

Samen werken aan taal

Een advies over laaggeletterdheid



Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven; de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de heer H.M. de Jonge; de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mevrouw drs. T. van Ark; de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; de heer drs. R.W. Knops

Deze publicatie betreft de 'ministersversie' van het advies, vooruitlopend op de officiële SER-uitgave.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding advies	8
1.2 Focus, voorbereiding en opbouw advies	9
2. Problematiek laaggeletterdheid	11
2.1 Laaggeletterdheid: wat is het en voor wie geldt het?	11
2.2 Afbakening en omvang van de doelgroep van dit advies	13
2.3 Toename aantal laaggeletterden	15
2.4 Groeiende noodzaak urgente aanpak	17
2.5 Conclusie	18
3. Beleid aanpak laaggeletterdheid	21
3.1 Beleidscontext	21
3.2 Opbrengsten gevoerd beleid.....	24
3.3 Gevolgen huidig beleid	27
3.4 Conclusies	28
4. Voorstellen voor verbetering	30
4.1 Inleiding.....	30
4.2 Algemene beleidsrichtingen en aandachtspunten	31
4.3 Voorgestelde beleidsaanpak en -voering	33
4.4 Nadere uitwerking voorgesteld beleid	35
4.4.1 Preventie laaggeletterdheid	35
4.4.2 Voldoende aanbod van cursussen en opleidingen op maat	36
4.4.3 Toeleiding van laaggeletterde mensen: opsporing, signalering en doorverwijzing	38
4.4.4 Ondersteuning.....	39
4.4.5 Randvoorwaarden	40
4.5 Tot slot	42
Bijlagen	
1 Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken	43
2 Voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1)	44
3 Literatuurlijst.....	50

Voorwoord

Laaggeletterdheid is een van de meest hardnekkige en indringende vraagstukken in onze samenleving. Naar schatting 2,5 miljoen mensen kampen met dit probleem. Daarbij rekenen we de mensen mee die problemen met digitale vaardigheden hebben. Het feit dat we nog steeds geen precieze cijfers hebben over het aantal laaggeletterden is enigszins tekenend voor het beleid.

In periodes van hoogconjunctuur wordt er geïntensiveerd en geïnvesteerd, in periodes van laagconjunctuur verdwijnt het weer van de agenda. Toch is laaggeletterdheid voor de mensen die het betreft, en voor de samenleving als geheel, een van de meest indringende vraagstukken. De SER wil dan ook de noodklok luiden over deze problematiek. Mensen kunnen zich namelijk minder goed ontwikkelen als ze beperkte taalvaardigheden, rekenvaardigheden en digitale vaardigheden hebben. Zowel in het werk als in hun persoonlijk leven hebben ze hier veel nadeel van. Om maar een paar voorbeelden te noemen: de hulp aan je schoolgaande kind, het benutten van bijsluiters of het niet kunnen lezen van het aantal calorieën op verpakkingen als je wilt afvallen.

Laaggeletterd zijn is niet alleen een probleem voor de laaggeletterden zelf. Ook werkgevers ondervinden nadelen als de basisvaardigheden van hun personeel beperkt zijn. Communicatie gaat moeizaam, veiligheidsvoorschriften komen in het geding, de productiviteit is niet optimaal, maar ook blijven kansen liggen als innovaties niet benut worden. Er is voor werkgevers echt wat te winnen als ze zich bekommeren om de basisvaardigheden van hun personeel. Juist nu de ontwikkelingen in de samenleving, op het werk en in de technologie snel gaan, wordt de behoefte aan basisvaardigheden steeds groter. Om die ontwikkelingen bij te kunnen houden zijn de basisvaardigheden voor taal, rekenen en computer- of mediagebruik onontbeerlijk.

Het is voor niet-laaggeletterden moeilijk voor te stellen wat het betekent om niet goed te kunnen lezen, schrijven of rekenen. De samenleving is zo doordeesemd van taal, cijfers en digitale technologie dat de basisvaardigheden nodig zijn om op basaal niveau mee te kunnen doen aan de samenleving. Er is niet veel fantasie voor nodig om te bedenken dat laaggeletterdheid ook tot het ontstaan van andere problemen in het "gewone leven" kan leiden. Laaggeletterdheid kan de oorzaak zijn van problematische schulden, langdurige werkloosheid en slechtere gezondheid. Naast de ellende die dat voor de persoon in kwestie betekent, legt dat ook een claim op de samenleving. Het verlies aan productiviteit én de kosten die direct of indirect voortkomen uit de problemen waar laaggeletterden tegenaan lopen, worden geraamd op meer dan een miljard euro per jaar. Alleen al om die reden is een serieuze aanpak van laaggeletterdheid een goede investering.

De SER vraagt in dit advies daarom nu een substantiële en langdurige aanpak te kiezen. De versnippering en ondoelmatigheid in de huidige aanpak moet worden tegengegaan. Er is een professionaliseringsslag nodig. Zeker in een tijd waarin zoveel wordt gesproken over "een leven lang ontwikkelen" moet het bestrijden van laaggeletterdheid prioriteit krijgen.

In dit advies presenteert de SER uitgangspunten en aanbevelingen voor een stevige aanpak. Het advies bevat een scala van noodzakelijke activiteiten; van toeleiding en werving van laaggeletterden tot een breed cursusaanbod.

Ook het kabinet heeft daarvoor recent een nieuwe aanpak gepresenteerd. De SER ziet deze aanpak als een eerste aanzet, maar geeft in dit advies aan dat ook verdergaande stappen nodig zijn:

- Er moet een landelijk dekkend cursusaanbod zijn in gemeenten en bij bedrijven
- Iedereen die een rol kan spelen bij het stimuleren van potentiële cursisten moet de kans krijgen die rol te pakken
- Betrokken partijen moeten beter samenwerken.

De landelijke overheid zou hiertoe de regie moeten pakken, in samenspraak met gemeenten, sociale partners en uitvoerders. Daarvoor horen ook de benodigde middelen beschikbaar te komen.

In een welvarend land als Nederland zou de ambitie moeten zijn dat zoveel mogelijk mensen over de basisvaardigheden beschikken. Ook dát is beschaving.

Mariëtte Hamer
Voorzitter SER

Samenvatting

Aanleiding en focus

De SER vraagt met dit advies aandacht voor het urgente maatschappelijke probleem van laaggeletterdheid. Op initiatief van sociale partners en kroonleden zijn daartoe beleidsvoorstellen en aanbevelingen geformuleerd. De raad beveelt aan dat de overheid deze voorstellen samen met sociale partners, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en deskundigen uitwerkt.

Bij laaggeletterdheid gaat het om mensen die onvoldoende kunnen lezen, schrijven en/of rekenen en/of onvoldoende digitale basisvaardigheden hebben. Volgens schattingen en onderzoeken varieert het aantal laaggeletterde mensen in Nederland van 1.3 miljoen tot 2.5 miljoen volwassenen, afhankelijk van de gehanteerde definitie. De Algemene Rekenkamer schatte het aantal laaggeletterden (in 2016) op 2,5 miljoen mensen. Eenzelfde hoog cijfer doet de ronde als het gaat om het aantal mensen met lage of geen digitale basisvaardigheden. Volwassenen met lage digitale vaardigheden zijn niet per definitie laaggeletterd. Omgekeerd hebben laaggeletterde mensen vaak wel problemen met digitale basisvaardigheden.

De raad vat de term laaggeletterdheid weliswaar breed op, maar in dit advies ligt de focus op taalvaardigheid. Reden hiervoor is dat bestaand onderzoek, ook over de doelmatigheid van beleid, met name gaat over taalvaardigheid. Veel voorstellen kunnen worden doorgetrokken naar digitale basisvaardigheden. Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid op taalgebied kan zo ook bijdragen tot betere digitale vaardigheden.

Tussen laaggeletterde mensen bestaan grote verschillen in achtergrondkenmerken, hun loopbaan, (taal)vaardigheidsniveaus en sociale problematieken. Sommige laaggeletterde mensen kampen met een combinatie van problemen, al dan niet veroorzaakt door hun laaggeletterdheid. Laaggeletterdheid komt vaker voor in een aantal specifieke beroepen en sectoren.

De raad beveelt extra onderzoek van de problematiek van laaggeletterdheid aan. Nodig is meer kwantitatief onderzoek naar de precieze omvang van de huidige groep laaggeletterde mensen en kwalitatief onderzoek naar de succes- en faalfactoren van het in het verleden gevoerde beleid.

Doelstellingen aanpak laaggeletterdheid

Technologische ontwikkelingen en veranderingen op de arbeidsmarkt gaan snel. Om daarin mee te kunnen komen hebben mensen basisvaardigheden nodig op het gebied van taal en rekenen en digitale vaardigheden. Robotisering, digitalisering en toenemende digitale communicatie maken die noodzaak alleen maar groter. Ook het streven van de overheid naar meer zelfredzaamheid en meer participatie van burgers maakt de aanpak van laaggeletterdheid hard nodig.

De raad vindt dat laaggeletterdheid om economische en sociale redenen sneller moet worden teruggedrongen. Dit heeft tal van positieve effecten: meer sociale cohesie, toename van gezondheid, hogere productiviteit, maatschappelijke welvaart en economische groei. De aanpak van laaggeletterdheid moet ervoor zorgen dat iedereen – binnen de eigen mogelijkheden – de basisvaardigheden kan leren waarmee hij of zij in de samenleving en op de werkvloer kan meedoen.

Aandachtspunten voor beleid

Zonder gericht beleid zal het aantal laaggeletterden de komende jaren niet afnemen. Sterker nog: het aantal zal waarschijnlijk toenemen door de vergrijzing en de komst van nieuwkomers. Om het aantal laaggeletterden écht te verminderen is een structurele en consistente aanpak nodig, met meer middelen en naast snelheid ook een lange adem.

De raad ziet de volgende aandachtspunten voor beleid:

1) Samenwerking tussen veel verschillende partijen is nodig om het beste resultaat te bereiken. Naast de landelijke overheid hebben ook decentrale overheden, werkgevers,

werknemersorganisaties, het onderwijs, maatschappelijke organisaties en andere partijen een rol.

2) Belangrijk is om rekening te houden met de verschillen tussen laaggeletterde mensen. Een gedifferentieerde aanpak is nodig. De raad stelt voor prioriteit te geven aan laaggeletterden die de grootste problemen ondervinden én aan laaggeletterden die snel en effectief kunnen worden geholpen. De hulp moet gericht zijn op het voorkomen van verder verlies van vaardigheden en op het behoud van de positie op de arbeidsmarkt.

3) Beleid moet integraal zijn. Samenhang is nodig in het beleid gericht op preventie van laaggeletterdheid, het beleid in het sociaal domein (inkomen, wonen, zorg, welzijn) en het beleid omtrent de arbeidsmarkt en een leven lang ontwikkelen (aanpak op de 'werkvloer'). Integraal beleid kan versnippering van het voorzieningenaanbod tegengegaan.

Voorgesteld beleid

De raad pleit voor een integrale aanpak in fases.

Op de korte termijn moeten bestaande middelen volgens de raad efficiënt en volledig worden ingezet. Daarnaast moet een inventarisatie plaatsvinden naar wat nog meer nodig is voor een effectieve aanpak. Ook moet er snel verbetering komen in de bestaande infrastructuur: de grote versnippering moet verdwijnen. Daarmee wordt het aanbod voor potentiële deelnemers beter herkenbaar.

De kabinetsvoornemens van 18 maart 2019 bevatten hiertoe goede aanzetten. Het kabinet wil het aanbod verder professionaliseren, een landelijk kenniscentrum inrichten en de infrastructuur beter laten functioneren. Het stelt daarvoor extra geld beschikbaar.

De raad ziet de kabinetsplannen als een eerste stap, die echter nog volstrekt onvoldoende is om een landelijk dekkende aanpak te realiseren.

De raad beveelt aan allereerst de beschikbare infrastructuur te vereenvoudigen, transparanter en beter toegankelijk te maken. Dat vraagt betrokkenheid van sociale partners, gemeenten en andere partners. Het bestaande aanbod moet worden gebundeld en versterkt en er moeten landelijke kwaliteitskaders worden opgesteld.

De raad vindt dat er snel volgende stappen moeten worden gezet. Laaggeletterdheid is een groot en urgent maatschappelijk probleem. Met het oog op de omvang en de complexiteit van het probleem vindt de raad meer landelijke sturing en regie dringend nodig. Ook aan kaders die de kwaliteit, effectiviteit en toegankelijkheid van het regionale aanbod borgen, is behoefte.

Het huidige budget is te laag om alle laaggeletterden te kunnen bereiken en om aan hun (impliciete) maatschappelijke behoefte tegemoet te komen. Die potentiële vraag is veel groter dan de huidige, expliciete vraag én groter dan het aanbod om basisvaardigheden aan te leren. Het budget moet stapsgewijs groot genoeg worden om zoveel mogelijk laaggeletterde mensen passend te scholen.

De raad vindt het nodig succesvolle activiteiten uit te rollen en te streven naar een landelijk en regionaal dekkend, toegankelijk scholingsaanbod.

Nodig zijn:

- een herkenbare, laagdrempelige fysieke locatie in gemeente of wijk, waar laaggeletterde mensen terecht kunnen voor informatie over het aanbod, oefenen met eenvoudige programma's en bij voorkeur ook voor cursussen. Deze plekken, waarvan de kwaliteit publiek is geborgd, kunnen ook helpen bij het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid;
- een landelijk kader voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod en de professionaliteit van docenten. Het kader moet ruimte geven voor regionale en lokale verschillen in de uitvoering;
- meer inzicht in de beoogde doelgroepen en landelijk vastgestelde indicatiecijfers. Per doelgroep kan zo het niveau van geletterdheid verbeterd worden;
- voldoende landelijk budget met geoordeelde middelen voor gemeenten en uitvoerders. De €84 miljoen die het kabinet nu uitgeeft zal te weinig zijn om een veel grotere groep laaggeletterden te kunnen helpen. Om de problematiek van laaggeletterdheid uiteindelijk effectief en structureel op te lossen lijkt eerder een verdubbeling van dit budget nodig te zijn;
- uitbreiding van de cofinancieringsregeling voor bedrijven en vakbonden om laaggeletterde werknemers te herkennen en te scholen.

Belang van preventie

De raad adviseert prioriteit te geven aan de preventie van taalachterstanden op jonge leeftijd. Geen enkele leerling zou – binnen de eigen mogelijkheden – laaggeletterd het onderwijs moeten verlaten. Dat vraagt extra inzet en middelen voor voorschools taalonderwijs, zoals de SER bepleitte in het advies *Gelijk goed van start* (2016), en extra aandacht en maatwerk in het funderend onderwijs en eventueel daarna.

Voldoende aanbod van cursussen op maat

De raad vindt het noodzakelijk dat alle gemeenten een passende infrastructuur krijgen met voldoende aanbod van kwalitatief goede cursussen voor laaggeletterde mensen om hun basisvaardigheden te ontwikkelen. Extra aandacht voor digitale vaardigheden is wenselijk. Naast meer uniformiteit in het cursusaanbod door landelijke kwaliteitskaders – met ruimte voor maatwerk – zijn uiteraard voldoende professionele docenten noodzakelijk.

Om voldoende aanbod van passende cursussen en opleidingen te realiseren, vindt de raad het belangrijk dat ook in de werkomgeving initiatieven worden genomen. Werkgevers kunnen laaggeletterde werknemers scholing op maat aanbieden. En mogelijkheid is dat laaggeletterde werknemers een trekkingsrecht krijgen op de educatiemiddelen en daarbij de beoogde individuele, publiek gefinancierde leerrekening gebruiken. Naast individuele bedrijven kunnen ook vakbonden en werkgevers via O&O-fondsen bijdragen aan de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer. Daarvoor is cofinanciering vanuit de overheid en directe steun van het door het kabinet beoogde landelijke kenniscentrum nodig.

Toeleiding: signalering en doorverwijzing van laaggeletterde mensen

Voor de toeleiding van laaggeletterde mensen ziet de raad twee sporen.

Gemeenten hebben regie-verantwoordelijkheid voor het tijdig signaleren van laaggeletterdheid bij mensen die een beroep doen op voorzieningen binnen het sociaal domein en veelal geen betaalde baan hebben. Vaak hebben zij te maken met meerdere problemen naast hun laaggeletterdheid, zoals armoede, schulden, werkloosheid, een slechte gezondheid, en/of problematische leefomstandigheden.

Werkgevers en werknemers (en hun organisaties) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een effectieve aanpak van laaggeletterdheid van werkenden. Dat kan onder meer via opsporing en signalering, scholingsprojecten, dienstverlening en begeleiding op de werkvloer. De raad vindt het wenselijk dat er een aanbod komt van voorzieningen en regelingen die sociale partners ondersteunen bij het opzetten van activiteiten voor een laagdrempelige serviceverlening laaggeletterdheid. Deze serviceverlening verloopt via adviseurs, coaches en ook digitaal en moet goed aansluiten op de behoefte van werkenden en werkgevers aan ondersteuning. De serviceverlening levert maatwerk en functioneert als vraagbaak voor werkgevers, met name in het midden- en kleinbedrijf en voor werknemers(organisaties). De serviceverlening voorziet in hulp bij het opsporen en signaleren van laaggeletterdheid en bij het doorverwijzen van laaggeletterde mensen naar bijvoorbeeld Taalpunten en Taalhuizen.

Ondersteuning en randvoorwaarden

De raad ondersteunt het voornemen van het kabinet een onafhankelijk landelijk kenniscentrum basisvaardigheden in te stellen. Het kenniscentrum moet eenduidig aangestuurd te worden en voldoende middelen hebben.

Een randvoorwaarde bij het voorgestelde beleid is volgens de raad dat er een publiekscampagne komt voor bewustwording bij alle betrokkenen. Ook mag van laaggeletterde personen die daartoe in staat zijn in redelijkheid worden verwacht dat het beroep op de eigen verantwoordelijkheid groter wordt naarmate er een meer dekkend voorzieningenniveau wordt gerealiseerd. Tot slot moeten de voortgang en de resultaten worden gemonitord.

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetst de raad de redenen voor en de aanleiding van dit advies over laaggeletterdheid (par. 1.1). Daarna wordt ingegaan op de focus van het advies (par. 1.2) en op de voorbereiding en de opbouw ervan (par. 1.3).

1.1 Aanleiding advies

Eerdere SER-adviezen

In verschillende adviezen heeft de SER aangekondigd nader te zullen ingaan op de problematiek van laaggeletterdheid¹.

De raad achtte het in het verkennende advies *Mens en technologie* (oktober 2016) van belang dat een behoorlijk deel van de (potentiële) beroepsbevolking nog niet over de noodzakelijke digitale vaardigheden beschikt, hetgeen ook te maken kan hebben met het onvoldoende kunnen schrijven en lezen in de Nederlandse taal. Verwacht kan worden dat deze groep te maken dreigt te krijgen met een toenemende achterstand ten opzichte van de digitale technologieën. Het aanpakken van laaggeletterdheid vraagt grote urgentie.

