam overneemt. Ook de positie van het Taalhuis verandert (zie hieronder).

c. Positie Taalhuis

In dit scenario wordt het Taalhuis door een andere partij uitgevoerd, dus niet meer onder het Vrijwilligerspunt. Potentiële organisaties zijn de bibliotheek, of een welzijnsorganisatie. De taalhuiscoördinator krijgt een dienstverband bij een van de organisaties, en werkt vanuit een onafhankelijke rol, gesubsidieerd vanuit gemeente. De beschikbare middelen voor het Taalhuis worden ingezet voor de coördinatie en verder verdeeld onder de verschillende aanbieders, waarmee afspraken worden gemaakt, zodat zij aanbod ook kunnen versterken/uitbreiden.

Het Taalhuis krijgt op deze manier het karakter van een netwerkorganisatie, onder coördinatie van een partij die toeziet op het aanbod, en van waaruit gestuurd kan worden indien dat nodig is. Op die manier maakt iedere aanbieder aanspraak op beschikbare middelen, kunnen alle partijen een aanbod voor taal- en basisvaardigheden doen en heeft de gemeente hier ook voldoende zicht op.

Impact van dit scenario

Dit scenario is het meest verregaande scenario; zowel de rol van WerkSaam als de rol van het Taalhuis worden herzien. In dit scenario hebben de gemeenten meer regie, wat tegemoet komt aan de wensen van een aantal gemeenten. De werkgroep vanuit gemeenten krijgt door de directe link met het Taalhuis een verstevigde positie. Ook is er meer contact/grip op andere aanbieders, omdat de beleidsadviseur tevens aansluit bij het taalaanbiedersoverleg. Door de directere link is de link tussen de uitvoering en het beleid op het terrein van basisvaardigheden duidelijker, wat kan leiden tot meer motivatie bij de betrokken gemeenten. Ook is het combineren van beleidsterreinen in een brede aanpak basisvaardigheden eenvoudiger te realiseren vanuit een positie met meer regie.

Het opzetten van een nieuwe samenwerkingsstructuur is niet van de ene op de andere dag ingevoerd. Naast bestuurlijke afstemming, vergt dit organisatiekracht. Voor een andere inrichting moet goed worden nagedacht over hoe het alternatief in te richten, en of dit het bestaande ervaren probleem oplost.

De regie terugbrengen bij de gemeente kan voordelen opleveren, door meer eigenaarschap en verantwoordelijkheid bij de gemeenten te creëren, maar vraagt ook investering in goede afspraken. Als bijvoorbeeld een ambtenaar vanuit de grootste gemeente de regierol oppakt, moet deze goed terugkoppelen naar de andere gemeenten, terwijl dit nu door één partij voor alle zeven Westfriese gemeenten gebeurt. Daarnaast kost het invullen van de regierol tijd, en de ambtelijke capaciteit op dit dossier is momenteel al beperkt, zeker voor de kleinere gemeenten. Er lijkt ook geen (substantieel) budget vrij te komen met het verleggen van de rol van WerkSaam naar gemeenten, waarmee het de vraag is of dit scenario haalbaar is in de praktijk.

Met de keuze voor dit scenario krijgen de gemeenten meer regie op het non-formele basisvaardighedenaanbod met vrijwilligers. Dit vraagt echter wel wat qua organisatie en ook ambtelijke capaciteit. Daarnaast verliest men mogelijk voordelen zoals kennis en regionale regie vanuit WerkSaam en het Taalhuis.

4.5 Tot slot

In dit rapport hebben we onze bevindingen ten aanzien van (de inrichting en samenwerking rond) het beleidskader aanpak laaggeletterdheid beschreven en een aantal scenario's voorgesteld om die aanpak beter in te kunnen richten. De scenario's bieden aanknopingspunten om met de betrokken partijen verder in gesprek te gaan. In die gesprekken kan verder worden doorgepraat over de haalbaarheid en wenselijkheid van de verschillende scenario's. Verandering zal niet binnen de ene op de andere dag kunnen worden doorgevoerd. Bestaande samenwerkingen en aanbod dienen bijvoorbeeld anders te worden ingericht of zorgvuldig afgebouwd. Daarnaast hebben landelijke wijzigingen op het gebied van de aanpak basisvaardigheden ook hun invloed; de manier waarop is momenteel nog niet geheel duidelijk. Met dit rapport kunnen de eerste stappen in de richting van een andere inrichting en/of verbeterde samenwerking in gang worden gezet.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl