

Advies Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024

Vlaamse Onderwijsraad
Koning Albert II-laan 37
BE-1030 Brussel
T +32 2 219 42 99

www.vlor.be
info@vlor.be

Wijs beleid door overleg

Advies op vraag van Hilde Crevits, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Onderwijs op 22 september 2017

Uitgebracht door de Algemene Raad op 26 oktober 2017 met éénparigheid van stemmen met één onthouding

Voorbereiding: Werkgroep Plan Geletterdheid op 9 oktober 2017 en op 19 oktober 2017, met inbreng van de RBO, de RSO, de RLLL, de commissie Basiseducatie en de commissie Diversiteit/GOK, onder voorzitterschap van Steven Van den Eynde, voorzitter

Dossierbeheerder(s): Reinhilde Pulinx

1	SITUERING	2
2	AANHOUDENDE AANDACHT VOOR GELETTERDHEID	2
3	ONVOLDOENDE DUIDELIJKHEID OVER DOELMATIGHEID DOOR GEFASEERDE BESLUITVORMING	3
4	DEFINITIE VAN GELETTERDHEID	3
5	NOOD AAN EEN STRUCTUREEL GELETTERDHEIDSBELEID	4
5.1	STRUCTURELE BETROKKENHEID VAN ANDERE BELEIDSDOMEINEN EN VERHOOGDE SAMENWERKING MET ONDERWIJS	5
5.2	VOLDOENDE BUDGETTAIRE RUIMTE VOOR DRAAGVLAK EN EIGENAARSCHAP BINNEN VERSCHILLENDE BELEIDSDOMEINEN	6
5.3	PROJECTMATIGE AANPAK VOLDOENDE OVERSTIJGEN	6
5.4	DUIDELIJKHEID OVER ENGAGEMENTSVERKLARING	7
5.5	BELANG VAN GERICHTE STREEFCIJFERS, MONITORING EN EFFECTMETING	8

1 Situering

Het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024 is het derde plan waarmee de Vlaamse overheid een duurzaam geletterdheidsbeleid wil voeren. Het eerste plan werd goedgekeurd in 2005 en het tweede plan volgde in 2012. De realisaties van het tweede Plan Geletterdheid werden geëvalueerd in 2016.¹

De Vlaamse overheid geeft aan dat het eerste en het tweede Plan Geletterdheid niet tot de vooropgestelde resultaten hebben geleid.² Bij de opmaak van het derde Strategische Plan Geletterdheid heeft de Vlaamse overheid rekening gehouden met enerzijds de aanbevelingen van de beleidsevaluatie 'Strategisch Plan Geletterdheid Verhogen 2012-2016' en anderzijds de aanbevelingen van het wetenschappelijk syntheseverslag 'Geletterdheid in Vlaanderen gewikt en gewogen. Recepten voor een krachtig geletterdheidsbeleid'.

Het derde Plan Geletterdheid kwam tot stand op basis van een participatief traject, met betrokkenheid van alle relevante beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid en sleutelorganisaties op vlak van geletterdheid, vertegenwoordigers van de centra voor basiseducatie, de centra voor volwassenenonderwijs en van de doelgroep van laaggeletterden.

Het plan omvat:

- Vijf strategische doelstellingen. Voor elk van deze doelstellingen werden streefcijfers bepaald, operationele doelstellingen uitgewerkt en betrokken actoren geïdentificeerd.
- Zeven kritische succesfactoren. Dit zijn voorwaarden die moeten vervuld zijn om de strategische doelstellingen te kunnen realiseren.

Het plan is opgebouwd op basis van een drievoudige aanpak: een preventieve, een remediërende en een sensibiliserende aanpak.

Na goedkeuring van het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024 zal de Vlaamse Regering de strategische doelstellingen en kritische succesfactoren verder concretiseren in de vorm van engagementen tussen de Vlaamse overheid en betrokken actoren. Het plan moet uitgevoerd worden in een context van budgetneutraliteit, maar met efficiënte inzet van de middelen.