In het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (april 2017) vroeg de SER specifieke aandacht en ondersteuning voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt voor wie uitgebreide om- of bijscholing geen reële kans op werk biedt. Daarvoor is een aanvullende benadering gewenst. De raad kondigde aan hierop (in samenhang met de aanpak van de problematiek van laaggeletterden) in een vervolgadvisie nader terug te komen. Ook formuleerde de raad een aantal beleidsaanbevelingen (zie verder in hoofdstuk 4).

In het advies *Toekomstgericht beroepsonderwijs* (november 2017) kondigde de raad aan om de positie van laaggeletterden meer diepgaand te zullen verkennen². Zij beheersen de basisvaardigheden taal, rekenen en digitale geletterdheid niet op een zodanig niveau dat zij zich voldoende kunnen handhaven op de veranderende arbeidsmarkt en in de digitaliserende samenleving. De uitdaging is om hen op een passende manier te ondersteunen om hun basisvaardigheden verder te ontwikkelen zodat zij kunnen blijven meedoen in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Hier ligt een maatschappelijke opdracht voor de overheid en andere betrokkenen. De SER ziet dit als een groot maatschappelijk vraagstuk en wil zich buigen over de gevolgen van het gevoerde beleid en opties om dit vraagstuk krachtig op te pakken.

Laaggeletterdheid als urgent aan te pakken maatschappelijk probleem

Technologische ontwikkelingen (digitalisering, robotisering) en mondialisering leiden tot steeds snellere veranderingen in productieprocessen en economische bedrijvigheid, tot verschuivingen op de arbeidsmarkt en tot een toenemende complexiteit in en van de samenleving. Voor sommige groepen wordt het steeds lastiger om deze veranderingen bij te houden. De zogeheten kenniseconomie vraagt een hoger niveau van kennis en vaardigheden, zowel meer complexe skills als basisvaardigheden als taal en rekenen.

De genoemde ontwikkelingen nopen ook tot een leven lang ontwikkelen, zoals de SER al in meerdere adviezen heeft bepleit (SER, 2017). Met anderen moest de raad ook vaststellen dat leren en ontwikkelen na het initiële onderwijs niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Degenen met de minste schoolbagage nemen veelal het minst deel aan activiteiten en initiatieven gericht op leven lang leren. Een deel van hen heeft om uiteenlopende redenen geen positieve leerervaring gehad. Dit klemt des te meer nu de toenemende krapte (in sommige sectoren) op de arbeidsmarkt ook kansen biedt voor laagopgeleide en laaggeletterde werkenden.. Het is in het kader van deze ontwikkelingen van groot belang om iedereen binnen boord te krijgen

¹ Zie de (verkennde) adviezen *Mens en technologie* (oktober 2016), *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (april 2017) en *Toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs* (november 2017).

² Advies 15/09, p. 17.

én te houden³: ook in tijden dat de arbeidsmarkt minder krap is, is het belangrijk dat iedereen de kans krijgt mee te doen op de arbeidsmarkt.

Lastig punt bij de aanpak van laaggeletterdheid is echter dat het om een onderwerp gaat waarop vaak nog een taboe rust omdat mensen zich ervoor schamen. Daarom zijn deze meestal kwetsbare doelgroepen lastig te bereiken voor beleidsmakers (Ecorys, 2014). De aanpak van laaggeletterdheid vergt een lange adem en vraagt langdurig doorzettingsvermogen. Voorkomen moet worden dat mensen als gevolg van laaggeletterdheid in de marge van de samenleving blijven dan wel dreigen te komen en dat dit van generatie op generatie wordt overgedragen.

Tot slot is laaggeletterdheid in de ervaringen en perceptie van mensen een groeiend probleem nu de overheid steeds meer uitgaat van de zelfredzaamheid en participatie van burgers op allerlei leefgebieden: mensen worden verantwoordelijk geacht (dan wel gesteld) voor de eigen loopbaanontwikkeling. Laaggeletterdheid is van invloed op tal van levensdomeinen: op de positie op de arbeidsmarkt, op de inkomenssituatie (in geval van armoede en schulden), op de (ervaren) gezondheid en het welzijn van mensen, en op maatschappelijke participatie (Buisman, 2013). Ook communicatie met de overheid, die steeds meer digitaal verloopt, vergt meer van burgers: er is veel kennis en inzicht nodig om de weg te vinden en te volgen naar en binnen (overheids)instanties op de gebieden van onder meer werk en inkomen, zorg, welzijn en wonen. Dat geldt in het bijzonder voor kwetsbare doelgroepen die bovengemiddeld vaak met deze instanties te maken hebben (Nationale Ombudsman, 2013).

1.2 Focus, voorbereiding en opbouw advies

Taal, rekenen en digitale vaardigheden

Laaggeletterdheid gaat niet altijd alleen over lezen en schrijven. Het wordt vaak gedefinieerd als een breder begrip, dat alle basisvaardigheden (taal, rekenen, digitale vaardigheden) omvat die nodig zijn voor functioneren in onze maatschappij. Bovendien hangen taal- en rekenvaardigheden nauw met elkaar samen: volwassenen die laag presteren met betrekking tot taal, hebben vaak ook moeite met rekenen⁴ (OECD, 2013).

Digitale vaardigheden

Voor een grote groep laaggeletterde mensen zijn de digitale informatiekkanalen daarnaast vaak te talig om de weg te kunnen vinden. Maar niet alle volwassenen met een gebrek aan digitale vaardigheden hebben ook moeite met taal. Wel blijkt dat de mensen die geen enkele digitale vaardigheid hebben (die zogeheten helemaal digibeet zijn; ca 3% van de volwassenen), gemiddeld genomen ook laaggeletterd zijn (Baaij et al, 2014). Met name de combinatie van lage digitale vaardigheden en lage taalvaardigheden is problematisch en betekent een dubbele achterstand: zonder een basaal taalbegrip is het lastig om een computer te kunnen bedienen of een webbrowser te gebruiken (Van Deursen en Van Dijk 2014). De aanpak van laaggeletterdheid kan daarmee ook helpen om drempels weg te nemen in de ontwikkeling van digitale vaardigheden.

Focus op taal

Hoewel het begrip laaggeletterdheid dus vaak breed wordt opgevat is het merendeel van de beleidsaanpakken (en cursussen) in Nederland in het kader van laaggeletterdheid, gericht op het verhogen van het taalniveau. Dat geldt ook voor de onderzoeksgegevens over de impact, opbrengsten, knelpunten van deze aanpakken: er zijn slechts beperkt gegevens beschikbaar over de opbrengsten van cursussen rekenvaardigheden of digitale vaardigheden voor volwassenen.

³ Resultaten en opbrengsten van de Conferentie Nederland Digitaal, 18-21 maart 2019

⁴ Dit blijkt uit PIAAC. De samenhang tussen taal- en rekenvaardigheden is in Nederland sterk in vergelijking met andere landen (0.89) Pearson correlation coëfficiënt, waarbij 1 = perfecte samenhang en 0 = geen samenhang (OECD, 2013).

Voor dit advies betekent dit concreet dat in de beschrijving van de problematiek van laaggeletterdheid (h2) en de beleidsaanpak (h3) wordt uitgegaan van beschikbare cijfers met een focus op volwassenen met lage taalvaardigheden. De aanbevelingen (h4) zijn echter van toepassing voor de bredere groep van volwassenen met lage basisvaardigheden. De raad stelt voor om de aanpak van het gebrek aan digitale vaardigheden zoveel mogelijk gelijk op te laten gaan.

Vorbereiding en opbouw advies

Gezien de urgentie van laaggeletterdheid als aan te pakken maatschappelijk probleem én de eerder gedane aankondigingen om de problematiek van laaggeletterdheid nader te verkennen, wil de raad met dit op eigen initiatief gegeven advies een bijdrage leveren aan het beleid gericht op een effectieve aanpak van laaggeletterdheid. Het advies is voorbereid door de commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken⁵ en is vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van 12 april 2019⁶.

Na dit inleidende hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de problematiek van laaggeletterdheid (hoofdstuk 2), en op het gevoerde beleid (hoofdstuk 3). Tot slot formuleert de raad een set van voorstellen ter verbetering (hoofdstuk 4).

⁵ Bijlage 1 bevat een overzicht van de samenstelling van de commissie.

⁶ Het verslag van deze raadsvergadering is te lezen op: www.ser.nl.

2. Problematiek laaggeletterdheid

In dit hoofdstuk gaat de raad in op de groei van het aantal laaggeletterden en de groeiende urgentie van de aanpak. Aan de orde komen eerst de vragen: wat is laaggeletterdheid (par. 2.1)? En welke groepen in Nederland zijn laaggeletterd (par. 2.2)? Daarna wordt ingegaan op de groei van het aantal laaggeletterden (par. 2.3) en de daardoor groeiende noodzaak van een doeltreffende en efficiënte de aanpak van laaggeletterdheid (par. 2.4).

2.1 Laaggeletterdheid: wat is het en voor wie geldt het?

Wat is laaggeletterdheid en wanneer is er sprake van?

De afbakening van groepen laaggeletterden in Nederland is niet eenduidig. De cijfers, definities en interpretaties van de omvang van de groep verschillen geregeld. Dat heeft verschillende redenen.

1. Het antwoord op de vraag wanneer iemand laaggeletterd is, is niet eenduidig. Voor de afbakening van de groep worden namelijk verschillende standaarden gebruikt: een internationale en een nationale (zie kader).

Definities laaggeletterdheid

De definitie en de afbakening van de groep zijn -sinds midden jaren '90- allereerst gebaseerd op internationaal vergelijkende onderzoeken naar basisvaardigheden van volwassenen - IALS (1995) ALL (2008) en PIAAC (2013)- die elke 10 jaar door de OECD worden uitgevoerd. Laaggeletterden hebben moeite met het gebruiken van gedrukte en geschreven informatie om te functioneren in de maatschappij, om de eigen doelen te bereiken en om de eigen kennis en mogelijkheden te ontwikkelen. Deze definitie gaat uit van een functionele invulling van taal- en rekenvaardigheden, namelijk de vaardigheden die essentieel zijn voor het begrijpen, analyseren en gebruiken van informatie die we in het dagelijks leven en op het werk tegenkomen (OECD; 2012). Digitale vaardigheden worden in PIAAC niet onderzocht.

Internationale onderzoeken zoals PIAAC meten het niveau van geletterdheid (en gecijferdheid) met behulp van een toets. De resultaten worden weergegeven op een schaal oplopend van 0 tot 500. De scores zijn daarnaast ingedeeld in niveaus: voor taal- en rekenvaardigheid zijn vijf beheersingsniveaus gedefinieerd. De schalen beschrijven de kenmerken van de taken die volwassenen met een bepaald vaardigheidsniveau succesvol kunnen uitvoeren (OECD, 2013). Op niveau 1 (een toetsscore tussen 0 en 225 punten) is men laaggeletterd. Deze groep beschikt over een basiswoordenschat en kan eenvoudige informatie uit korte zinnen en (papieren of digitale) teksten halen. Maar volwassenen op dit niveau hebben moeite met het lezen van langere teksten, of om verschillende soorten informatie met elkaar te vergelijken en te interpreteren. En ook binnen de groep laaggeletterde mensen zijn gradaties aan te brengen: de meeste laaggeletterden scoren aan de bovenkant van de schaal van laaggeletterdheid (zie figuur 1). Een kwart (ongeveer 300.000 mensen) kan slechts een beperkte basiswoordenschat lezen, begrijpen en toepassen, driekwart (ongeveer 1 miljoen volwassenen) beschikt over een wat hoger taalniveau. 95% van deze laatste groep kan losse woorden lezen, 86% kan korte zinnen begrijpen en beoordelen. 82% snapt korte teksten (OECD, 2016).

In Nederland worden daarnaast nationale standaarden (referentieniveaus) gebruikt om niveaus van taal- en rekenvaardigheden te definiëren. Deze zijn deels afgestemd op de internationale standaarden maar niet een-op-een vergelijkbaar. Volgens deze nationale standaarden is men laaggeletterd als het taalniveau lager is dan niveau 2F: het eindniveau van taal en rekenen voor vmbo, mbo entree en mbo-2 of -3. Daarnaast wordt vaak het niveau van de startkwalificatie (een mbo-2 diploma) genoemd als ondergrens om te kunnen meedoen in het dagelijks leven en op het werk, en waaronder volwassenen als laaggeletterd worden beschouwd. Volgens deze (ruime) definitie vallen alle laagopgeleiden onder de groep laaggeletterden.

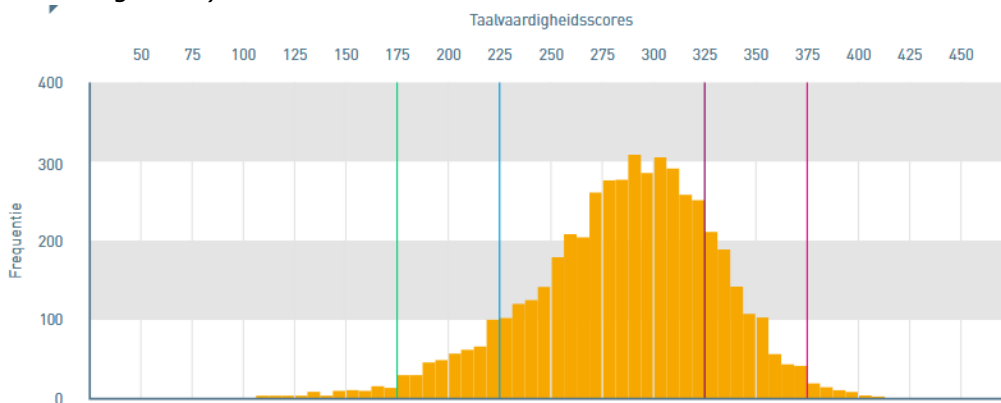
Landelijke cijfers over aantallen laaggeletterden in Nederland zijn vrijwel uitsluitend gebaseerd op de internationale afbakening. Het gaat om 12% van de potentiële beroepsbevolking: 1,3 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar. Maar deze cijfers zijn niet

een-op-een te koppelen aan het aantal volwassenen dat onder niveau 2F of de startkwalificatie van het Referentiekader presteert. Volwassenen zonder startkwalificatie behoren in het internationale PIAAC-onderzoek bijvoorbeeld niet per definitie tot de groep laaggeletterden. Van de volwassenen zonder startkwalificatie is ongeveer 23% laaggeletterd volgens de definitie van PIAAC. Het gemiddelde taalniveau van deze groep ligt rond de 255 punten, één niveau boven dat van laaggeletterdheid.

Er zijn dus verschillen aan te wijzen tussen de Nederlandse en internationale standaarden. De cijfers afkomstig van de verschillende onderzoeken en standaarden lopen in de discussie over laaggeletterdheid dan ook vaak door elkaar.

2. Ook verschilt de **omvang** van de groep al naar gelang de gehanteerde afbakening van de vaardigheden die onder het begrip laaggeletterd worden verstaan: taal; taal en rekenen; taal, rekenen en digitale vaardigheden. De Algemene Rekenkamer komt (in 2016) na analyse van dezelfde internationale PIAAC-dataset uit op 2,5 miljoen laaggeletterden in plaats van 1,3 miljoen (Algemene Rekenkamer, 2016). In deze cijfers zijn ook laaggecijferde volwassenen meegenomen. Deze groep heeft veelal, maar niet per definitie moeite met taal⁷. Tevens gaat de Algemene Rekenkamer uit van een extrapolatie van de cijfers voor oudere groepen (circa 740.000 65-plussers) die niet in het internationale onderzoek zijn meegenomen⁸.
3. Naast verschillende definities en daarmee samenhangende cijfers, is de groep laaggeletterden **heterogeen**. De term 'laaggeletterd' roept – zoals hierboven reeds is opgemerkt – het beeld op van een homogene groep die met dezelfde problemen te maken heeft. Dat is echter niet het geval: de variatie binnen de groep is groot (Fouarge et al., 2011). Laaggeletterdheid komt vaker voor onder bepaalde groepen zoals 55+ ers (22%), volwassenen zonder startkwalificatie (24%) en volwassenen met een migratieachtergrond (37%-eerste generatie). Overigens is het grootste deel van de laaggeletterden autochtoon: 65% of circa 870.000 mensen (Buisman e.a., 2013).

Figuur 1: scores taalvaardigheid. De blauwe lijn markeert de grens van laaggeletterdheid, de groene grens de groep laaggeletterden met (zeer) lage taalvaardigheden).



Bron: PIAAC (2013)

4. Tot slot is de beeldvorming over wat laaggeletterdheid inhoudt, **diffuus**. Het begrip laaggeletterd is vaak waardegeladen of subjectief en roept al gauw het beeld op van een groep die met dezelfde (grote) problemen te maken heeft. Van laaggeletterde volwassenen bestaat vaak het beeld dat ze helemaal niet kunnen lezen en schrijven. Dat geldt echter alleen voor analfabeten, niet voor de hele groep laaggeletterde mensen. Er zijn geen betrouwbare, recente cijfers over de omvang van de groep

⁷ Dit blijkt uit PIAAC. de samenhang tussen taal en rekenvaardigheden is in Nederland sterk in vergelijking met andere landen (0.89) Pearson correlatie coëfficiënt, waarbij 1 = perfecte samenhang en 0 = geen samenhang (OECD, 2013).

⁸ Het gaat dan ook om een inschatting: in 2023 zijn die nieuwe internationale PIAAC-cijfers bekend, daarin wordt het taalniveau van de groep 66-75 jarigen onderzocht

analfabeten in Nederlandse bekend, maar schattingen gaan uit van circa 2% van de volwassenen in Nederland (OECD, 2013)

2.2 Afbakening en omvang van de doelgroep van dit advies

Op basis van bovenstaande afbakeningen en definities hanteert de raad de internationale afbakening van het begrip laaggeletterdheid en de cijfers die daarbij horen: 1.3 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar op het laagste taalniveau uit het PIAAC-onderzoek. Dit zijn de enig beschikbare -landelijk representatieve- gegevens over de samenstelling en omvang van groepen laaggeletterden in Nederland. Uit de cijfers van de Algemene Rekenkamer mag echter worden afgeleid dat de totale groep laaggeletterde mensen een stuk groter kan zijn.

Omvang en samenstelling groep werkende en werkzoekende laaggeletterden

Het merendeel (56%) van de laaggeletterde mensen tot 65 jaar in Nederland heeft betaald werk. In totaal gaat het om 740.000 volwassenen. Deze groep is net zo vaak tevreden met hun baan als volwassenen die over een hoger niveau van taalvaardigheden beschikken. Wel hebben zij een grotere kans op een kwetsbare sociaal-economische positie (werk en inkomen). Ze verdienen gemiddeld een lager inkomen dan mensen die niet laaggeletterd zijn: ruim een op de drie laaggeletterden behoort tot de laagste inkomensgroep (Buisman et al., 2013). Ook zijn ze drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering dan niet-laaggeletterden (Christoffels et al., 2016).