2 Aanhoudende aandacht voor geletterdheid

De Vlor stelt met tevredenheid vast dat de Vlaamse overheid laaggeletterdheid als een belangrijk maatschappelijk probleem blijft erkennen en de ontwikkeling van beleidsinitiatieven hierover verderzet. Ook vindt de Vlor het erg positief dat de overheid inzet op drie pijlers, met name een preventieve, een remediërende en een sensibiliserende pijler.

De Vlor is erg bezorgd over de aanhoudende instroom van laaggeletterde jongeren in de samenleving³ en over het uitblijven van een daling van het aantal laaggeletterden. Het is dan ook

¹ https://www.vocvo.be/sites/default/files/Beleidsevaluatie_Strategisch_Plan_Geletterdheid_Verhogen_Eindrapport_2012-2016.pdf

² Zie hoofdstuk 4. van het rapport: Geletterdheid in Vlaanderen gewikt en gewogen. Recepten voor een krachtig geletterdheidsbeleid. CTO. (wetenschappelijk syntheseverslag, bijlage 2 bij het ontwerp van Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024).

³ De PISA-resultaten tonen tussen 2000 en 2009 geen vooruitgang in het terugdringen van het aantal 15-jarigen dat het basisoniveau niet haalt.

goed dat geletterdheidsverhoging bij jongeren en het verhogen van digitale geletterdheid de centrale doelstellingen zijn van het plan. De kloof tussen jongeren die opgroeien in een thuis- en leefomgeving waarin digitale competenties kunnen geoefend worden en jongeren die deze mogelijkheden niet of minder hebben, wordt immers steeds duidelijker. Daarnaast vraagt de Vlor voldoende aandacht voor laaggeletterde ouderen, waaronder de groep met een migratie-achtergrond. Ook zij komen meer en meer in contact met dienstverlening, vooral in de zorgsector, waarbij communicatie- en bepaalde geletterdheidsvaardigheden verwacht worden. Toch is deze groep zelden een prioritaire doelgroep van geletterdheidsinitiatieven en -trajecten.

De Vlor onderschrijft de vijf strategische doelstellingen van het voorliggend plan. Wel benadrukt de Vlor de dubbele finaliteit van geletterdheid: het verhogen van geletterdheidscompetenties moet gericht zijn op een verhoogde deelname aan de arbeidsmarkt én op een verhoogde sociale participatie.

Ook is het voor de Vlor duidelijk dat de overheid een aantal van de conclusies en aanbevelingen, uit de beleidsevaluatie van het tweede plan geletterdheid, ter harte heeft genomen. De scope van het plan werd op een meer expliciete manier verruimd naar het leerplichtonderwijs. In de eerste strategische doelstelling wordt aangegeven dat het werken aan geletterdheidsvaardigheden tot de reguliere opdracht van het basis- en secundair onderwijs behoort. Met deze doelstelling wil de overheid laaggeletterdheid ook op een preventieve manier aanpakken. Complementariteit tussen de reguliere werking van het leerplichtonderwijs en het plan geletterdheid is hierbij wel een belangrijk aandachtspunt. Ook de aandacht die in dit plan wordt geschonken aan het realiseren van een structureel, horizontaal en duurzaam beleid ervaart de Vlor als een meerwaarde.

3 Onvoldoende duidelijkheid over doelmatigheid door gefaseerde besluitvorming

De Vlor vermoedt dat de overheid de besluitvorming m.b.t. het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024 in verschillende fases heeft opgedeeld om zo op korte termijn een overheidsbeslissing te kunnen nemen over de strategische doelstellingen en de kritische succesfactoren (het 'wat' van het plan geletterdheid). Maar dit betekent ook dat er momenteel onvoldoende duidelijkheid is over de manier waarop deze doelstellingen zullen gerealiseerd worden en op welke manier de kritische succesfactoren zullen vervuld worden (het 'hoe' van het plan geletterdheid). Deze elementen zullen verder worden ingevuld bij de engagementsverklaring tussen de Vlaamse overheid en de betrokken actoren. De doelmatigheid van voorliggend plan – de mate waarin de vooropgestelde doelstellingen effectief zullen gerealiseerd worden – kan bijgevolg op dit ogenblik niet worden ingeschat.