Laaggeletterde werkenden zijn sterk oververtegenwoordigd in specifieke beroepen en sectoren. Tabellen I en II tonen 10 beroepen en sectoren waar de hoogste percentages laaggeletterden werkzaam zijn. In totaal zijn zo'n 247.000 laaggeletterden (ongeveer een derde van alle laaggeletterde werkenden) in deze 10 beroepen werkzaam.

Tabel I: top-10 beroepen in Nederland, met een hoog % laaggeletterde werkenden

	Beroep	gemiddeld % laaggeletterden	totaal aantal werkenden met dit beroep	aantal werkende laaggeletterden met dit beroep
1.	Schoonmakers	40%	257.000	102.800
2.	Hulpkrachten bouw en industrie	37%	70.500	26.085
3.	Productiemachinebedieners	37%	73.000	27.010
4.	Hulpkrachten landbouw	34%	28.500	9.690
5.	Keukenhulpen	27%	69.000	18.630
6.	Conciërges en teamleiders schoonmaak	27%	45.000	12.150
7.	Assemblagemedewerkers	25%	27.500	6.875
8.	Hoveniers, tuinders en kwekers	22%	74.000	16.280
9.	Bouwarbeiders ruwbouw	21%	64.500	13.545
10.	Koks	20%	69.500	13.900

Bron: gebaseerd op schattingen van ROA/Stichting Lezen & Schrijven (2019)

Tabel II: top-10 sectoren in Nederland, met een hoog % laaggeletterde werkenden

Sector	gemiddeld % laaggeletterden	totaal aantal bedrijven in 2016
1. Facility management, reiniging en landschapsverzorging	50%	23.300
2. Vervaardiging van kleding	29%	2190
3. Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen	27%	505
4. Vervaardiging van overige goederen	24%	5295
5. Wellness en overige dienstverlening; uitvaartbranche	22%	71.615
6. Landbouw, jacht en dienstverlening voor de landbouw en jacht	17%	70.685
7. Vervaardiging van metalen in primaire vorm	16%	380
8. Vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers	15%	710
9. Eet- en drinkgelegenheden	15%	43.835
10. Vervaardiging van voedingsmiddelen	15%	5.200

Bron: gebaseerd op schattingen van ROA/Stichting Lezen & Schrijven (2019)

Werkzoekenden

Ook onder specifieke groepen werkzoekenden zijn laaggeletterden oververtegenwoordigd. Daarbij is onderscheid gemaakt naar werkloosheidsduur en opleidingsniveau. Uit tabel III blijkt dat laaggeletterden met name oververtegenwoordigd zijn onder laagopgeleide werkzoekenden: meer dan 25% van deze groep is laaggeletterd. Het maakt daarbij niet uit of het om kortdurende (<12 maanden) of langdurende werkloosheid (> 12 maanden) gaat. Laaggeletterdheid zet werkzoekenden op een achterstand: een taalachterstand kan een belangrijke barrière vormen om (weer) aan het werk te komen.

Tabel III: % werkzoekenden, naar werkloosheidsduur en opleidingsniveau

Opleidingsniveau x werkloosheidsduur	% laaggeletterden
Laag x kort werkloos (<12 maanden)	Zeer hoog (25% en hoger)
Laag x lang werkloos (>12 maanden)	Zeer hoog (25% en hoger)
Middel x kort werkloos (<12 maanden)	Enigszins lager (5 tot 8%)
Middel x lang werkloos (>12 maanden)	Rond landelijk gemiddelde (8 tot 11%)
Hoog x kort werkloos (<12 maanden)	Veel lager (0 tot 5%)
Hoog x lang werkloos (>12 maanden)	Veel lager (0 tot 5%)

Bron: ROA/Stichting Lezen & Schrijven (2019)

Problemen specifieke doelgroepen

Het is zeer de vraag of het reëel is om aan te nemen dat alle volwassenen binnen de groep laaggeletterden zonder hulp in staat zijn om te kunnen (blijven) meedoen op de arbeidsmarkt vanwege de grote veranderingen en transities die daar gaande zijn, zoals robotisering en digitalisering. Deze vraag is van extra betekenis vanwege:

- de krapte op de arbeidsmarkt. Alle werkenden zijn nodig, nu staan nog teveel mensen aan de zijlijn. De werkgelegenheid zal naar verwachting ook voor laaggeletterden blijven groeien indien zij over de juiste vaardigheden beschikken;
- Het optimaal benutten van de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen: het gaat om de behoefte van *meer* arbeidskrachten en ook productievere arbeidskrachten, ondersteuning van innovatie en grotere werktevredenheid.
- Het toenemend belang van Leven lang ontwikkelen voor blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Juist voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven is dat in een digitaliserende, kennisintensieve samenleving van belang.

De aanpak van laaggeletterdheid vraagt om een gedifferentieerde benadering, toegesneden op de situatie en de vragen van verschillende doelgroepen. Soms zal een taal cursus via een ROC of een private taalaanbieder de juiste weg blijken, in een ander geval kan een digitaal (oefen)aanbod passend zijn. En een deel van de laaggeletterden kiest vanwege eerdere negatieve schoolervaringen liever voor een non-formeel leertraject (buiten de school georganiseerd) zoals taallessen door vrijwilligers, of een combinatie van hulp door taalvrijwilligers en formele scholing. Ook kan de werkplek een krachtige leeromgeving vormen.

2.3 Toename aantal laaggeletterden

Aandacht voor toenemende verschillen in vaardigheden

Al behoort Nederland in internationaal vergelijkend perspectief tot de landen met het laagste percentage laaggeletterden, het is wel een groeiend probleem. Hoewel het gemiddelde taalniveau in Nederland in de afgelopen jaren stabiel is gebleven, steeg het percentage laaggeletterden van 9,4% in 1994 naar 12% in 2013 (Buisman et al., 2013). Hierbij moet worden opgemerkt dat het dus om gedateerde cijfers gaat en dat de Algemene Rekenkamer in 2016 een ander signaal afgaf.

Zeker is dat in diezelfde periode ook het aandeel volwassenen met het hoogste niveau van taalvaardigheden steeg: van 16,2% naar 18,2%. De kloof tussen volwassenen met hoge en lage basisvaardigheden neemt daarmee toe: ten opzichte van 17 jaar geleden bevinden zich meer volwassenen aan de onderkant én aan de bovenkant van de vaardighedenverdeling. Dat geldt ook voor het verschil in taalvaardigheden tussen middelbaar en hoger opgeleide mensen. En ten opzichte van andere landen zijn de verschillen in taalvaardigheid tussen groepen (jong en oud, met en zonder migratieachtergrond) in Nederland groot (OECD, 2013). De groei van het aantal laaggeletterden in Nederland is het gevolg van verschillende trends.

Een deel van de jongeren verlaat laaggeletterd het onderwijs

Het Nederlandse onderwijs is van hoge kwaliteit en het gemiddelde onderwijsniveau is van oudsher goed. Toch signaleert de Inspectie Onderwijs in *De staat van het onderwijs* dat de gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen de afgelopen twee decennia geleidelijk maar gestaag zijn gedaald (2018)⁹.

Het aandeel leerlingen dat onvoldoende taalvaardig het basisonderwijs verlaat is licht gestegen van 1,4% in 2015 naar 2,2% in 2017. In absolute aantallen gaat het echter toch nog om ongeveer 3.500 leerlingen per jaar. Uit internationaal PISA-onderzoek blijkt dat de gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs niet wezenlijk zijn veranderd (Cito, 2008; 2015). Circa 18% van de 15-jarigen beschikt over onvoldoende taalvaardigheden (Cito, 2015). Zij zijn vooral afkomstig uit het praktijkonderwijs en de lagere leerwegen van het vmbo (met name vmbo-bb). Ook beschikt circa 6% van de (jong) volwassenen mbo'ers over onvoldoende taalvaardigheden (Groot et al; 2015). Daarnaast is het gemiddelde niveau van taalvaardigheden van jong-volwassenen (16-34 jaar) in de afgelopen 20 jaar gedaald (Houtkoop et al., 2011).

Op het totale aantal laaggeletterden in Nederland, is het aantal laaggeletterde jongeren echter klein. Het is een positieve ontwikkeling dat het niveau van de diploma's stijgt in het (voorbereidend) beroepsonderwijs: leerlingen halen steeds vaker een diploma op het hoogste niveau (mbo-niveau 4 of vmbo gl/tl), met het daarbij behorende taalvaardigheidsniveau¹⁰. Het is wel belangrijk dit met nader onderzoek te staven.

Momenteel wordt gewerkt aan een integrale herziening van het leerprogramma van het funderend onderwijs in het project Curriculum.nu¹¹. Het ontwikkelteam Nederlands van dat

⁹ In het voorwoord op de zeer recent verschenen Staat van het onderwijs (10 april 2019) constateert mevrouw Vogelzang, Inspecteur-generaal van het Onderwijs, dat minder leerlingen goed presteren op de kernvakken taal en rekenen en de laaggeletterdheid toeneemt. Ook wordt herhaald dat het percentage laaggeletterden onder 14-jarigen in Nederland tussen 2003 en 2012 is toegenomen van 11,5 naar 17,9 procent (Feskens, Kuhlemeier en Limpens, 2016).

¹⁰ Voor mbo-4 is dat referentieniveau 3F.

¹¹ Naar aanleiding van het advies Onderwijs2032 van de commissie Schnabel zijn in het project Curriculum.nu ontwikkelteams van leraren en experts gevormd. De ontwikkelteams ontwikkelen voor alle leergebieden van het funderend onderwijs een nieuw programma. Ze maken hierbij gebruik van experts en

project heeft in het nieuwe curriculum specifiek aandacht voor het leren over de eigen taalontwikkeling. Er worden doelstellingen ontwikkeld die erop gericht zijn de competente taalgebruiker te stimuleren zijn of haar taal een leven lang te blijven ontwikkelen.

De groep laaggeletterde migranten neemt toe

In absolute termen zijn de meeste laaggeletterden (65%) autochtoon. Onder deze groep is het percentage laaggeletterden al jaren stabiel (circa 8%). Dit is vergelijkbaar met het percentage onder tweede generatie volwassenen met een migratieachtergrond. Maar laaggeletterden zijn sterk oververtegenwoordigd in de groep die niet in Nederland is geboren: daarvan is ruim een derde (37%) laaggeletterd. Bovendien is dat percentage de afgelopen jaren gestegen: van 26% in 1994 naar 36% in 2013 (Buisman & Houtkoop, 2014). Hiervoor is er geen duidelijke verklaring op basis van de beschikbare cijfers; de stijging kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een veranderende samenstelling van de instroom van de migrantenpopulatie. Meer onderzoek naar de oorzaken hiervan is noodzakelijk.

Nederland vergrijst

Een op de vijf 55-plussers is laaggeletterd. Een belangrijke verklaring voor het stijgende percentage laaggeletterden is dat Nederland vergrijst: er komen als gevolg van de veranderende leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking steeds meer ouderen bij (CBS). Uit OECD-onderzoek blijkt dat het niveau van basisvaardigheden zoals taal en rekenen op hogere leeftijd daalt, ongeveer met één onderwijsniveau¹². In Nederland ligt dat omslagpunt rond het veertigste levensjaar (Buisman et al., 2013). Deze afname geldt voor alle volwassenen: of ze nu hoog- of laagopgeleid zijn (Houtkoop et al., 2011). Volwassenen met van wie de basisvaardigheden net boven het niveau van laaggeletterdheid uitkomen zijn daarbij extra kwetsbaar: zij beschikken over een lager aanvangsniveau van taalvaardigheid, dat op latere leeftijd nog verder afneemt. Het aanpakken van laaggeletterdheid is bovendien een complexere opgave aan het einde van de loopbaan dan voor de start: de initiële opleiding is sterk bepalend voor taalvaardigheden van volwassenen (Buisman et al., 2013). Dit onderschrijft het belang van een preventieve aanpak van laaggeletterdheid.

Vaardigheden veroudering: use it or lose it

Sommige onderzoeken wijzen op een samenhang tussen uittreding uit de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld door pensionering) en het niveau van cognitieve vaardigheden. Als mensen stoppen met werken, neemt het niveau van cognitieve (basis)vaardigheden sneller af. Achterliggend idee is de "use it or lose it"-hypothese: het gebruik van vaardigheden draagt op oudere leeftijd bij aan onderhoud ervan. Na pensionering zijn die mogelijkheden minder voorhanden (Adams et al, 2007). Cognitieve achteruitgang na pensionering geldt met name voor lager opgeleiden (De Grip et al, 2015). Bovendien kunnen andere activiteiten na pensionering (hobby's, vrijwilligerswerk) een compenserend effect hebben. Informeel leren kan op latere leeftijd dan ook bijdragen aan het onderhouden van basisvaardigheden: een open houding ten opzichte van leren waarbij leergierigheid centraal staat, hangt positief samen met een hoger niveau van basisvaardigheden. Dat geldt met name voor ouderen (Jurgens et al; 2017; Buisman et al., 2013).

Deze trends roepen een aantal vragen op, die (nog) niet te beantwoorden zijn op basis van bestaand onderzoek:

- welk deel van de laaggeletterde groep verlaat onvoldoende taalvaardig het funderend onderwijs, en voor welk deel zakt het taalniveau op latere leeftijd terug naar onvoldoende niveau?
- welke groepen zijn verantwoordelijk voor het grootste aandeel van de groei van het aantal laaggeletterden in Nederland?

maatschappelijk betrokkenen, organiseren in verschillende ronden brede maatschappelijke consultaties en werken intensief met elkaar samen om de samenhang van de curricula te waarborgen.

¹² In deze cijfers is de ontwikkeling van taalvaardigheid gedurende de levensloop door middel van een synthetische cohortanalyse in kaart gebracht.

2.4 Groeiende noodzaak urgente aanpak

Naast de groei van de omvang van de groep laaggeletterden in Nederland, is een aantal maatschappelijke trends aan te wijzen die nopen om de problematiek van de laaggeletterdheid dringend en systematischer aan te pakken. Hieronder worden er enkele genoemd.

De ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van laaggeletterden

Laaggeletterde mensen zijn –op de korte termijn– niet vaker werkzaam in krimp- of groeiberoepen dan niet-laaggeletterden. Laaggeletterden werken wel relatief vaak in beroepen waar de vervangingsvraag hoog is, doordat mensen de arbeidsmarkt (tijdelijk) verlaten. Tegelijkertijd blijkt dat juist werkgevers binnen deze beroepen nauwelijks of geen problemen hebben om deze vacatures te vullen. Laaggeletterden hebben dan te maken met concurrentie van niet-laaggeletterden (Sijbers et al., 2016).

Daarnaast geldt dat door toenemende complexiteit van het werk generieke vaardigheden, zoals taal- en rekenvaardigheden, belangrijker worden bij het uitvoeren van werk (Fouarge, 2017). Werkende laaggeletterden lopen het risico om niet goed mee te kunnen komen met deze ontwikkelingen op de werkvloer. In beroepen die vaak vragen om hoge niveaus van deze vaardigheden groeide de werkgelegenheid in de afgelopen 20 jaar sterk. Beroepen waarin deze vaardigheden weinig worden ingezet, groeiden het minst. Dat geldt voor het hele beroepenspectrum in Nederland.

Tevens is er een aantal transities bezig (zoals digitalisering en robotisering) of op korte termijn te verwachten (zoals verduurzaming en circulaire economie) die de arbeidsmarktsituatie van laaggeletterde mensen zal beïnvloeden.

Laaggeletterdheid als onderdeel van een complex van meerdere problemen

Taalvaardigheden hebben impact op de positie op de arbeidsmarkt, werk en inkomen. Een deel van de laaggeletterden heeft een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Zoals reeds vermeld in par. 2.2 behoort een kwart van de langdurig werklozen in Nederland tot de groep laaggeletterden. Een op de drie laaggeletterden behoort tot de laagste inkomensgroepen. 6% van de laaggeletterden is langdurig arm, en 19% leeft ten minste een jaar van een inkomen onder de armoedegrens. Ook zijn laaggeletterden drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering als niet-laaggeletterden (Christoffels et al., 2016). In de Kamerbrief *Ambities kinderarmoede* constateert de staatssecretaris van SZW dat kinderen uit gezinnen met laaggeletterde ouders, minder goed op het gebied van taal presteren op school. Deze kinderen hebben ook op latere leeftijd een hoger risico op een lagere sociaaleconomische positie. Armoede is niet alleen complex, maar ook een intergenerationeel probleem (TK, Verkenning reductiedoelstelling kinderarmoede, 2019).

Verder hangt laaggeletterdheid samen met het ontbreken van sociale inclusie (De Greef & Segers; 2014; 2018). Laaggeletterden doen minder vaak vrijwilligerswerk, hebben minder vertrouwen in de politiek en mensen om hen heen, en geven aan een slechtere gezondheid te hebben dan mensen die niet laaggeletterd zijn. Ook wonen ze veelal in een wijk met een lagere sociale status (Christoffels et al., 2016; Buisman & Houtkoop et al; 2014;). Naast negatieve gevolgen voor individuen die het betreft, kan dit ook tot grote maatschappelijke kosten leiden. Schattingen variëren van 500 miljoen tot 1,1 miljard euro per jaar (PWC 2013; 2018).

Laaggeletterden zijn een lastig te bereiken doelgroep

Laaggeletterdheid is hardnekkig en heeft verschillende oorzaken: schaamte weerhoudt een deel van de groep laaggeletterden om aan een taalcursus deel te nemen. Ook gaat het deels om mensen die eerder een negatieve schoolervaring hebben opgedaan (Buisman, 2017). Daarnaast is een groot deel van de laaggeletterden zich niet bewust van het feit dat hun taalniveau onvoldoende is, bijvoorbeeld om hun werk goed te kunnen uitvoeren. Dit kan te maken hebben met het feit dat zij zich ook met een laag taalniveau weten te redden (Houtkoop et al., 2011). Want hoe mensen functioneren hangt ook van de context: in sommige beroepen wordt een minder groot beroep gedaan op taalvaardigheden dan in andere.

Ook weten laaggeletterden een laag niveau van taalvaardigheid vaak te compenseren met andere vaardigheden zoals mondelinge taalvaardigheden, sociale vaardigheden, creativiteit, relativiseringsvermogen of een goed geheugen (Bohenn, 2004). Veel volwassenen hebben een manier gevonden om met een laag taalniveau om te gaan.

Maar ook deze volwassenen blijven kwetsbaar. Want wanneer in de eigen situatie of op het werk meer eisen worden gesteld aan taalvaardigheid, moeten ze alle zeilen bijzetten om zich te kunnen redden. Voor veel laaggeletterden geldt dat ze pas gaan leren als dit onontkoombaar is geworden. Dit hangt vaak samen met veranderingen in hun leven (Bohenn, 2004, Kasworm (2008)).