4 Definitie van geletterdheid

De Vlaamse overheid geeft aan dat de omschrijving van geletterdheid, zoals gehanteerd in de voorgaande plannen, ook in het derde plan geletterdheid zal aangehouden worden. Geletterdheid omvat de competenties om informatie te verwerven, te verwerken en gericht te gebruiken in volgende domeinen:

- taal;
- cijfers en grafische gegevens;
- ICT.

Geletterd zijn, is belangrijk om zelfstandig te functioneren en participeren in de samenleving en nodig om zich persoonlijk te kunnen ontwikkelen en bij te kunnen leren. De overheid geeft aan dat deze algemene definitie verder zal geoperationaliseerd worden binnen specifieke levensdomeinen.

De Vlor vraagt voldoende aandacht voor een globale benadering van geletterdheid waarbij ook non-verbale communicatie een belangrijke rol speelt, zowel bij het aanleren van geletterdheidscompetenties als in het kader van samenwerkingsverbanden tussen onderwijs- en andere actoren.

De Vlor wijst er ook op dat in het kader van het plan geletterdheid verschillende begrippen door elkaar dreigen gebruikt te worden: geletterdheid, basisgeletterdheid en basisvorming. Het plan geletterdheid focust op geletterdheid, maar spreekt ook over basisgeletterdheid⁴ terwijl de discussie over dit begrip in het leerplichtonderwijs nog niet ten gronde is gevoerd en afgerond.

Voor de Vlor moeten einddoelen garanderen dat alle lerenden een voldoende geletterdheidsniveau bereiken, zowel uit rechtvaardigheidsoverwegingen als om maatschappelijke redenen.⁵ Maar het is wenselijk dat deze concepten op een harmonische manier een onderdeel vormen van een nieuw kader voor eindtermen. De Vlor pleitte er daarom al eerder voor dat een breed geletterdheidconcept mee de basis vormt voor de toekomstige eindtermen.

Geletterdheid omvat de competenties om informatie te verwerven, te verwerken en gericht te gebruiken. Dit betekent met taal, cijfers en grafische gegevens kunnen omgaan en gebruik kunnen maken van ICT. Geletterd zijn, is belangrijk om zelfstandig te functioneren en participeren in de samenleving en nodig om zich persoonlijk te kunnen ontwikkelen en bij te kunnen leren.

Geletterdheid mag zeker niet eng geïnterpreteerd worden in termen van een onmiddellijke handelingsbekwaamheid in concrete situaties. Geletterdheid moet hierbij een doelgerichte als een inhoud- en domeingerichte invulling krijgen.

De Vlor vindt daarom dat het plan geletterdheid geen voorafname mag zijn op de toekomstige invulling van het begrip basisgeletterdheid in het secundair onderwijs en op de rol van de eindtermen daarbij in het basisonderwijs.

5 Nood aan een structureel geletterdheidsbeleid

De Vlor onderschrijft de nood aan een horizontaal, structureel en duurzaam beleid gericht op het verminderen van laaggeletterdheid, zowel bij jongeren als volwassenen. Volwaardig functioneren en participeren in de Vlaamse samenleving vraagt om het beschikken over voldoende

⁴ Zie punt 2.3.1. van het Strategisch Plan Geletterdheid 2017-2024.

⁵ Vlaamse Onderwijsraad, Algemene Raad. [Samen vorm geven aan een geactualiseerd beleidskader voor eindtermen, leerplannen en kwaliteitstoezicht. Oriënterend advies](#), 8 oktober 2015.

basisvaardigheden op vlak van taal, rekenen en ICT. De Vlaamse overheid moet hierop maximaal inzetten.

5.1 Structurele betrokkenheid van andere beleidsdomeinen en verhoogde samenwerking met onderwijs

Het realiseren van een structureel beleid vraagt om een beleid dat voldoende verankerd is in het globale Vlaamse overheidsbeleid. De Vlor stelt vast dat het derde plan geletterdheid onvoldoende handvatten bevat om dat – na de twee vorige strategische plannen – te realiseren. Volgens de Vlor is het structurele karakter van de linken met de andere beleidsinitiatieven en –processen onvoldoende duidelijk.