Laaggeletterden ervaren vaker drempels om binnen een schoolse setting aan taalvaardigheden te (willen) werken en voelen zich vaak direct of indirect gedwongen (direct door overheid, werkgevers of indirect uit angst voor marginalisatie) om deel te nemen aan scholing. De houding van deze groep volwassenen ten opzichte van leren wordt vaak gekenmerkt door ambivalentie: ze zijn zich bewust van de noodzaak van scholing in het kader van (het behouden van) van werk, maar wensen tegelijkertijd dat dit niet zou hoeven (Illeris, 2006). Echter, op het moment dat ze de taal beginnen te leren, merken ze wat ze hebben gemist. De uitspraken en belevenissen van de taalambassadeurs van de Stichting Lezen en Schrijven geven hiervan treffende voorbeelden.

Investeren in de aanpak van laaggeletterdheid loont

Tot slot: investeren in geletterdheid vergt een lange adem maar loont, zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. Geletterdheid draagt bij aan de toename van zowel de mate van gezondheid als van de productiviteit van werknemers (Hall, 2014), bijvoorbeeld door minder fouten op de werkvloer en dus minder herstelwerkzaamheden met bijkomende kosten (Visscher en Tops, 2015). Ook draagt geletterdheid bij aan efficiënter, effectiever en zelfstandiger werken van werknemers (Beek en Hamdi, 2016). Dit brengt voordelen met zich in de sfeer van meer afzet en omzet van producten en diensten (behoud van huidige en aantrekken van nieuwe klanten) en van lagere kosten in verband met ziekteverzuim en overhead (Ecorys, 2016). Uit internationaal onderzoek blijkt dat een voldoende niveau van taalvaardigheid niet alleen goed is voor het individu, maar ook belangrijk is voor Nederland als geheel omdat het bijdraagt aan economische groei (Hanushek & Woessmann, 2008; 2013). Kosten-batenanalyses van laaggeletterdheid schatten de potentiële opbrengsten van taalscholing -voor alle laaggeletterden in Nederland samen- op een rendement van € 700 miljoen, met name als gevolg van gezondheidswinst en een hogere productiviteit (Kok en Scholte, 2013).

2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven dat laaggeletterdheid geen eenduidig begrip is en dat de cijfers, afkomstig uit 2013, inmiddels in het algemeen alweer verouderd zijn. De cijfers en definities, en de interpretaties van de omvang van het probleem verschillen regelmatig. Een van de redenen is dat de cijfers over de omvang en samenstelling van laaggeletterde groepen vaak gekoppeld zijn aan internationale definities en standaarden, terwijl voor het Nederlands beleid nationale standaarden en definities gehanteerd worden. Ook verschilt de omvang van de groep al naar gelang de gehanteerde afbakening van het begrip laaggeletterd: gaat het alleen om volwassenen met een achterstand op het gebied van taal, om taal en rekenen, of om taal, rekenen en digitale vaardigheden? Op basis van dezelfde gegevens kan de omvang van het probleem variëren van 1.3 miljoen tot 2.5 miljoen volwassenen. Voor een eenduidige beleidsaanpak is het nodig om veel scherper te hebben over wie het gaat en hoe groot de groep laaggeletterde mensen is. Het is onwenselijk dat niet precies kan worden aangegeven hoe het met zo'n 1,2 miljoen mensen zit (het verschil in de cijfers van de Algemene Rekenkamer resp. het PIAAC-onderzoek).

Laaggeletterden vormen geen homogene groep. Zowel de achtergrondkenmerken, het taalniveau als de problemen waar zij in het dagelijks leven mee te maken krijgen, variëren. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak, toegesneden op de wensen en behoeften van specifieke groepen.

Het is niet realistisch om verhoging van het taalniveau van *alle* laaggeletterden in Nederland te verwachten: een deel van de doelgroep wordt gekenmerkt door een te grote leerachterstand en/of cognitieve beperkingen. Vooruitgang in beheersingsniveau van taalvaardigheden op latere leeftijd gaat daarnaast vaak met kleine stappen gepaard. Voor een deel van de laaggeletterden geldt bovendien dat zij te maken hebben met een clustering van problemen. Deze multi-problematiek, maakt dat laaggeletterdheid taai en moeilijk is aan te pakken. Het is daarom van belang om op individueel niveau te kijken naar de leerdoelen, gebaseerd op de persoonlijke leerwensen en mogelijkheden. Dit vraagt een persoonlijke benadering en maatwerk, waarbij de beste oplossing voor de *vrager* centraal staat.

Wat de aanpak van laaggeletterdheid onder werkende en niet werkende doelgroepen betreft blijkt dat laaggeletterdheid vaker voorkomt in een aantal specifieke beroepen en sectoren. Een derde van de werkende laaggeletterden (circa 250.000 volwassenen) valt te clusteren in 10 beroepen. Dit biedt een concreet aanknopingspunt voor verdere sectorale afspraken: de aanpak van laaggeletterdheid in deze beroepen vergt een grote gezamenlijke inspanning van werkgevers, werknemers, scholingsaanbieders en overheid. Ook vraagt het om een positieve leercultuur op de werkvloer waarin geen taboe rust op het ontwikkelen taal, rekenen of digitale vaardigheden.

Daarbij is het van belang om de meerwaarde van de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer te benadrukken. Te denken valt aan het kunnen lezen van veiligheidsinstructies¹³, minder fout- en incident gerelateerde kosten en hogere productiviteit van werknemers en een hoger welbevinden. Bovendien kan de werkplek een krachtige leeromgeving zijn om aan taalvaardigheden te werken. De aanpak van het probleem vraagt daarom om een positieve leercultuur op de werkvloer, waar geen taboe rust op het ontwikkelen van taal, rekenen of digitale vaardigheden.

Laaggeletterdheid zet werkzoekenden op een achterstand: een taalachterstand kan een belangrijke barrière vormen om (weer) aan het werk te komen. In het geval van verlies van werk, is deelname aan om- of bijscholing gericht op nieuw werk lastig als men onvoldoende taalvaardig is. Dat vraagt om een landelijk dekkende, toegankelijke en arbeidsmarktrelevante voorziening van cursussen basisvaardigheden voor deze doelgroep. Bijvoorbeeld door de integratie van taaltrajecten in een mbo-beroepsopleiding, of een sterkere link met werk als belangrijk levensdomein binnen het educatieaanbod.

Bij ongewijzigd beleid neemt het aantal laaggeletterden in de komende jaren naar verwachting toe. Dat wordt met name veroorzaakt door autonome ontwikkelingen zoals vergrijzing en de komst van nieuwkomers. Daarnaast verlaat nog altijd een deel van de jongeren laaggeletterd het onderwijs.

De onderwijsinspectie concludeert daarnaast dat de gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen (o.a. taal en rekenen) de afgelopen jaren geleidelijk gedaald zijn en dat het aandeel leerlingen dat onvoldoende taalvaardig het basisonderwijs verlaat, licht gestegen is. Dit vraagt om een structurele aanpak van laaggeletterdheid, en een lange adem. Het feit dat laaggeletterdheid een groeiend probleem is, maakt de aanpak daarnaast urgent. Toch vormen laaggeletterden een lastig te bereiken groep voor beleidsinterventies. Een groot deel van de laaggeletterden is zich bovendien niet bewust van het feit dat hun taalniveau onvoldoende is, bijvoorbeeld om hun werk goed uit te kunnen voeren. Er zal meer

¹³ Laaggeletterdheid kan leiden tot gezondheids- en veiligheidsrisico's op de werkvloer, als werkenden bijvoorbeeld waarschuwingen of gebruiksvorschriften van machines of persoonlijke beschermingsmiddelen niet goed kunnen lezen. De SER en de Stichting van de Arbeid hebben een handreiking 'Taal en veiligheidsrisico's' (april 2014) ontwikkeld, waarin werkgevers, werknemers en arboprofessionals worden geholpen om het werk ook voor laaggeletterde werkenden gezond en veilig te maken, door bijvoorbeeld het gebruik van symbolen of verbale veiligheidsinstructies. De handreiking is te vinden op het Arboplatform van de SER, het centrale punt voor werkgevers, werknemers en arboprofessionals voor informatie en advies over het ontwikkelen van gezond en veilig arbobeleid. Het Arboplatform en de handreiking zijn te bereiken via: www.ser.nl/arboplatform.

geïnvesteed moeten worden in bewustwording, zeker gezien de positieve resultaten van de mensen die op latere leeftijd hun laaggeletterdheid hebben aangepakt¹⁴.

De aanpak van laaggeletterdheid dient verschillende doelen: het persoonlijk belang voor degene die het betreft en het maatschappelijk belang van een samenleving waarin iedereen over voldoende vaardigheden beschikt om mee te kunnen doen in de maatschappij. In het vervolg van dit advies focust de raad op het belang van de aanpak van laaggeletterdheid voor de arbeidsmarkt: werkenden en werkzoekende volwassenen met lage taalvaardigheden. Want laaggeletterdheid zet deze groep op een achterstand: een taalachterstand kan een belangrijke barrière vormen om (weer) aan het werk te komen en deel te kunnen nemen aan leven lang ontwikkelen.

¹⁴ Zie de resultaten van de taalambassadeurs van de Stichting Lezen en Schrijven.

3. Beleid aanpak laaggeletterdheid

Dit hoofdstuk omvat een globale evaluatie van de beleidsmatige inspanningen: zijn de beleidsinspanningen voldoende en effectief (par. 3.2)? Mede op basis daarvan wordt ook ingegaan op de vraag welke infrastructuur nodig is voor een succesvolle aanpak van laaggeletterdheid (par. 3.3). Begonnen wordt met een schets van de beleidscontext (par. 3.1)

3.1 Beleidscontext

Historische schets

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw is sprake van een stijging van de onderwijsdeelname binnen het initiële onderwijs, en neemt het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland sterk toe. Niet alle volwassenen blijken daarvan even veel te profiteren. De volwasseneneducatie speelt daarop vanaf de jaren zeventig in door het aanbod specifiek af te stemmen op kenmerken van deze 'achterblijvers' (van Eck & Buisman 2019). In Nederland staat het onderwerp laaggeletterdheid sinds deze periode op de kaart, vóór deze periode zijn laaggeletterden nauwelijks in beeld (Bohenn, e.a. 2004). De aandacht richt zich met name op (semi)analfabete volwassenen die in Nederland geboren zijn. Het welzijnswerk neemt het voortouw in de alfabetiseringsaanpak, die van onderop wordt ontwikkeld (Tubbing & Mattijssen, 2018). Er is geen sprake van een structurele aanpak. Ook waren er toen (nog) geen landelijke cijfers beschikbaar over de omvang van het probleem. Ingeschat wordt dat het om 1 tot 4% van de volwassenen in Nederland gaat (Hamminck, 1977).

Vanaf eind jaren '80 komt er steeds meer aandacht voor de diversiteit van de laaggeletterden. Naast volwassenen die in Nederland geboren zijn, komt de focus ook op anderstaligen (NT2) te liggen en worden de gescheiden voorzieningen (om laaggeletterdheid aan te pakken) voor deze groepen samengevoegd. Tegelijkertijd verschuift de verantwoordelijkheid voor alfabetisering van het welzijnswerk naar het onderwijs: onder de nieuwe naam basiseducatie valt dit sinds 1987 onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs.

In alle gemeenten komen er instellingen voor basiseducatie waarin een combinatie wordt gemaakt van het voormalige vormingswerk voor jongvolwassenen, open schoolgroepen (tweedekansonderwijs voor vrouwen), het zogeheten alfabetiseringswerk en de tweede taalverwerving voor migranten. Vaak werken deze instellingen samen met het welzijnswerk en bibliotheken. Er ontstaat een zichtbare infrastructuur voor volwassenen. Elke gemeente dient een educatief plan in ten behoeve van de verschillende doelgroepen. De Onderwijsinspectie ziet toe op de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod. Met de invoering van de basiseducatie wordt er meer structuur aangebracht in het onderwijsaanbod, en komt er meer aandacht voor de werving en toeleiding van laaggeletterden naar het taalaanbod. Ook wordt het onderwijs vanaf deze periode verzorgd door bevoegde docenten.

Dat het toenmalige kabinet de aanpak van laaggeletterdheid in die periode serieus nam blijkt ook uit de investeringen voor basiseducatie. In de begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor 1991 is voor de basiseducatie en aanverwante onderwijsactiviteiten zo'n 237 miljoen gulden begroot¹⁵. De waarde daarvan omgerekend naar euro's van nu is dat 176,6 miljoen euro per jaar¹⁶. Zelfs met dat budget konden de wachtlijsten in die tijd niet worden opgelost.

¹⁵ In de Onderwijsbegroting 1991 is fl 167,3 miljoen begroot voor basiseducatie; fl 30,1 M voor primair beroepsgerichte volwassenen educatie (waarvan naar schatting fl 15 M ten goede kwam aan basisvaardigheden); fl 190,6 M voor voortgezet algemeen volwassenen educatie (waarvan ongeveer fl 30 M voor basisvaardigheden werd ingezet); fl 60,8 M voor inventarisaanschaffingen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (waarvan fl 10 M voor basiseducatie) en fl. 23,9 M voor scholingsactiviteiten voor werkenden en werkzoekenden (waarvan naar schatting fl. 15 M voor basisvaardigheden). Bron: Begroting Ministerie Onderwijs en Wetenschap 1991 (kamerstuk 21800 -VIII, nr. 1). Waar in 1991 ca 124 miljoen euro (toen 167,3 miljoen gulden) werd uitgegeven aan basiseducatie, bedraagt het huidige budget ca 85 miljoen euro, terwijl er in die periode ook nog wachtlijsten waren.

¹⁶ Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, <http://www.iisg.nl/hpw/calculate-nl.php>

Vanaf deze periode zijn ook voor het eerst landelijk representatieve cijfers voorhanden over de samenstelling en omvang van groepen laaggeletterden in Nederland, afkomstig uit de eerste internationale Adult Literacy Survey (IALS): 9,4% van de Nederlanders tussen 16 en 65 jaar is laaggeletterd (Houtkoop, 1995). Begin jaren '90 is verhouding tussen allochtone en autochtone deelnemers aan de basiseducatie ongeveer gelijk. Na de invoering van de basiseducatie worden de meeste deelnemers bereikt, met als top 65.000 NT1-deelnemers in 1993¹⁷

Eind jaren '90 vindt echter schaalvergroting in het beroepsonderwijs plaats: na de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ontstaan regionale opleidingscentra (roc's), waarvan de instellingen voor basiseducatie onderdeel worden. Gemeenten ontvangen educatiemiddelen van de rijksoverheid, bepalen welke doelgroepen voor het educatiebudget in aanmerking komen maar zijn verplicht om daarmee cursusaanbod bij roc's in te kopen en kunnen ook kiezen voor private taalaanbieders. Werving en toeleiding van laaggeletterden worden na invoering van de WEB niet meer bekostigd.

Vanaf de jaren negentig wordt ook het onderscheid tussen Nederlands als eerste en Nederlands als tweede taal in de formele educatie minder scherp: steeds meer oudkomers die al langer in Nederland wonen en de Nederlandse taal al gedeeltelijk machtig zijn, vormen een nieuwe doelgroep. In het beleid verschuift het accent van NT1 en NT2 bewust naar NT2. De aparte locaties voor basiseducatie verdwijnen en de ROC blijkt minder toegankelijk voor NT1-ers dan gedacht.

Deelname aan educatietrajecten laat een dalende trend zien. Het aantal cursisten met Nederlands als tweede taal stijgt echter in deze periode, als gevolg van de invoering van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) in 2001 (Van Schoonhoven, 2007).

Na de professionaliseringsslag om zowel NT1 als NT2 een goede positie te geven in de instellingen voor basiseducatie en de groei van het bereik van de doelgroep, is er na de invoering van de WEB zowel een bewust geplande verschuiving van NT1 naar NT2, een vermindering van specifieke locaties voor volwassenen, een meer gedecentraliseerd beleid met nieuwe aanbestedingsprocedures, en een daling van het budget en een daling van het bereik.

De beleidsaandacht voor laaggeletterdheid intensiveert weer enigszins na de eeuwwisseling als blijkt dat het niveau van basisvaardigheden van middelbare scholieren een gelijkblijvende of licht dalende trend laat zien in vergelijking tot dat van andere landen (PIRLS en PISA-resultaten). De leesprestaties van basis- en middelbare scholieren zijn nog steeds bovengemiddeld, maar Nederland wordt wel door steeds meer landen voorbijgestreefd. Ook stijgt het percentage 15-jarigen dat met een laag taalniveau het onderwijs verlaat van 12% in 2003 naar 15% in 2006. Na een lichte daling in 2011 lijkt de stijgende trend zich voort te zetten: in 2015 ging het om 17,9% van de 15-jarigen (Cito, 2016).

Beleidsmatig wordt ingezet op een tweesporenaanpak: 1) het voorkomen van laaggeletterdheid door in te zetten op taal- en rekenvaardigheden in het initiële onderwijs (preventieve aanpak, onder andere door de invoering van referentieniveaus taal en rekenen) en 2) het via de volwasseneneducatie repareren van achterstanden op hogere leeftijd (curatieve aanpak).

Ook het accent in het formele onderwijs- of educatie-aanbod verandert (zie ook het kader hieronder met de definities van verschillende vormen van leren). Sinds 2011 hanteert het Ministerie van OCW een bredere definitie van het begrip geletterdheid: naast taalvaardigheden, vallen hieronder ook rekenvaardigheden (gecijferdheid) en het gebruik van digitale vaardigheden. Deze verbreding van het begrip laaggeletterdheid leidt in het educatieaanbod juist tot een scherpere focus op NT2 en taal- en rekenonderwijs, gericht op alfabetisering of toegang tot het mbo. Opleidingen zijn alleen nog bedoeld voor laaggeletterde Nederlanders en niet-inburgeringsplichtige migranten.

¹⁷ Stichting Lezen en Schrijven, *Recht op leren ook voor NT1*, Den Haag 2018, p. 23 en p. 41.

Drie verschillende vormen van leren

Formeel: leren in een georganiseerde en gestructureerde omgeving, vaak binnen een school. Bijvoorbeeld taalcursussen en trainingen met als doel het behalen van erkende diploma's of certificaten.

Non formeel: leren in een gestructureerde omgeving, vaak buiten de school. Gericht op werk, participatie of ontplooiing. Bijvoorbeeld taalcursussen en trainingen zonder diploma of certificaat.

Informeel: (non-intentioneel) leren in contexten die niet expliciet rond leren georganiseerd zijn, bijvoorbeeld op de werkplek.

De volwasseneneducatie in Nederland richt zich sinds 2011 op de volgende kerntaken:

- Nederlandse taal, rekenen en digitale vaardigheden
- Nederlands als tweede taal (NT2)
- Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo): vmbo-tl, havo- en vwo-opleidingen

Deelname aan educatietrajecten laat in deze periode een sterke daling zien: van 48.000 in 2007 naar bijna 22.000 in 2012. Volgens het CBS hangt deze afname waarschijnlijk samen met structurele bezuinigingen op het educatiebudget vanaf 2011 van 35 miljoen euro per jaar (CBS, 2012).

Daarnaast wordt vanuit de overheid sterker ingezet op non-formeel leeraanbod om nieuwe groepen laaggeletterden te bereiken, via het programma *Taal voor het Leven* dat wordt uitgevoerd door de Stichting Lezen & Schrijven. De groep die als laaggeletterd wordt aangeduid verandert in deze periode geleidelijk: waar het in de jaren ervoor met name ging om deelnemers die (semi)analfabeet waren, gaat het steeds vaker om volwassenen die wel over een basis beschikken wat lezen en schrijven betreft, maar moeite hebben met het begrijpen van teksten of formulieren (Tubbing & Mattijssen, 2018). Daarbij is van belang dat de eisen toenemen die door de maatschappij aan taalvaardigheden van volwassenen worden gesteld (Bohenn, 2004).

Huidig beleid: gedecentraliseerde aanpak

In het regeerakkoord van 2017 wordt vastgelegd dat het educatiebudget van 59 miljoen euro (WEB-gelden) gehandhaafd blijft. Daarnaast wordt het landelijke budget jaarlijks met 5 miljoen euro verhoogd. Dit extra budget wordt ingezet voor gemeenten. Daarnaast wordt geïnvesteerd in het onderwijsachterstandenbeleid, primair onderwijs en effectieve inburgering door gemeenten. Het meest recente programma *Tel mee met taal* valt onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van OCW, SZW, BZK en VWS. De aanpak van laaggeletterdheid krijgt landelijk vorm, maar wordt decentraal uitgevoerd door gemeenten. Partners zijn onder meer de Stichting Lezen & Schrijven, stichting Lezen, Bibliotheken, formele en nonformele taalaanbieders, UWV, sociale diensten, Koninklijke Bibliotheek en de leerwerkloketten van Leren en Werken. Een belangrijk doel van het programma *Tel mee met taal* is het ondersteunen van gemeenten en lokale partners om laaggeletterdheid te voorkomen en te bestrijden, en betrokken partners op lokaal en regionaal niveau structureel beter te laten samenwerken met behulp van taalnetwerken. Binnen *Tel mee met taal* wordt daarnaast geprobeerd om basisvaardigheden aan te pakken in de *context* waar problemen vaak voorkomen: op het werk, in de zorg of thuis. Het gaat dan niet alleen om taal, maar ook om rekenen en digitale vaardigheden. De context benadering biedt ruimte aan doelstellingen die per levensdomein kunnen verschillen: om te kunnen communiceren met de dokter, om financiële producten te kunnen beoordelen, of voor om- of bijscholen in het kader van toeleiding naar werk. Daarnaast sluit de contextbenadering aan bij andere redenen om de basisvaardigheden te verbeteren, bijvoorbeeld om zelfredzaamheid en de kans op werk te vergroten of om te kunnen deelnemen aan om- of bijscholing. Door een verdere uitbreiding van het non-formele taalaanbod (*Taal voor het leven*) wordt geprobeerd om nieuwe doelgroepen aan te spreken, die lastig te bereiken zijn via het formele educatieaanbod of geen beroep (kunnen) doen op dat aanbod.

Het landelijke actieprogramma heeft als belangrijkste taak om de volwasseneneducatie te ondersteunen bij het terugdringen van laaggeletterdheid. De educatiemiddelen worden vanuit de WEB uitgekeerd aan centrumgemeenten van 35 arbeidsmarktregio's, in de vorm van een

specifieke uitkering. De centrumgemeenten stellen samen met de andere regiogemeenten een regionaal educatieplan op. Het kabinet is voornemens om deze specifieke uitkering op termijn over te hevelen naar het Gemeentefonds (min OCW; 2017). Nu de gemeenten niet langer verplicht zijn om volwasseneneducatie bij de roc's in te kopen, hebben zij meer vrijheid in het aanbieden van verschillende typen educatietrajecten (non-formeel taalaanbod zoals taalactiviteiten aangeboden door vrijwilligers). Doel van de ruimte voor gemeenten is om beter te kunnen aansluiten bij de (regionale) ondersteuningsbehoeften van verschillende doelgroepen (Regioplan, 2017). Vindplaatsen in het sociaal domein (netwerkorganisaties van taalaanbieders -taalhuizen en taalpunten- vaak ondergebracht bij bibliotheken) worden opgezet als laagdrempelige 'spin in het web' die vraag en het aanbod rondom laaggeletterdheid en basisvaardigheden moeten verbinden. Belangrijke vindplaatsen zijn sociale diensten, schuldhulpverleningsinstanties, UWV en zorginstellingen.

Inzet van sociale partners

Naast overheden leveren ook sociale partners een bijdrage aan de aanpak van laaggeletterdheid. Investeren in geletterdheid is voor sociale partners van belang omdat het een positieve bijdrage kan leveren aan productiviteit, inzetbaarheid, communicatie op de werkvloer, inspelen op nieuwe ontwikkelingen en het tegengaan van uitval van werknemers. Werkgevers en vakbonden komen op verschillende manieren in aanraking met laaggeletterden. Via bijvoorbeeld signalering, scholingsprojecten en dienstverlening kunnen zij een bijdrage leveren aan de aanpak. Om sociale partners te stimuleren te investeren in de taalvaardigheid van volwassenen, worden zij via convenanten betrokken bij de aanpak van laaggeletterdheid. Tussen 2007 en 2015 is het convenant *Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven van kracht*, ondertekend door de Stichting van de Arbeid en de ministeries van Onderwijs en Sociale Zaken. In het convenant hebben alle betrokken partijen toezeggingen gedaan om te komen tot een vermindering van het aantal laaggeletterden met 60%, en om nieuwe toestroom van laaggeletterden uit het funderend onderwijs te voorkomen. Hiervoor is een uitvoeringsplan opgesteld. Er zijn afspraken gemaakt over signalering, stimulering, bevorderen van cao-afspraken en regionale samenwerking van gemeenten, uitkeringsinstanties, onderwijsinstellingen, O&O fondsen en werkgevers- en werknemersorganisaties. In negen cao's zijn concrete afspraken gemaakt over de aanpak van laaggeletterdheid, in 5 sectoren: bouw, schoonmaak- en glazenwassersbranche, uitzendbranche, vleessector en metaalsector.

3.2 Opbrengsten gevoerd beleid

Opbrengsten van de inzet van sociale partners

In 2010 is in opdracht van de Stichting van de Arbeid in beeld gebracht wat de opbrengsten zijn van deze aanpak in bedrijven en cao's¹⁸. Daaruit blijkt dat goede voorbeelden in kaart zijn gebracht en gedeeld, maar dat een landelijke aanpak – waarbij via sociale partners geprobeerd wordt partijen in bedrijfstakken en bedrijven te activeren om laaggeletterdheid te bestrijden – weinig heeft opgeleverd. Een sectorale aanpak komt niet van de grond. In veel sectoren wordt laaggeletterdheid op de werkvloer niet als een probleem ervaren, mede door de verdunning (en veroudering) van het aantal laaggeletterde werknemers in de organisatie en de beperkte noodzaak tot lezen en schrijven bij hun directe werkzaamheden. Ook valt op dat de aanpak van laaggeletterdheid zich vooral richt op niet-Nederlandstalige werknemers. Nederlandstalige werknemers die moeite hebben met lezen en schrijven blijven hierdoor grotendeels buiten beeld. Het evaluatieonderzoek levert twee concrete aanbevelingen op:

- 1 stimuleer het urgentiebesef onder decentrale sociale partners
- 2 spreek individuele bedrijven en werknemers direct aan (bijvoorbeeld door middel van het adviseren van bedrijven hoe laaggeletterden zijn op te sporen en te scholen).

Opbrengsten Taalakkoorden

In het kader van employability investeren werkgevers in de vaardigheden van werknemers in brede zin. Om deze investeringen specifieke aandacht te geven worden werkgevers vanaf

¹⁸ Werken met taal, bestrijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven, eindrapport, oktober 2010, Suzanne Bouma et al (Research voor beleid)

2015 opnieuw betrokken bij de aanpak van laaggeletterdheid door middel van taalakkoorden. Daarin maken werkgevers en brancheorganisaties afspraken over concrete maatregelen om werknemers met een taalachterstand te helpen (bijvoorbeeld via taalcoaching of individuele en groepstaallessen). Ook worden kennis van en ervaring over de aanpak van laaggeletterdheid tussen werkgevers gedeeld.

Individuele bedrijven worden ondersteund met wetenschappelijke kennis, tools en goede praktijkvoorbeelden die zij kunnen benutten bij hun investeringen in de taalvaardigheid van laagtaalvaardige werknemers. Via de Taalakkoorden zijn eind 2017 bijna 2500 werkgevers bereikt. 289 werkgevers, branches en taalaanbieders hebben zich de afgelopen jaren aangesloten bij 27 taalakkoorden. 145 werkgevers en 51 taalaanbieders hebben een ambitiedocument ondertekend. Via het programma *Taal op de werkvloer* hebben werkgevers subsidie ontvangen om werknemers een taal cursus te bieden. Deze cursussen zijn meestal op maat en sluiten aan bij de specifieke vragen van het bedrijf, het taalniveau en de taken van werknemers. In 2017 en 2018 is in totaal 5,5 miljoen euro toegekend aan 9.800 werknemers van ruim 550 werkgevers, het merendeel uit het MKB. Het merendeel van de deelnemers geeft aan na deelname aan een taal cursus verbetering van taalbeheersing op de werkvloer te ervaren. (Ecorys, 2019).

Opbrengsten Tel mee met Taal

Het landelijke programma *Tel mee met Taal* heeft in de afgelopen drie jaren ruim 87.000 volwassenen bereikt met taalscholingsactiviteiten en heeft 23.000 vrijwilligers getraind. Het gaat dan om nonformeel taalaanbod.

Het bereik van het programma overtreft daarmee ruimschoots de vooraf gestelde doelen (van 45.000 laaggeletterde volwassenen, Ecorys, 2019). Stichting Lezen & Schrijven is zich daarom in 2018 nadrukkelijker gaan richten op de meer kwalitatieve doelstellingen zoals: het verstevigen en borgen van taalnetwerken, het in samenwerking met de bibliotheeksector en welzijnsorganisaties zoeken naar manieren om Taalhuizen en Taalpunten verder te professionaliseren en het vinden of screenen van laaggeletterden op vindplaatsen op een manier die past bij de bedrijfsvoering van deze organisaties. Daarbij ligt een specifieke focus op de NT1-doelgroep.

In 2016 constateert de Algemene Rekenkamer echter dat er sprake is van een kloof tussen de omvang van het probleem en de gekozen aanpak: de gestelde doelen zijn bescheiden in relatie tot de omvang van de doelgroep (5% van de laaggeletterden wordt met het actieprogramma bereikt); de doelgroep is niet helder afgebakend (ligt de focus alleen op taal, of ook op rekenvaardigheden en digitale vaardigheden?). Tot slot is het onduidelijk in welke mate beleid bijdraagt aan de afname van het aantal laaggeletterden. Ook stelt de Algemene Rekenkamer dat de budgetten mogelijk ontoereikend zijn: in een aantal regio's is sprake van wachtlijsten voor taal cursussen (Algemene Rekenkamer 2016). Tegelijkertijd blijkt dat in sommige gemeenten sprake is van onderbenutting van de educatiebudgetten (De Greef, 2018). De vraag is daarom niet alleen of de bestaande budgetten toereikend zijn, maar ook of vraag en aanbod voldoende op elkaar aansluiten.

Opbrengsten voor laaggeletterde groepen: welke doelgroepen worden bereikt met het huidige aanbod, en welke (nog) niet?

Het bereik van de NT1-doelgroep blijft de afgelopen jaren structureel achter bij het bereik van de NT2-doelgroep. Uit onderzoek naar de besteding van WEB-middelen (voor zowel formele als non-formele educatie) blijkt dat 80,2% van het budget wordt besteed aan NT2 en 17,9% aan NT1 (De Greef, 2018). Daarvoor is een aantal mogelijke verklaringen aan te wijzen:

1. Werving, activering en toeleiding van autochtone groepen laaggeletterden vergt veel inzet: voor deze groepen gaat het om een onderwerp waarop vaak nog een taboe rust, en om kwetsbare doelgroepen die lastig te bereiken zijn. De drempel om aan een taal cursus deel te nemen is groot. Wervings- en toeleidingsactiviteiten worden sinds 1997 echter niet meer bekostigd vanuit de WEB-middelen.
2. Er is vanaf 2011 structureel 35 miljoen euro bezuinigd op het overheidsbudget voor educatietrajecten. Op veel plekken in Nederland is specifiek NT1-aanbod in deze periode afgebouwd. Daarnaast is de aanpak van laaggeletterdheid veel sterker bij vrijwilligers (en daarmee een non-formeel aanbod) komen te liggen, om doelgroepen

aan te spreken die geen gebruik (willen) maken van 'schools' aanbod. Zij kunnen de rol van een docent evenwel niet overnemen wanneer het gaat om daadwerkelijke taalverhoging. Onderzoek toont aan dat *de* combinatie van de inzet van een professionele docent met ondersteuning van een (taal)vrijwilliger, het meest effectief is (De Greef et al, 2017)¹⁹.

Opbrengsten voor laaggeletterde groepen: wat zijn de effecten van deelname aan taaltrajecten?

De vraag is wat een scholingstraject laaggeletterden oplevert.

Tot voor kort was in Nederland weinig onderzoek beschikbaar dat inzicht geeft in de effecten van taaltrajecten op het niveau van taalvaardigheden. Een reden is dat er (nog) geen gevalideerde toets bestond die – toegesneden op de groep volwassen laaggeletterden – de taalbeheersingsniveaus in kaart brengt (Canon van het beroepsonderwijs, 2013).

Uit recent onderzoek in Nederland onder laaggeletterden blijkt dat na deelname aan een cursus van een half jaar, de leesvaardigheid van 7 op de 10 volwassen vooruitgaat: gemiddeld met zo'n 6% (de Greef e.a., 2018). Dit is hoger is dan in vergelijkbare internationale onderzoeken (Kok en Scholte, 2013). Ook rapporteert na deelname het merendeel van de cursisten taal vaker te gebruiken in de praktijk. Een op de vijf laaggeletterden geeft daarnaast aan betaald werk te hebben gevonden na de taal cursus (de Greef e.a., 2018).

Deze uitkomsten geven inzicht in de *individuele* opbrengsten voor laaggeletterde volwassenen die deelnemen aan een taal cursus. Maar omdat het begin- en eindniveau van cursisten die een taaltraject hebben gevolgd niet op grote schaal in kaart is gebracht, kan niet worden nagegaan in welke mate beleid (*de aanpak van het programma Taal voor het Leven*) bijdraagt aan het verminderen van laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking (Algemene Rekenkamer, 2016).

Verder toont recent onderzoek aan dat er nog geen antwoord kan worden gegeven op de vraag welke (taal)interventies aansluiten bij behoeften van specifieke doelgroepen laaggeletterden en of ze daarmee kunnen bijdragen aan het ontwikkelen van een hoger niveau van hun geletterdheid (De Greef & Segers, 2016).

Naast onderzoek naar de effecten van taaltrajecten op het taalniveau, is in Nederland veelvuldig onderzoek gedaan naar de sociale opbrengsten van deelname aan taaltrajecten. Uit onderzoek van De Greef, Segers en Verté (2010) blijkt dat gemiddeld 40% tot 60% van de volwassenen na deelname aan een taalaanbod een toename van sociale inclusie rapporteren (De Greef, 2014). Ze geven aan zelfredzamer te zijn, hebben vaker nieuwe mensen ontmoet, verkeren minder vaak in een sociaal isolement, nemen vaker deel aan georganiseerde activiteiten (zoals sportactiviteiten) en hebben meer zelfvertrouwen gekregen. Naast verbetering van taalvaardigheden zijn er dus belangrijke sociale opbrengsten voor individuele deelnemers.

Openstaande vragen voor onderzoek

Er is op basis van onderzoek al het nodige bekend over de omvang van de doelgroep laaggeletterden en over impact/effecten van scholingsdeelname op het taalniveau en maatschappelijke uitkomsten. Ook wordt periodiek in kaart gebracht hoe regionale organisaties samenwerken bij de aanpak van laaggeletterdheid. Er is echter nog relatief weinig kennis over:

- 1) de complexiteit van de dagelijkse problemen van kwetsbare doelgroepen o.a. laaggeletterden

Hoewel er verbanden zijn gelegd tussen onderzoek naar verschillende domeinen van functionele geletterdheid (werk, schulden, gezondheid) (Frisch, Camerini, Diviani, en Schulz, 2012), zijn de inzichten voornamelijk los van elkaar ontwikkeld. Ze komen daarmee niet tegemoet aan de complexiteit van de dagelijkse problemen die de kwetsbare doelgroepen ervaren.

¹⁹ <https://www.taalvoorhetleven.nl/over-taal-voor-het-leven/resultaten>

- 2) het (scholings)gedrag en de scholingsbehoefte van doelgroepen laaggeletterden
Laaggeletterden zijn vaak lastig naar een scholingstraject toe te leiden en hebben vaak moeite met het herkennen en formuleren van eigen leerbehoeften. Ze associëren leren sterk met traditioneel, formeel, schools leren en hebben moeite om leerbehoeften aan concrete situaties te verbinden (Vermeersch en Vandenbroecke, 2009). Het besluitvormingsproces van laagopgeleiden om al dan niet aan scholing deel te nemen is bovendien een complex samenspel van subjectieve en omgevingsfactoren (Hazelet, et al, 2008). Verder onderzoek zou meer inzicht kunnen geven in de afwegingen die laaggeletterden maken als het gaat om scholingsdeelname.
- 3) lange-termijn effecten van scholingsdeelname op zowel taalontwikkeling als de arbeidsloopbaan: onderzoek in Nederland naar de impact van deelname aan leertrajecten voor laaggeletterde volwassenen focust met name op de korte termijn (6 maanden).
- 4) Up-to-date onderzoek naar de wijze waarop eigenaarschap en draagvlak onder sectoren/branches/bedrijven in de aanpak van laaggeletterdheid kunnen worden versterkt. Aan welke ondersteuning is behoefte als het gaat om stimuleren van leven lang ontwikkelen voor laagopgeleide/laaggeletterde medewerkers?
- 5) lessen uit het verleden. Het zou interessant zijn inzicht te krijgen in de succesfactoren van het beleid in de periode 1987 – eind jaren negentig.