Een sterkere verankering in het globale overheidsbeleid kan onder meer gerealiseerd worden via:

- het horizontale integratiebeleid, waarbij het van groot belang is afstemming te realiseren tussen het geletterdheidsbeleid en het armoedebeleid omwille van de samenhang tussen armoede, laaggeletterdheid en anderstaligheid (onder meer vastgesteld in het PIAAC-onderzoek);
- domeinspecifieke beleidsontwikkelingen, zoals het nieuwe decreet betreffende de kinderopvang (en de recent ontwikkelde pedagogische visie op het stimuleren van taalvaardigheid in de kinderopvang) en het nieuwe decreet betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk;
- de toekomstgerichte beleidsvisie van de Vlaamse overheid, Vlaanderen 2050;
- samenwerking met de Huizen van het Kind (Welzijn): de tweede strategische doelstelling van het plan is gericht op het verhogen van geletterdheid binnen de familieomgeving om het doorgeven van laaggeletterdheid van generatie op generatie te doorbreken. Een structureel geletterdheidsbeleid moet ook de pre-schoolse fase omvatten, met aandacht voor het sensibiliseren van ouders over het versterken van geletterdheidscompetenties van kinderen, en bijgevolg voldoende samenwerking realiseren met de betrokken actoren. Dit element zit niet vervat in het voorliggende plan geletterdheid;
- samenwerking met actoren binnen het beleidsdomein Cultuur, het sociaal-cultureel volwassenenwerk, gericht op het verhogen van geletterdheid in de familieomgeving (doelstelling 2); het verhogen van de maatschappelijke participatie van mensen in armoede (doelstelling 3) en het verhogen van de digitale geletterdheid (doelstelling 5);
- samenwerking tussen het basisonderwijs en welzijnsactoren: In het plan wordt aangegeven dat het basisonderwijs zal betrokken worden, maar de manier waarop is onvoldoende geconcretiseerd. De basisscholen kunnen niet alleen een belangrijke rol spelen op vlak van familiegeletterdheid, maar eveneens op vlak van armoedebestrijding. Basisscholen zijn plekken waar ouders aanwezig zijn, onthaald worden en kunnen doorverwezen worden naar andere actoren. De Vlor verwijst naar de brede school als samenwerkingsmodel met de andere betrokken actoren: het voorzien van ruimte en gelegenheid om ouders toe te leiden naar geletterdeeraanbod en aanbod van andere organisaties gericht op sociale en maatschappelijke dienstverlening. Hierbij is het uiteraard belangrijk dat de basisscholen de nodige ruimte krijgen – tijd en middelen – om deze samenwerkingsverbanden op te zetten en uit te voeren.

5.2 Voldoende budgettaire ruimte voor draagvlak en eigenaarschap binnen verschillende beleidsdomeinen

De overheid geeft aan dat het derde plan geletterdheid moet uitgevoerd worden in een context van budgetneutraliteit. Het realiseren van een horizontaal, structureel en duurzaam beleid betekent dat verschillende actoren, over de beleidsdomeinen heen, moeten samenwerken om de strategische doelstellingen te realiseren. De vorige twee plannen werden eveneens zonder bijkomende middelen uitgevoerd en hebben niet de vooropgestelde resultaten geboekt.

Het is voor de Vlor onvoldoende duidelijk op welke manier de verschillende actoren, binnen meerdere beleidsdomeinen, zullen gemotiveerd worden om samenwerking aan te gaan voor de uitvoering van het plan geletterdheid en op welke manier draagvlak en eigenaarschap zal gecreëerd worden bij andere organisaties dan onderwijspartners. Zoals hoger aangegeven, vindt de Vlor de betrokkenheid van o.m. de beleidsdomeinen Welzijn, Cultuur en Jeugd noodzakelijk voor het bereiken van de vooropgestelde beleidsdoelstellingen.

De Vlor vraagt zich af of het vervullen van de kritische succesfactoren mogelijk is zonder bijkomende budgettaire mogelijkheden. Het plan bevat weinig aanzetten voor een meer efficiënte en gerichte inzet van de middelen. De Vlor is van mening dat de invulling van de kritische succesfactoren niet volledig zonder bijkomende middelen kan gerealiseerd worden.