3.3 Gevolgen huidig beleid

Gevolgen decentrale aanpak

Na de wijziging van de Wet Educatie Beroepsonderwijs in 2015 ligt het zwaartepunt van beleid op het tegengaan van laaggeletterdheid bij gemeenten. Dit heeft geleid tot grote verschillen tussen regionale educatieprogramma's wat betreft visie, beleidsdoelstellingen, regionale samenwerking, doelgroepen, aanbod en de borging van kwaliteit. Ook heeft de wijziging geleid tot meer ruimte voor gemeenten om andere aanbieders dan alleen roc's te bekostigen uit WEB-middelen. Als gevolg van de onzekere financiering en de grotere rol van prijzen in aanbestedingen is het educatieaanbod van roc's in de afgelopen jaren afgenomen. Gemeenten zijn daarnaast meer gaan investeren in non-formeel taalaanbod (zoals taallessen door vrijwilligers) om nieuwe doelgroepen laaggeletterden aan te spreken, en minder in formele educatie (door rocs of private aanbieders). Veel gemeenten zoeken naar manieren om de kwaliteit van met name dit non-formele aanbod te borgen. Gemiddeld wordt in de onderzochte gemeenten een klein deel (2,7 procent) van de laaggeletterden bereikt (Regioplan, 2017).

Nederland investeert minder en anders in volwasseneneducatie dan de omliggende landen

In vergelijking met omliggende landen investeert Nederland minder in formele en non-formele educatie. Dat geldt als wordt gekeken naar zowel de totale omvang van de investering, als per inwoner (De Greef & Segers, 2016). Met name landen in Noord- en West-Europa (Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Oostenrijk) investeren (twee tot vier keer) meer dan Nederland. Daarbij geldt wel dat investeringen in een leven lang ontwikkelen in het algemeen, in genoemd onderzoek niet zijn meegenomen. De cijfers zijn niet een-op-een te vergelijken.

Ook neemt Nederland met zijn gedecentraliseerde aanpak een uitzonderingspositie in: in de meeste landen is de landelijke overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit, facilitering en toegankelijkheid van volwasseneneducatie (De Greef & Segers, 2016).

Het educatieaanbod 'staat de afgelopen jaren onder druk.

Het non-formele educatieaanbod is in de afgelopen jaren gegroeid. Daartegenover staat dat het formele educatieaanbod van roc's in de afgelopen jaren op veel plaatsen geleidelijk is afgebouwd. Bezuinigingen spelen daarin een rol: het overheidsbudget voor educatie is in 2011 met 35 miljoen euro gekort. Er is momenteel geen landelijk dekkend professioneel educatieaanbod bij roc's. Bovendien wordt meer dan voorheen met vrijwilligers gewerkt, zoals bij het non-formeel educatieaanbod. Vraag is of dit terecht is bij zo'n complex

maatschappelijk vraagstuk als laaggeletterdheid. Ruim 60% van de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's geven aan dat het educatiebudget te beperkt is om aan de vraag te kunnen voldoen. Daartegenover staat dat het beschikbare budget niet altijd volledig wordt benut: in 2017 hebben 9 arbeidsmarktregio's het educatiebudget niet volledig besteed (De Greef, 2018). Belangrijkste reden voor deze onderbesteding is dat de WEB op een aantal punten beperkend werkt:

- Gemeenten beschikken over te weinig formatie, capaciteit en tijd om de besteding van het WEB-budget te coördineren. Ook overheadkosten (voor administratie, informatie en advies) kunnen niet uit de WEB-middelen bekostigd worden. Met de introductie van marktwerking en de toename in variëteit aan aanbieders is de coördinatielast toegenomen.
- De werving van deelnemers kan niet vanuit de WEB-middelen worden gefinancierd. Daardoor is het lastig om moeilijk te bereiken doelgroepen laaggeletterden (met name NT1) te bereiken.
- Lokaal beleid komt niet in alle gemeenten van de grond. 70% van de centrumgemeenten geeft aan dat het lastig is om samen met andere gemeenten in de regio een stevige regionale educatieve agenda voor volwasseneneducatie neer te zetten (De Greef, 2018).

Toekomst: overheveling van WEB-middelen naar het gemeentebudget?

Het kabinet wil de resultaten van de besteding van de extra middelen de komende jaren in samenspraak met de VNG monitoren. Het wil daarbij nagaan of de middelen daadwerkelijk ten goede zijn gekomen aan de doelgroep en of er een aantoonbare groei van het bereik heeft plaatsgevonden. Eind 2022 wordt in een tussenevaluatie de balans opgemaakt. De ambitie van het kabinet is dat de regionale aanpak van laaggeletterdheid dan reeds zodanig verstevigd is, dat het extra budget kan worden overgeheveld naar gemeenten, en dat het vrij besteedbare karakter van deze middelen eveneens kan worden toegepast op de bestaande gemeentelijke uitkering voor volwasseneneducatie. Daarmee zouden de specifieke uitkering voor lesaanbod en het tijdelijke extra budget samenkomen in één decentralisatie-uitkering, aldus het kabinet in zijn brief van 18 maart jl. aan de Tweede Kamer.

Hoewel bestuurders van met name de grote gemeenten voor deze overheveling zijn, blijken gemeenteambtenaren die verantwoordelijk zijn voor educatiebeleid hiervan geen voorstander, zo blijkt uit twee recente onderzoeken (Regioplan, 2017; Artéduc, 2018). De vrees bestaat dat educatiebudgetten dan verdwijnen, bijvoorbeeld vanwege bezuinigingen in het sociaal domein. Gemeenten pleiten wel voor ruimere bestedingsmogelijkheden van de WEB-gelden (Regioplan, 2017).

Dat biedt volgens hen ruimte om beter te kunnen inspelen op de lokale context en behoeften van de lokale doelgroep (De Greef, 2018). Het nieuwe actieplan (2020-2024) voorziet daarom in aanvullende vrij besteedbare middelen die kunnen worden ingezet voor bijvoorbeeld wervingsactiviteiten (min. OCW, 2019). Knelpunten zijn nu onder andere dat het lastig is om de kwaliteit van non-formeel taalaanbod te monitoren en te bewaken, en om meer in te zetten op werving en vroegsignalering (herkennen en doorverwijzen van groepen laaggeletterde mensen naar taalaanbod) (Regioplan, 2017). 60% van de centrumgemeenten pleit voor duidelijke kwaliteitscriteria waaraan WEB-trajecten moeten voldoen. Het gaat dan om onder andere de inzet van gekwalificeerde docenten en getrainde vrijwilligers, de continuïteit van het leeraanbod en de samenwerking met partners in de regio. Ook moet scherper in beeld worden gebracht wat de opbrengsten van leertrajecten zijn (De Greef, 2018).

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is geschetst dat de beleidsaanpak van laaggeletterdheid in de afgelopen decennia een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt: van een welzijnsaanpak met een focus op in Nederland geboren laaggeletterden in de jaren '70, via een professionele combinatie van educatie en vorming in de jaren '80/'90, tot een professioneel educatieaanbod ondergebracht bij ROC's, waarbij de focus ook op anderstalige doelgroepen kwam te liggen. Decentralisatie van de aanpak van laaggeletterdheid, marktwerking in het educatieaanbod en een verschuiving naar meer non-formeel taalaanbod gedragen door vrijwilligers in plaats van

een aanbod met gekwalificeerde docenten, hebben in de afgelopen jaren geleid tot een meer uiteenlopend scholingsaanbod, een breder palet van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden), wisselend oog voor de context van de laaggeletterde (taal in het kader van zorg, gezin, werk) en wisselende ruimte voor taalaanbod op maat. Tegelijkertijd is er in de afgelopen jaren op de aanwezige infrastructuur voor het aanpakken van laaggeletterdheid bezuinigd en worden sommige doelgroepen (met name met Nederlands als eerste taal) minder goed bereikt. Het formele educatieaanbod is in de afgelopen jaren afgebouwd en er is momenteel geen landelijk dekkend en professioneel educatieaanbod. Veel gemeenten geven aan dat het educatiebudget te beperkt is om aan de vraag te kunnen voldoen, tegelijkertijd houdt een deel van de gemeenten juist budget over, naar verluidt omdat niet is voorzien in vergoeding van toeleiding en werving. Een deel van de gemeenten heeft hiervoor te weinig formatie, capaciteit en tijd. Het lukt niet altijd om voldoende deelnemers te werven. De *match* tussen vraag en aanbod wordt niet altijd gerealiseerd.

De verschuiving naar nonformeel taalaanbod en de verdere decentralisatie hebben geleid tot meer versnippering van het educatieaanbod. Ook wordt vaker een beroep gedaan op vrijwilligers. Veel betrokkenen vinden het niet wenselijk de aanpak van een complex vraagstuk als laaggeletterdheid, in toenemende mate aan vrijwilligers over te laten. Gemeenten geven daarbij aan dat kwaliteitsborging van dit type aanbod een toenemend punt van zorg is. Deze zorg wordt des te groter omdat het op termijn vrijgeven van de geormerkte educatiemiddelen, kan leiden tot een verdere versnippering van de aanpak van laaggeletterdheid of tot het besteden van deze middelen aan andere doeleinden.

In het huidige beleid zijn de gemeenten aan zet. Toch komt lokaal beleid niet in alle gemeenten van de grond. Een groot deel van de (centrum)gemeenten geeft aan dat het lastig is om een stevige regionale educatieve agenda voor volwasseneneducatie neer te zetten. Formatie, capaciteit en tijd kunnen een belemmering vormen.

Dat pleit voor landelijke kaders: landelijk georganiseerde ondersteuning kan bijdragen aan een zo efficiënt mogelijke inzet van de huidige middelen, om zo veel mogelijk laaggeletterden een passend aanbod te bieden. De raad gaat hierop in volgend hoofdstuk nader in.

Naast gemeenten is ook de inzet van sociale partners van belang om laaggeletterdheid aan te pakken. Met name MKB-bedrijven maken gebruik van subsidiemogelijkheid voor taalscholing van werknemers. De aanpak van laaggeletterdheid richt zich vaak op niet-Nederlandstalige werknemers, waardoor Nederlandstalige werknemers die moeite hebben met lezen en schrijven vaak buiten beeld blijven. Ook kan het urgentiebesef onder decentrale sociale partners sterker gestimuleerd worden. Tot slot hebben bedrijven behoefte aan advies en ondersteuning op het gebied van het bereiken en scholen van laaggeletterde werkenden.

Ten slotte zou het wenselijk zijn meer kwantitatief onderzoek te doen naar de precieze omvang van de huidige groep laaggeletterde mensen, de ontwikkelingen in het huidige funderend onderwijs in verband met de verwachte NT1-ers, en de te verwachten groei van het aantal laaggeletterde mensen als gevolg van vergrijzing en migratie. Wenselijk is ook kwalitatief onderzoek naar de recente beleidsgeschiedenis sinds de invoering van de Wet basiseducatie in 1987 en de daaropvolgende veranderingen met de invoering en wijziging van de WEB en educatiemiddelen, met het oog op het naar boven halen van succes- en faalfactoren uit het verleden. Specifieke aandacht vraagt hierbij het onderzoek naar het voorhanden zijn van voldoende bevoegde docenten, omdat het de indruk is dat er minder specifiek wordt opgeleid en er tegelijkertijd sprake is van vergrijzing onder de huidige docenten, terwijl professionele docenten ook in de toekomst zeer nodig zijn.

4. Voorstellen voor verbetering

In dit hoofdstuk formuleert de raad voorstellen voor een meer effectieve en doelmatige aanpak van laaggeletterdheid. Na een schets van de noodzaak (par. 4.1), volgt een algemene beleidsrichting met aandachtspunten (par. 4.2) evenals een voorstel voor een beleidsaanpak (par. 4.3). Vervolgens werkt de raad dit nader uit in beleidsvoorstellen (par. 4.4) en worden enkele slotopmerkingen gemaakt (par. 4.5).

4.1 Inleiding

Noodzaak aanpak laaggeletterdheid

Basisvaardigheden als voldoende beheersing van taal en rekenen, en basale digitale vaardigheden zijn een belangrijke voorwaarde om volwaardig te kunnen participeren in de samenleving en om duurzaam inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt²⁰. Op basis van de analyse (in de vorige hoofdstukken) acht de raad het om zowel sociale als economische redenen noodzakelijk om de problematiek van laaggeletterdheid dringend en structureel aan te pakken. Het adequaat aanpakken van laaggeletterdheid moet bijdragen tot meer sociale cohesie (inclusieve samenleving) én tot een goed opgeleide beroepsbevolking. Het is sowieso ongewenst dat mensen door een te laag niveau van basisvaardigheden aan de kant (blijven) staan. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt wordt de urgentie om alle talenten van mensen in te zetten, nog sterker gevoeld. Investeren in geletterdheid loont zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. Geletterdheid draagt in algemene zin bij tot toename van de mate van gezondheid en van de productiviteit van werknemers, én tot meer maatschappelijke welvaart en economische groei.

Focus

De raad legt de term laaggeletterdheid breed uit: het gaat om mensen die onvoldoende kunnen lezen, schrijven en/of rekenen en/of onvoldoende digitale basisvaardigheden hebben. Zoals vermeld in paragraaf 2.2 geldt dat volwassenen met lage digitale vaardigheden niet per definitie laaggeletterd zijn. Omgekeerd blijkt dat laaggeletterde mensen vaak ook lage digitale vaardigheden hebben; ook is de combinatie van lage digitale vaardigheden én lage taalvaardigheden problematisch. De raad constateert dat onder laaggeletterde mensen, maar ook bij anderen, een gebrek aan digitale geletterdheid een probleem kan zijn of worden om te participeren in de samenleving. Er is meer onderzoek nodig naar het aantal mensen, de risico's en de gevolgen ervan, en de benodigde aanpak om mensen gedurende verschillende levensfasen digitaal vaardig te houden. Dit is des te meer noodzakelijk in een samenleving waar verandering snel gaat en de push tot digitalisering steeds sterker wordt.

Ondanks het breed uitleggen van de term laaggeletterdheid ligt in dit advies de focus op taalvaardigheid; de reden hiervoor is dat inzicht in de doelmatigheid van beleid en in mogelijke aangrijpingspunten voor verbetering met name daarop berust. Dat neemt niet weg dat veel voorstellen van de raad kunnen worden doorgetrokken naar een aanpak die erop gericht is dat iedereen (al vroeg) digitale basisvaardigheden aanleert en dat kwetsbare groepen daarbij extra moeten worden ondersteund. Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid kan bijdragen tot het (sneller) aanleren en onderhouden van digitale vaardigheden. Het streven moet erop gericht zijn dat iedereen – gegeven zijn/haar mogelijkheden – zich alle basisvaardigheden kan eigen maken om daarmee in de samenleving en op de arbeidsmarkt te kunnen participeren, en die vaardigheden kan toepassen. In dit verband verwijst de raad ook naar verschillende acties die – onder meer in het kader van het funderend onderwijs en in het kader van een leven lang ontwikkelen – in gang zijn en worden gezet om digitale vaardigheden te versterken²¹.

²⁰ Zie ook de brief van 1 april jl. van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over "Ambities kinderarmoede": "Mensen die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen zijn veel vaker langdurig arm dan niet-laaggeletterden. Armoede en laaggeletterdheid gaan hand in hand: laaggeletterdheid is vaak een belemmering om zelfredzaam te zijn en armoede vergroot de kans op laaggeletterdheid".

²¹ Zie ook de digitaliseringsagenda van het kabinet.

Voortbouwend op eerdere SER-advisering

De raad formuleert in dit hoofdstuk voorstellen en aanbevelingen. Hierbij bouwt de raad voort op het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (april 2017). Dat advies bevat ook aanbevelingen gericht op een aanpak van laaggeletterdheid, die in het bijzonder betrekking hebben op taalonderwijs. De raad was en is van oordeel dat de infrastructuur voor ontwikkeling van laaggeletterden speciale aandacht behoeft. Geadviseerd werd cursussen basisvaardigheden weer tot een publieke basisvoorziening te maken en aldus te komen tot een geschikt aanbod waarop iedereen, die de basisvaardigheden onvoldoende beheerst, een beroep kan doen. De raad pleitte voor voldoende middelen voor en regionale regie over dit aanbod en waar mogelijk voor de integratie van trajecten voor taal- en beroepsontwikkeling²².

In het advies van 2017 zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- maak het aanbod van cursussen basisvaardigheden tot een toegankelijke en arbeidsmarktrelevante basisvoorziening waarvan de kwaliteit landelijk en publiek wordt geborgd;
- benut de mogelijkheden van informeel leren ook voor de doelgroep laaggeletterden;
- maak het (financieel) mogelijk om taaltrajecten te integreren in de beroepsvorming binnen het MBO.

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van deze voorstellen is een landelijke publieke infrastructuur die de kwaliteit van het cursusaanbod garandeert, waarbij de uitvoering op regionaal niveau ligt.

De raad is van mening dat de overheid tot nu toe nog weinig met deze voorstellen uit 2017 heeft gedaan en acht deze nog steeds opportuun én actueel. Op basis van de problemdiagnose in de vorige hoofdstukken, bevat dit hoofdstuk *aanvullende* beleidsrichtingen en aanbevelingen.

Daarbij heeft de raad in het bijzonder aandacht voor de laaggeletterde beroepsbevolking, met andere woorden de (potentieel) werkenden. Overigens komen deze aanbevelingen ook ten nutte van niet-werkenden. Uitgangspunt is dat iedereen de kans moet krijgen om maatschappelijk te kunnen meedoen en te participeren.

4.2 Algemene beleidsrichtingen en aandachtspunten

Problematiek

De raad stelt vast dat er op dit moment veel beleidsinspanningen en waardevolle initiatieven zijn, gericht op een voortvarende aanpak van laaggeletterdheid²³.

Op basis van de diagnose moet echter worden geconstateerd dat dit niet voldoende is om het tij afdoende te keren. Veel initiatieven en inspanningen zijn te vrijblijvend, te weinig structureel en te selectief (afhankelijk van het beleid van de desbetreffende gemeenten)²⁴. Zo wordt een groot deel van de mensen met lage basisvaardigheden nog onvoldoende bereikt, vooral de groep met Nederlands als eerste taal (zogenoeten NT1)²⁵. Het huidige budget is onvoldoende om alle laaggeletterden te bereiken en om aan de (impliciete) maatschappelijke vraag of behoefte afdoende tegemoet te komen²⁶. Die vraag is veel groter dan de geëxpliciteerde vraag om basisvaardigheden te kunnen aanleren. Verder is het ondersteunings- en cursusaanbod versnipperd voor zowel (potentiële) deelnemers als toeleiders (zoals werkgevers, hulpverleners, etc), is het voor hen te weinig eenduidig herkenbaar en is het overgrote deel van het aanbod dat gefinancierd wordt op basis van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs, niet-diplomagericht. Door gebrek aan middelen bieden veel gemeenten een grotendeels non-formeel aanbod waarvan de kwaliteit onduidelijk is. Tot slot is er tot nu toe, ondanks landelijke actieplannen met toenemende budgetten en ambities,

²² Advies 2017, p. 12 en pp. 53-55.

²³ Zie bijvoorbeeld de werkzaamheden van de Stichting Lezen & Schrijven, de goed lopende taalakkoorden (subsidie voor laaggeletterdheid, ook voor mkb) die dezelfde infrastructuur als de leerwerklokken (betrokkenheid centrumgemeenten, UWV, ROC's) gebruiken hetgeen wijst op samenwerking; en het feit dat in sommige CAO's is afgesproken dat Nederlandse les betaald wordt.

²⁴ Rapport Algemene Rekenkamer.

²⁵ Zie de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over de Dialoogdagen Laaggeletterdheid.

²⁶ Rapport Algemene Rekenkamer.

te weinig (landelijke) sturing en regie, en ontbreekt het aan continuïteit en consistentie in het gevoerde beleid.

Algemene beleidsrichting

Gezien de omvang, de aard én de urgentie van de problematiek (zie hoofdstuk 2) acht de raad meer landelijke sturing en regie dringend noodzakelijk. Vervolgens kan de uitvoering op regionaal en sectoraal niveau en in branches en bedrijven worden belegd. Dit vraagt om meer effectieve en ingrijpende maatregelen om het gevoerde en voorgenomen beleid te intensiveren. Voor publiek en privaat georganiseerde activiteiten dienen dezelfde kwaliteitscriteria te gelden, en moet er ook sprake zijn van een gelijk speelveld. Om toe te werken naar een landelijk dekkend en kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau zijn er oplopend substantieel en structureel meer publieke middelen nodig. Uiteindelijk moeten alle potentiële cursisten kunnen worden bereikt.

Aandachtspunten

Bij het te voeren beleid en de te volgen aanpak moet volgens de raad met de volgende aandachtspunten rekening worden gehouden. Dit zijn achtereenvolgens: 1) er zijn veel verschillende partijen nodig om (in samenwerking) tot het beste resultaat te komen; 2) er moet rekening worden gehouden met de verschillen binnen de groep laaggeletterde mensen; 3) er is een integrale benadering nodig waarmee versnippering wordt tegengegaan.

In de *eerste plaats* geldt dat laaggeletterdheid een maatschappelijk probleem is dat door veel externe factoren wordt bepaald: het kan niet alleen via (landelijk) beleid worden aangepakt, ook al omdat laaggeletterde mensen een lastig te bereiken groep voor beleidsinterventies vormen. Ook andere partijen dan de overheid zijn nodig om het probleem aan te pakken. Zo spelen decentrale overheden, werkgevers en werknemers, het onderwijs, maatschappelijke organisaties en andere betrokkenen een belangrijke rol bij het opsporen, signaleren en doorverwijzen van laaggeletterden; dat geschiedt bijvoorbeeld in het geval van een werkgever met laaggeletterde werknemers of als een dienstverlener die bijvoorbeeld aan het gemeentelijke loket met laaggeletterde mensen in aanraking komt.

In de *tweede plaats* moet het gaan om een gedifferentieerde benadering, toegesneden op de situatie en de vragen en behoeften van verschillende groepen van laaggeletterde mensen. Zij vormen immers een heterogeen en diffuus samengestelde groep. Zowel de achtergrondkenmerken, het niveau van basisvaardigheden als de problemen waarmee zij in het dagelijks leven te maken krijgen, variëren. Het is de uitdaging om beleid voor het aanpakken van laaggeletterdheid te richten op mensen die de grootste problemen ondervinden. Daarnaast moet het beleid gericht zijn op laaggeletterden die snel en effectief kunnen worden geholpen bijvoorbeeld door het voorkomen dat zij hun vaardigheden verder verliezen, hetgeen gericht is op het behoud van hun positie op de arbeidsmarkt. Noodzakelijk hiervoor is relevante informatie over en van doelgroepen, over hun leerwensen en -mogelijkheden, en over de effectiviteit van verschillende typen interventies.

Volgens de raad verdienen de volgende groepen de prioriteit in het te voeren beleid:

- schoolverlaters zonder startkwalificatie en met een te laag niveau aan basisvaardigheden;
- werknemers die het risico lopen dat gedurende hun arbeidsloopbaan hun vaardigheden op het gebied van geletterdheid zodanig achteruitgaan dat zij niet meer in staat zijn om op de arbeidsmarkt te kunnen participeren en extra training nodig hebben om hun (digitale) vaardigheden bij te houden en te verbeteren;
- werknemers die hun werk zien veranderen waardoor er een groter beroep op hun basisvaardigheden wordt gedaan;
- laaggeletterde uitkeringsgerechtigden en andere mensen die aan de kant staan, maar graag op de arbeidsmarkt willen participeren (dus ook mensen die geen recht hebben op een uitkering (Nuggers));
- migranten met een laag niveau van basisvaardigheden.

Daarbij is het gewenst extra accent te leggen op NT1 in het kader van een leven lang ontwikkelen (rekening houdend met de onderwijsbaarheid van mensen met Nederlands als eerste taal) en specifiek te kijken naar sectoren of beroepen waarin het aandeel

laaggeletterde werkenden relatief groot is²⁷. Ook is het van belang ermee rekening te houden dat laaggeletterde mensen oververtegenwoordigd zijn onder laagopgeleide werkzoekenden, ongeacht hun werkloosheidsduur.

Ten slotte vraagt de raad aandacht voor een groep (potentiële) werkenden, die onder meer vanwege leer- en of gedragsproblemen onderwijs op een zeer laag niveau heeft gevolgd en voor wie het niet mogelijk is zich de basisvaardigheden (o.a. op taalniveau F2) eigen te maken: voor hen is een ander type van passend maatwerk aanbod nodig.

Voorts is niet iedereen in staat om op de arbeidsmarkt te participeren. Mensen die (grote) moeite hebben met leren, kunnen met ondersteuning via welzijnsvoorzieningen (zoals op basis van de WMO) hun zelfredzaamheid vergroten.

In de *derde plaats* acht de raad een meer integrale aanpak en beleidsvoering noodzakelijk. Deze aanpak moet een samenhang aanbrengen in:

- het beleid gericht op preventie van laaggeletterdheid (tegengaan van het "dweilen met de kraan open");
- de aanpak in het sociaal domein (inkomen, wonen, zorg, welzijn) ten behoeve van mensen met een zogenoemde multi-problematiek;
- het beleid gericht op de aanpak "op de werkvloer" en op een leven lang ontwikkelen als onderdeel van een evenwichtige adequate aanpak van de gevolgen van allerlei maatschappelijke en economische transitie (zoals digitalisering) voor de arbeidsmarkt.

Een en ander vraagt naar het oordeel van de raad om meer effectieve verbindingen tussen bedrijven, sociale partners, gemeenten, UWV en onderwijs (publiek en privaat). Dit zijn ook de betrokkenen bij de uitvoering van de Participatiewet, de nieuwe Wet Inburgering, de WMO en actoren op de terreinen van onder meer: schuldhulpverlening, dagbesteding, opvang, gezondheidszorg, gevangenis, bibliotheek, bevorderen van sociale (zelf)redzaamheid.

De voorgestelde integrale aanpak en beleidsvoering impliceert volgens de raad ten slotte dat er naast afdoende mogelijkheden voor signalering en doorverwijzing een ruime beschikbaarheid is van laagdrempelige en deskundige voorzieningen. Alleen met een kwantitatief passend en kwalitatief geschikt cursusaanbod kan laaggeletterdheid substantieel worden teruggedrongen.

4.3 Voorgestelde beleidsaanpak en -voering

De raad bepleit een gefaseerde beleidsaanpak. Niet alles kan morgen worden ingevoerd, er is nu eenmaal een verschil tussen droom en daad! Voortbouwend op zowel bestaande voorzieningen als op reeds ingezet beleid, aangevuld met nieuw beleid en maatregelen, moet binnen een landelijk kader en met voldoende en toereikende middelen, geleidelijk aan en consistent naar de verwezenlijking van een veelomvattend beleidspakket worden toegewerkt.

Op de korte termijn is het volgens de raad nodig de middelen zo goed mogelijk in te zetten, te voorkomen dat deze middelen inefficiënt en/of onvolledig worden gebruikt en te inventariseren wat er aan extra middelen nodig is om een effectieve aanpak te realiseren. Ook is het nodig verbetering aan te brengen in de bestaande infrastructuur, met name door de grote versnippering tegen te gaan en daarmee de herkenbaarheid van het aanbod voor potentiële deelnemers te vergroten. De kabinetsvoornemens van 18 maart 2019 bevatten goede aanzetten gericht op verdergaande professionalisering van het aanbod, op het inrichten van een landelijk kenniscentrum en op een beter functionerende infrastructuur. Ook is het kabinet voornemens extra middelen beschikbaar te stellen²⁸ en activiteiten in gang te zetten om de kwaliteit te verbeteren en de deskundigheid te bevorderen. De raad ziet dit als een eerste stap, maar moet tegelijkertijd constateren dat deze nog volstrekt onvoldoende is om tot een landelijk dekkende en sluitende aanpak te komen.

²⁷ In het bijzonder: Facility management, Reiniging en landschapsverzorging, Vervaardiging van kleding en Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen (zie par. 2.2).

²⁸ In zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer deelt het kabinet mee de komende vijf jaar komende vijf jaar € 60 miljoen structureel en € 24,8 miljoen incidenteel per jaar te investeren in maatregelen voor de aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen en leesbevordering en taalstimulering bij kinderen.

De raad beveelt aan om het beleid en de acties – met betrokkenheid van sociale partners, gemeenten en andere partners – in eerste instantie te richten op het verder vereenvoudigen, transparanter en toegankelijker maken van de beschikbare infrastructuur (o.a. door het meer en beter bundelen en het versterken van het aanbod) en op het formuleren van landelijke kaders voor kwaliteit. Ook is het nodig te monitoren zowel wat effectief en succesvol is, als waaraan de beschikbare middelen effectiever kunnen worden besteed. Op basis daarvan moet het duidelijk worden waar en voor welke doelgroepen extra beleid, ondersteuning, deskundigheid en middelen (voor sociale partners en gemeenten) nodig zijn om zoveel mogelijk mensen te kunnen bereiken. De beantwoording van de in paragraaf 3.2 gestelde vragen kan hierbij behulpzaam zijn.

Volgens de raad zullen er snel volgende stappen moeten worden gezet. De maatschappelijke urgentie van de problematiek van laaggeletterdheid is hoog. Gezien de omvang en de ingewikkeldheid ervan acht de raad meer landelijke sturing en regie (onder meer op kwaliteit en bereik) dringend noodzakelijk. Nodig zijn kaders om de kwaliteit, effectiviteit en toegankelijkheid van het regionale aanbod te borgen. De raad verwijst in dit verband naar de evaluaties en ervaringen van de afgelopen periode.

Het huidige budget is onvoldoende om alle laaggeletterden te kunnen bereiken en om aan de (impliciete) maatschappelijke vraag of behoefte afdoende tegemoet te komen. Die potentiële vraag is veel groter dan de huidige geëxpliciteerde vraag en het huidige aanbod om basisvaardigheden te kunnen aanleren. Er zal stapsgewijs moeten worden toegewerkt naar een budget dat toereikend is om zoveel mogelijk laaggeletterde mensen van een passende scholing te kunnen voorzien.

Het is volgens de raad nodig succesvolle activiteiten verder uit te rollen en te streven naar:

- een landelijk en regionaal (in iedere gemeente/arbeidsmarktregio) dekkend en voor alle laaggeletterden toegankelijk aanbod op maat met een laagdrempelige en eenduidig herkenbare fysieke plek. Het betreft een plek in gemeenten en wijken (zoals taalhuizen) waar laaggeletterde mensen terecht kunnen voor informatie over het aanbod, kunnen oefenen met eenvoudige programma's en bij voorkeur ook cursussen kunnen worden gevolgd. Deze plekken, waarvan de kwaliteit publiek is geborgd, kunnen ook een functionele rol spelen bij het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid;
- landelijk vastgestelde kwaliteitskaders die betrekking hebben op de kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod, op de professionaliteit van docenten en op het aanbod van voldoende docenten. Deze kaders moeten ruimte bevatten voor regionale en lokale verschillen in de uitvoering; aan deze kaders moeten de regionale initiatieven (informeel en formeel of bijvoorbeeld taalhuizen en trainingen) en bovengenoemd scholingsaanbod voldoen;
- een professionele aanpak met bevoegde docenten, die aangevuld kunnen worden met vrijwilligers;
- meer inzicht in de te bereiken doelgroepen en landelijk vastgestelde indicatiecijfers (liefst per regio) om per doelgroep een verbetering van het niveau van geletterdheid te realiseren. Het is belangrijk dat de betrokken partijen (gemeenten, sociale partners en opleidingsinstituten) inzicht bieden in het aantal cursisten dat wordt bereikt en in welke kwaliteit wordt geboden;
- voldoende landelijk budget met geormerkte middelen voor de toeleiding en het scholingsaanbod via gemeenten;
- de uitbreiding van de cofinancieringsregeling voor bedrijven en vakbonden om laaggeletterde werknemers te herkennen en te scholen;
- een passende kennis- en ondersteuningsinfrastructuur.

De raad bepleit deze ingrediënten te verankeren in een landelijk beleidskader, op basis waarvan de uitvoering door gemeenten, sociale partners en opleidingsinstituten ter hand kan worden genomen.

4.4 Nadere uitwerking voorgesteld beleid

Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid gaat niet vanzelf. Nodig is een daadkrachtige inbreng van vele betrokkenen en belanghebbenden, zoals de overheid (nationaal en decentraal), sociale partners, werkgevers en werknemers, onderwijsinstellingen en andere publieke en private scholingsaanbieders. De raad dringt erop aan dat de landelijke overheid een robuuste en duurzame aanpak initieert en ontwikkelt gericht op het verminderen van laaggeletterdheid. Bij deze aanpak moet de aandacht in het bijzonder uitgaan naar de beroepsbevolking (werkenden en werkzoekenden); een offensief is nodig om de verschillende doelgroepen te bereiken.

In deze paragraaf gaat de raad daarop nader in.

4.4.1 Preventie laaggeletterdheid

Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid is alleen mogelijk en zinvol als het "dweilen met de kraan open" wordt tegengegaan: de kraan moet dicht! Volgens de raad moet het beleid zich dus ook richten op preventie van laaggeletterdheid.

Zo is het nodig taalachterstanden op jonge leeftijd te voorkomen. Taalverwerving speelt ook een belangrijke rol in het tegengaan van kansengelijkheid onder kinderen²⁹. De basis voor geletterdheid wordt in het (voorschoolse) onderwijs gelegd. In het advies *Gelijk goed van start* ((2016) over het stelsel van voorzieningen voor jonge kinderen) merkte de raad op dat kinderen die op jonge leeftijd de juiste vaardigheden meekrijgen, succesvoller hun onderwijsloopbaan doorlopen en ook na die periode de vaardigheden hebben om te blijven leren. Voorschoolse voorzieningen kunnen een omgeving bieden waar deze vaardigheden worden geleerd.

Volgens de raad is het van groot belang dat jonge kinderen de basistaalvaardigheden spreken, lezen en schrijven aanleren in een zo divers mogelijke sociale en culturele context. Meer middelen voor (voor)schools taalonderwijs zou dan ook ingezet moeten worden voor de stimulering van stevige, taalrijke voorschoolse voorzieningen met gekwalificeerde medewerkers; daarbij zouden kinderen van laagtalige ouders of ouders die zelf minder kunnen leren, meer stimulering of aanbod krijgen dan andere kinderen, maar wel samen met kinderen met een achtergrond waarin taal(verwerving) meer vanzelfsprekend is. Zie hiervoor de aanbevelingen in bovengenoemd advies.

De raad acht het ook nodig in het initiële onderwijs stappen te zetten om laaggeletterdheid te voorkomen en daarmee het aantal laaggeletterden structureel te verlagen. Het voorkomen van laaggeletterdheid impliceert het streven dat geen enkele leerling-gegeven zijn/haar mogelijkheden - laaggeletterd het onderwijs verlaat.

Dat betekent meer en beter onderwijs voor kinderen van laagtalige ouders en/of kinderen die zelf minder makkelijk kunnen leren. Dat noopt tot extra inzet en geld voor voorschools taalonderwijs, en extra taallessen en maatwerk in het primair en voortgezet onderwijs.

In dit verband onderschrijft de raad het (begin mei a.s. te presenteren) voorstel van het ontwikkelteam Nederlands van curriculum.nu om in het beoogde curriculum voor het funderend onderwijs een onderdeel op te nemen gericht op een leven lang ontwikkelen op het gebied van taalontwikkeling om zo laaggeletterdheid na afronding van het initiële onderwijs te voorkomen ("use it, or lose it").

Voor de specifieke problemen van statushouders verwijst de raad tot slot naar zijn komende verkenning *Integratie door werk* (mei 2019).

²⁹ Zie ook de brief van 1 april jl. van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over "Ambities kinderarmoede": "Kinderen die opgroeien in gezinnen met laaggeletterde ouders presteren op school minder goed op het gebied van taal dan kinderen die opgroeien in hoog geletterde gezinnen. Deze kinderen hebben ook een hoger risico om later in een lagere sociaaleconomische positie te verkeren".

4.4.2 Voldoende aanbod van cursussen en opleidingen op maat

Algemeen

De raad acht het noodzakelijk dat er in alle gemeenten een passende infrastructuur met voldoende aanbod is van kwaliteitsvolle cursussen die erop gericht zijn dat laaggeletterde mensen zich basisvaardigheden eigen maken en deze ook onderhouden. Die educatieve trajecten en opleidingen kunnen, onder regie van gemeenten als opdrachtgever, in passende vormen en op herkenbare en gemakkelijk toegankelijke fysieke plekken worden aangeboden dan wel uitgevoerd door verschillende publieke en private actoren, zoals ROCs en AOC's, particuliere opleiders, werkgevers, vakbonden, etc.

De raad acht meer uniformiteit in het cursusaanbod noodzakelijk met landelijk vastgestelde kwaliteitskaders (met ruimte voor maatwerk)³⁰. Reden is dat het aanbod nu te weinig duidelijk en te versnipperd is, de kwaliteit ervan niet voldoende is na te gaan, gemeenten het aanbod te selectief aanbieden en beschikbare middelen niet of onvoldoende benutten omdat er geen goed matching is tussen het aanbod van en de vraag naar opleidingen. De raad bepleit dat de cursussen worden begeleid door professionele docenten aangevuld met vrijwilligers, die daarbij professioneel worden ondersteund; zoals gezegd moet dit worden ingebed in de voorgestelde landelijke kwaliteitskaders.

Docenten en opleiders

De raad vraagt aandacht voor de actuele vergrijzing onder docenten van taalcursussen³¹, voor de aard van de dienstverbanden in deze sector, voor de arbeidsvoorwaarden en voor de onderwijskwaliteit. Gezien de urgentie om laaggeletterdheid adequaat aan te pakken moet er een oplossing worden gevonden voor het tekort aan docenten en aan formele leerplekken.