De centra voor basiseducatie (cbe) zijn een belangrijke partner in de uitvoering van het strategisch plan geletterdheid. De Vlor vindt het positief dat het nieuwe financieringssysteem voor het volwassenenonderwijs, zoals momenteel voorbereid wordt door de Vlaamse overheid, voorziet in de invoering van een open-endfinanciering voor de cbe, o.a. in functie van de uitvoering van het plan geletterdheid. De Vlor merkt wel dat de open-endfinanciering voor de cbe pas wordt vooropgesteld vanaf 1 september 2019, terwijl het 3^{de} plan geletterdheid reeds in 2017 zal opgestart worden. In zijn advies over het nieuwe financieringssysteem voor het volwassenenonderwijs vraagt de Vlor om ook voor de centra voor volwassenenonderwijs (cvo) een dergelijke open-endfinanciering te voorzien.⁶

Daarnaast zullen de cbe en de cvo moeten samenwerken met andere partners, binnen Onderwijs en andere beleidsdomeinen. Ook deze partners moeten de samenwerking en deelname aan de uitvoering van het plan geletterdheid als opportuun en een win-winsituatie kunnen ervaren. Eigenaarschap kan bij deze partners gerealiseerd worden door betrokkenheid bij de concretisering van de strategische doelstelling (opmaak van de engagementsverklaring) en het voorzien van voldoende financiële ruimte. Het louter herschikken van budgetten, in meer of mindere mate opgelegd door de Vlaamse overheid, zal bij de betrokken partners tot onvoldoende doelmatigheid leiden.

5.3 Projectmatige aanpak voldoende overstijgen

De Vlor vraagt voldoende aandacht voor de structurele inbedding van projecten die uitgevoerd worden in het kader van het plan geletterdheid. Al te vaak worden projecten, zelfs wanneer de resultaten op een positieve manier beoordeeld worden, stopgezet na afloop van de

⁶ Vlaamse Onderwijsraad, Raad Levenslang en Levensbreed Leren. [Advies over het financieringsdecreet volwassenenonderwijs](#), 3 oktober 2017.

projectperiode. Daarnaast is het niet enkel belangrijk om reeds bestaande, goede praktijken structureel te verankeren⁷, maar moet er ook gezocht worden naar nieuwe, innovatieve praktijken.

Daarbij aansluitend vraagt de Vlor dat innovatieve geletterdheidstrajecten ook onderdeel worden van structureel beleid. Deze trajecten moeten gevaloriseerd worden met een relevant civiel effect voor zowel de doelgroep als de samenleving. Een goed voorbeeld hiervan is het AMIF-project gericht naar laaggeschoolde anderstalige moeders. Dit traject zou erkend moeten worden als onderdeel van de verplichte inburgeringstrajecten.

5.4 Duidelijkheid over engagementsverklaring

De overheid geeft aan dat het voorliggend plan enkel de speerpunten van het toekomstige geletterdheidsbeleid omvat en dat verdere concretisering nodig is. Na de goedkeuring zal het plan in overleg met de betrokken beleidsdomeinen en actoren verder geconcretiseerd worden en verankerd worden in een engagementsverklaring.

Ook al geeft de overheid aan dat deze engagementen SMART zullen geformuleerd worden, dat per engagement de verantwoordelijke trekkers zullen aangeduid worden en de nodige middelen becijferd worden, toch blijven er voor de Vlor nog heel wat vragen onbeantwoord:

- In welke mate zal een instrument als een engagementsverklaring bijdragen tot de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen?
- Wat is de draagwijdte van de engagementverklaring? De Vlor vraagt naar meer duidelijkheid over de engagementen die zullen gevraagd worden en de reikwijdte van de verantwoordelijkheden die hierdoor opgelegd worden. Bijvoorbeeld: in welke mate is een koepelorganisatie, betrokken bij de engagementsverklaring, verantwoordelijk voor het nakomen van engagementen van de ledenorganisaties? Welke partners zullen bij deze engagementsverklaring betrokken worden? Gaat het om de partners die worden vermeld bij de strategische doelstellingen? Hoger heeft de Vlor reeds opgemerkt dat ook andere partners moeten betrokken worden en dat de opsomming van de actoren op een meer consequente manier moet gebeuren;
- Op welke manier zal er voldoende draagvlak en betrokkenheid gerealiseerd worden binnen de verschillende beleidsdomeinen en bij de verschillende actoren? De Vlaamse overheid geeft aan dat het 3^{de} strategisch plan tot stand is gekomen via een participatief traject. Er werden inderdaad actoren uit verschillende domeinen geconsulteerd. Toch bleef het aantal organisaties per domein dat effectief kon deelnemen aan de gesprekken, beperkt. De overheid zal heel wat inspanningen moeten leveren om het draagvlak en vooral het eigenaarschap bij cruciale actoren – zoals instellingen binnen het leerplichtonderwijs, maar ook binnen de domeinen Welzijn en Cultuur – te vergroten.

De Vlor is van mening dat het projectmanagement voor de coördinatie en de aansturing van het plan geletterdheid gesitueerd moet worden binnen het departement Onderwijs en Vorming als administratie van de coördinerende minister van het plan geletterdheid. Op die manier kan het

⁷ Zie operationele doelstelling 4 uit het Strategisch Plan Geletterdheid en bijlage 4 horende bij het plan geletterdheid.

projectmanagement meer wegen op de betrokken actoren bij dit plan, het eigenaarschap verhogen en het realiseren van een structureel beleid optimaliseren.

De Vlor geeft aan dat niet enkel de doelstellingen moeten geconcretiseerd worden (operationalisering, verantwoordelijke trekkers en budgettaire becijfering). De overheid moet ook een tijdspad uitwerken dat duidelijk aangeeft binnen welke termijnen welke (operationele) doelstellingen moeten gerealiseerd worden. De Vlor vraagt uitdrukkelijk naar een concrete beleidsplanning m.b.t. het realiseren van de vijf strategische doelstellingen. Hierbij is het belangrijk de impact van de uitvoering van het plan geletterdheid op de werking van de cbe en de cvo uit te tekenen.

5.5 Belang van gerichte streefcijfers, monitoring en effectmeting

Om een structureel geletterdheidsbeleid te realiseren op basis van het voorliggend plan, is een strikte monitoring, proces- en effectmeting cruciaal.

De streefcijfers, operationele doelstellingen en betrokken actoren hebben voornamelijk betrekking op actoren binnen het beleidsdomein Onderwijs. Andere belangrijke beleidsdomeinen – zoals Welzijn, Cultuur en Jeugd – worden nauwelijks door dit plan gevat. Nochtans zijn er voldoende aanknopingspunten te vinden om de betrokkenheid van andere actoren te concretiseren (zie punt 5.2).

De Vlor vraagt dat er bij de concretisering van de operationele en strategische doelstellingen de nodige aandacht besteed wordt aan het identificeren en benoemen van de verschillende betrokken actoren. Het is voor de Vlor niet altijd duidelijk waarom bepaalde actoren al dan niet vermeld worden bij de vijf strategische doelstellingen. Er moet voldoende aandacht besteed worden aan een consequente keuze van bepaalde actoren enerzijds, en aan het identificeren van de betrokken actoren voor elke doelstelling (zowel actoren binnen Onderwijs als actoren binnen andere betrokken beleidsdomeinen) anderzijds.

De strategische en operationele doelstellingen moeten in het kader van de engagementsverklaring verder geconcretiseerd en SMART geformuleerd worden. Dit maakt een monitoring en effectmeting mogelijk. Het is belangrijk dat er ook voor de monitoring en effectmeting voldoende budgettaire ruimte voorzien wordt.

In het voorliggende plan geletterdheid worden indicatoren (of streefcijfers) vermeld. De Vlor is van mening dat deze indicatoren onvoldoende concreet zijn om de effecten van het plan geletterdheid te evalueren. De Vlor erkent dat via deze streefcijfers het plan geletterdheid gelinkt wordt aan ruimere beleidskaders en dat is een positieve aanzet om te komen tot een horizontaal beleid. Het uitvoeren van een effectmeting vraagt echter om het ontwikkelen van meer gerichte indicatoren.

Mia Douterlungne
administrateur-generaal

Harry Martens
voorzitter