Methodieken

De raad beveelt aan mensen te stimuleren hun basisvaardigheden te ontwikkelen en op peil te houden door gebruik te maken van verschillende methodieken. Het gaat zowel om het aanpakken in een formele, schoolse setting als om non-formeel of niet-schools leren³². Cruciaal is dat het aanbod aansluit bij de capaciteiten, context en leefwereld van laaggeletterde mensen en gericht is op de vaardigheden die zij nodig hebben in hun werk of leven; daarvoor vormen klassikale standaardlessen niet altijd het geschikte instrument maar is maatwerk nodig.

In het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (2017) constateerde de raad dat laaggeletterde mensen vaak negatieve ervaringen hebben met leren in een schoolse omgeving. Het taalonderwijs aan deze doelgroep zou daarom op kleinschalige en laagdrempelige wijze moeten worden aangeboden, idealiter in de buurt van de woon- of werkomgeving, of op de werkvloer zelf en geïntegreerd in het werk (belang van de werkplek als leeromgeving).

Voor hen voor wie een beroepsopleiding relevant is, zouden taal-, reken- en ICT-trajecten makkelijker moeten kunnen worden gecombineerd met een mbo-opleiding of moeten kunnen plaatsvinden in de context van een beroep. Daarbij moeten er ruimte en middelen zijn om de opleiding te verlengen, zodat er voldoende tijd is om deze basisvaardigheden (via leren op de praktijkplek) eigen te maken, aldus de raad in zijn advies van 2017.

De raad was van oordeel dat het formele onderwijsaanbod aangevuld kan worden met ondersteunende activiteiten rond non-formeel en informeel leren. Laaggeletterden (...) kunnen onder begeleiding van een professional en met vrijwilligers hun basisvaardigheden verbeteren en duurzaam onderhouden. Hierbij wordt bij voorkeur gewerkt met methoden die

³⁰ Zie de analogie met inburgeringstrajecten voor statushouders. De SER onderstreepte in zijn *Signalering Vluchtelingen en Werk: een nieuwe tussenbalans* (mei 2018) het belang van landelijke kwaliteitseisen voor de invulling van duale en geïntegreerde inburgeringstrajecten.

³¹ Met andere woorden: "taaltrajecten voor Nederlandstaligen", "basiscursussen lezen en schrijven" of "educatieve trajecten".

³² Bij formeel leren gaat het om door de overheid erkend educatieaanbod. Non-formeel leren betreft taalcursussen en trainingen zonder diploma of certificaat. Informeel leren heeft betrekking op bijvoorbeeld leren op de werkplek (zie ook het kader in par. 3.1).

aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Onderzoek toont aan dat met een degelijke aanpak 70 procent van de deelnemers binnen zes maanden de taal beter in de praktijk kan toepassen en meer dan de helft van de deelnemers zich psychisch gezonder voelt³³. Deze vorm van onderwijs biedt een goede, betaalbare en effectieve aanvulling op het formele aanbod en kan voor deelnemers een goede start mogelijk maken.

Deze voorstellen in het advies van 2017 zijn nog steeds actueel. De raad wil stimuleren dat onderwijs- en opleidingsaanbieders al doende leren van de aanpak en van het resultaat van bestaande voorzieningen (zoals de taalhuizen) gericht op non-formeel en informeel leren. Ook het non-formele leren verdient blijvende ondersteuning.

Daarnaast is hij van oordeel dat het erkennen en certificeren van wat mensen al in huis hebben een belangrijke stimulans is om zich verder te kunnen ontwikkelen. EVC is hiertoe een goed instrument, waarbij erkend en gecertificeerd wordt wat men al kan. EVC-aanbieders en het nationaal kenniscentrum EVC kunnen een goede bijdrage leveren door non-formeel leren te erkennen en te belonen via ervaringscertificaten en vakbekwaamheidseisen. Om EVC voor laaggeletterde mensen toegankelijk te maken en op maat aan te bieden zijn extra middelen nodig gericht op voor het ontwikkelen van nieuwe instrumenten en maatwerkproducten, en voor het geven van voorlichting en ondersteuning.

Aanbod op de werkvloer, voor laaggeletterde werkenden: de werkplek als leerplek

Met het oog op voldoende aanbod van passende cursussen en opleidingen op maat acht de raad ook initiatieven en arrangementen in en vanuit de werkomgeving van groot belang,; te denken is aan trainingen Nederlands op de werkvloer en trainingen basisvaardigheden, inclusief digitale vaardigheden. Werkgevers kunnen laaggeletterde werknemers gerichte opleidingen (trainingen, scholing, etc) op maat aanbieden (bijvoorbeeld voor het volgen van een opleiding of training tijdens werktijd)³⁴. Een mogelijkheid is laaggeletterde werknemers een trekkingsrecht op de educatiemiddelen te geven en daarbij ook gebruik te maken van de beoogde individuele, publiek gefinancierde leerrekening. In overleg met de werkgever wordt dan een passend aanbod ontwikkeld, dat in praktijk ook kan aansluiten bij of verbonden worden met het aanbod van taalhuizen/taalpunten.

Voor werkende jongeren die met een te lage taal- en rekenvaardigheid en zonder startkwalificatie het onderwijs hebben verlaten is het nodig dat zij gebruik kunnen maken van een trekkingsrecht op door de overheid erkend (publiek en privaat) onderwijs, waarbij het mogelijk moet zijn meer maatwerk te bieden. Dit trekkingsrecht kan nu alleen worden ingezet voor volledige op een mbo-diploma gerichte opleidingen, via het reguliere aanbod. Voor deze groep is echter het kunnen bieden van maatwerk van belang. Daarom bepleit de raad om voor deze groep de voorwaarden voor het trekkingsrecht op door de overheid erkend onderwijs te verruimen, voor passende trajecten waarmee deze jongeren al werkend hun taalvaardigheid (kunnen) vergroten.

De raad spreekt zijn waardering uit voor het voornemen van het kabinet om de subsidieregeling voor werkgevers te verruimen voor het aanbieden van trajecten voor laaggeletterden op de werkvloer, waarbij ook vakbonden subsidie kunnen aanvragen. De raad beveelt aan om (de criteria voor) deze regeling en de voorwaarden samen met sociale partners verder uit te werken; daarbij moet er ook aandacht zijn voor randvoorwaarden zoals preventie van versnippering en borging van kwaliteit. Aanbevolen wordt ook een substantiële uitbreiding van deze (vraaggerichte) subsidieregeling als blijkt dat de huidige middelen onvoldoende zijn om een passend en laagdrempelig aanbod voor werknemers te ontwikkelen.

Naast individuele bedrijven kunnen vakbonden en werkgevers ook via O&O-fondsen aanbod en ondersteuning bieden bij de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer. Daarvoor is ook cofinanciering vanuit de overheid en directe steun van het (door het kabinet beoogde) landelijke kenniscentrum nodig. Organisaties van werkgevers en van werknemers zouden de mogelijkheid moeten hebben om in sectoren ook landelijke afspraken te maken, waarbij ze

³³ zie: www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/Eindevaluatie_Impact_taaltrajecten_TaalvoorhetLeven.pdf

³⁴ Bijlage 2 bevat een overzicht van enkele voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1).

beroep doen op meer uniforme landelijke regelingen, inclusief een landelijke co-financieringsregeling.

De raad beveelt aan om bij de voorgestelde co-financieringsregelingen (onder meer via O&O-fondsen) voorrang te verlenen aan sectoren met relatief hoge percentages laaggeletterden onder de werkenden. Dan kunnen O&O-fondsen in deze sectoren programma's aanbieden gericht op zowel het verbeteren van geletterdheid als op het voorkomen van het verlies van geletterdheid. Het ligt in de rede dat de cofinanciering voor deze sectoren vanuit de overheid hoger is omdat basisvaardigheden leiden tot een betere en bredere inzetbaarheid van de betrokkenen en hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten.

Aanbod voor laaggeletterde mensen gericht op re-integratie

Werkzoekende laaggeletterden die uitkeringsgerechtigd zijn, moeten volgens de raad terecht kunnen bij UWV dan wel gemeenten voor een cursus/opleiding gericht op het zich eigen maken van basisvaardigheden, in het kader van hun re-integratie. Zo zouden UWV en gemeenten een aanbod op maat voor hulp bij de verbetering van basisvaardigheden moeten aanbieden aan laaggeletterde deelnemers aan re-integratie-trajecten. Zo'n passend aanbod zou standaard moeten deel uitmaken van re-integratie.

Gemeenten kunnen hun educatiebudget ook ten dele inzetten voor trainingen gericht op het aanleren en toepassen van basisvaardigheden ten behoeve van ook van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (zgh Nuggers) en werknemers die zo'n training liever niet via hun werkgever volgen. Zij moeten ervoor kunnen kiezen naar een taalhuis te gaan om hun taalvaardigheden te verbeteren.

Verder acht de raad het zeer wenselijk aanbod te ontwikkelen voor laaggeletterde zelfstandigen/ondernemers; zoals het kabinet ook aangeeft in zijn brief van 18 maart jl. kan dat bijvoorbeeld door aandacht voor basisvaardigheden te verbinden aan (bij)scholing gericht op ondernemerschap, boekhouden en bedrijfsadministratie.

4.4.3 Toeleiding van laaggeletterde mensen: opsporing, signalering en doorverwijzing

In grote lijnen ziet de raad twee routes voor het opsporen van laaggeletterde mensen en voor het hen doorverwijzen en toeleiden naar passende voorzieningen (o.a. cursussen en opleidingen).

Toeleiding laaggeletterde mensen met een multi-problematiek

De raad is van oordeel dat gemeenten de verantwoordelijkheid dragen voor laaggeletterde mensen die beroep doen op voorzieningen binnen het sociaal domein en veelal niet participeren in het arbeidsproces. Zij hebben veelal te maken met een clustering van problemen, zoals – naast laaggeletterdheid – armoede/schulden, werkloosheid, een slechte gezondheid, en/of problematische leefomstandigheden (zgh multi-problematiek). Het besef moet groeien dat laaggeletterdheid veelal daarvan een onderdeel is. Het effectief aanpakken van de laaggeletterdheid van deze groep kan ook bevorderlijk zijn om aan het werk te komen.

Volgens de raad dragen gemeenten er regie-verantwoordelijkheid voor dat laaggeletterdheid bij deze groep mensen goed en tijdig wordt opgespoord en gesignaleerd. Het is noodzakelijk dat vanuit uiteenlopende loketten/instanties signalering en vervolgens doorverwijzing plaatsvindt. Zo kunnen ook huisartsen, mensen die bij consultatiebureaus, welzijnsorganisaties, wijkteams en woningbouwverenigingen dan wel in buurthuizen werken, een prominente rol vervullen bij het herkennen en signaleren van laaggeletterdheid en bij het doorverwijzen van laaggeletterde mensen.

Als mensen bijvoorbeeld de gemeente benaderen voor schuldhulpverlening moet er aandacht zijn voor het taalvermogen en moeten laaggeletterde mensen worden verwezen naar begeleiding en naar de beschikbare voorzieningen. Hierbij valt te denken aan voorzieningen die gemeenten nu al in bibliotheken aanbieden (in het bijzonder de bijna 400 taalhuizen) en die verspreid zijn over alle arbeidsmarktregio's. Daarop zou kunnen worden voortgebouwd om in elke gemeente een fysieke plek te creëren waar laaggeletterden terecht kunnen voor lessen en educatie.

In gemeenten met relatief weinig inwoners kunnen intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zorgen voor coördinatie.

Tot slot kunnen gemeenten ook beroep doen op de hieronder voorgestelde serviceverlening en het beoogde landelijke kenniscentrum om op goede wijze om te gaan met het opsporen, herkennen en signaleren van laaggeletterdheid.

Toeleiding laaggeletterde werkenden

Werkgevers en werknemers (en hun organisaties) komen op verschillende manieren in aanraking met laaggeletterden. Volgens de raad is het ook aan hen om een belangrijke bijdrage te leveren tot een effectieve aanpak van laaggeletterdheid; dat kan onder meer via opsporing en signalering, scholingsprojecten, dienstverlening en begeleiding op de werkvloer. Dat geldt voor zowel werkenden binnen hun huidige baan als voor werkenden die van werk naar werk overgaan.

Werkgevers kunnen de aanpak van laaggeletterdheid inpassen in hun personeelsbeleid waarbij herkenning en maatwerk nodig zijn. Werkgevers en HR-adviseurs kunnen laaggeletterdheid signaleren zoals dat ook geldt voor collega-werknemers, hetgeen in het bijzonder in het midden- en kleinbedrijf van belang is. Het is van wezenlijk belang dat laaggeletterde werknemers steun krijgen van leidinggevenden en collega's. Ook vakbonden kunnen een prominente rol vervullen door kaderleden te scholen in het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid en in het ondersteunen van hun collega's om hiermee aan de slag te gaan.

Het verdient aanbeveling de inzet van leer/taal-ambassadeurs, georganiseerd door de vakbonden, verder te ondersteunen. Leerambassadeurs in bedrijven kunnen zich ook richten op het opsporen van laaggeletterdheid en op het verbeteren van de geletterdheid van de medewerkers en op het voorkomen van scholingsveroudering.

De raad acht het wenselijk dat er – naast de subsidieregeling – een aanbod van voorzieningen en regelingen ter ondersteuning van sociale partners komt door het inrichten en opzetten van activiteiten voor een laagdrempelige, ook digitaal gemakkelijk toegankelijke serviceverlening laaggeletterdheid. Deze serviceverlening (via adviseurs/coaches en ook digitaal) moet goed aansluiten bij de behoefte aan ondersteuning vanuit werkenden en werkgevers, en levert maatwerk. Zij functioneert als vraagbaak voor werkgevers (in het bijzonder in het midden- en kleinbedrijf) en voor (organisaties van) werknemers, en biedt hulp bij het opsporen en signaleren van laaggeletterdheid en bij het doorverwijzen van laaggeletterde mensen, zoals naar taalpunten/taalhuizen. Terzijde, ook bedrijfsartsen kunnen een rol spelen bij het signaleren van laaggeletterdheid onder werknemers.

De voorgestelde serviceverlening kan worden gekoppeld aan het (door het kabinet voorgenomen) landelijk kennis- of expertisecentrum (zie verder).

Voor dit alles acht de raad de hierboven voorgestelde serviceverlening en een landelijk kenniscentrum (zie verder) van belang. Daarmee moet gezorgd worden voor vraaggerichte ondersteuning en deskundigheid voor werkgevers en (organisaties van) werknemers.

Tot slot geeft de raad de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in overweging om de hierboven geformuleerde voorstellen aan te bevelen aan hun organisaties op decentraal niveau en daarbij ook gebruik te maken van voorstellen in het *Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid: Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven 2007-2015*, van september 2007.

4.4.4 Ondersteuning

De raad ondersteunt het voornemen van het kabinet om te komen tot een onafhankelijk landelijk expertisepunt basisvaardigheden. Het gaat om een kenniscentrum dat gericht is op onder meer het delen van kennis met betrekking tot het herkennen/signaleren, begeleiden/ondersteunen en trainen van werknemers en werkzoekenden die laaggeletterd zijn. Daarin kan ook het ontwikkelen van nieuwe hulpmiddelen voor taalontwikkeling worden belegd, alsook het (laten) aanleveren van educatief materiaal, het coördineren van de aanpak en het controleren op kwaliteit. Ook kan het kenniscentrum een bijdrage leveren tot het

opstellen van een landelijk vastgelegd kwaliteitskader met betrekking tot het aanbod van opleidingen en cursussen en kan het een website aanbieden met handreikingen. Gezien zijn vele functies en omvangrijke taak dient het kenniscentrum eenduidig aangestuurd te worden, afdoende geëquipeerd te zijn en voldoende middelen te hebben. De voornemens van het kabinet in dit verband, beschouwt de raad dan ook als een eerste stap.

4.4.5 Randvoorwaarden

Voor het (op termijn) realiseren van de hierboven geformuleerde voorstellen acht de raad enkele randvoorwaarden van belang.

In de *eerste plaats* mag volgens de raad ook van laaggeletterde mensen worden verwacht dat zij meewerken aan het aanleren of vergroten van hun basisvaardigheden. Daartoe is het nodig hen te helpen en te stimuleren om eigen regie te nemen voor hun ontwikkeling. Hierbij wordt rekening gehouden met het doevermogen van laaggeletterde mensen. De mate waarin iemand eigen regie kan nemen over zijn/haar ontwikkeling verschilt namelijk per persoon. Volgens de raad mag in redelijkheid worden verwacht van personen die daartoe in staat zijn dat het beroep op de eigen verantwoordelijkheid groter wordt naarmate er een meer dekkend voorzieningenniveau wordt gerealiseerd. Als een aanbod voor het verbeteren van basisvaardigheden onderdeel is van een re-integratietraject en dat aanbod zodanig is vormgegeven dat het ook aansluit bij de leermogelijkheden van de werkzoekende, mag van de werkzoekende worden verwacht dat hij of zij aan dit traject deelneemt als dit nodig is om zijn of haar positie op de arbeidsmarkt te versterken. Door het aanbieden van een passend aanbod in kader van een re-integratietraject kan de gemeente ook invulling geven aan de taaleis die gekoppeld is aan een bijstandsuitkering. Zoals eerder opgemerkt realiseert de raad zich dat er een groep mensen zal blijven die zichzelf niet kan helpen en op wie een beroep op eigen regie een geringe kans van slagen heeft. Deze groep zal daarom intensiever moeten worden ondersteund en begeleid.

In de *tweede plaats* is extra budget nodig voor de realisering van de beleidsvoorstellen van de raad gericht op een voortvarende en effectieve aanpak van laaggeletterdheid, zoals de voorstellen met betrekking tot werving, toeleiding en activering, vergroting van het NT1-werk en landelijke inzet voor kwaliteit en monitoring. Dat extra budget is ook nodig vanwege de omvang en de ingewikkeldheid van het maatschappelijke probleem van laaggeletterdheid³⁵ (zie par. 4.3.). Dit rechtvaardigt extra middelen. De benodigde extra middelen kunnen uiteenlopende vormen en bestemmingen hebben. De raad acht meerjarige duidelijkheid over het beschikbare budget noodzakelijk.

Zoals reeds vermeld bepleit de raad het uitbreiden en beter inzetten van publieke subsidies en het oormerken van deze middelen voor laaggeletterden³⁶. Zijn voorstel is dat de aan gemeenten beschikbaar gestelde landelijke middelen worden geormerkt voor welomschreven bestemmingen: opsporing, herkenning en signalering, doorverwijzing en

³⁵ In zijn rapport *Aanpak laaggeletterdheid* (april 2016) stelde de Algemene Rekenkamer dat er een budget is van 74 miljoen euro voor de aanpak van laaggeletterdheid waarmee 5 procent van de doelgroep (2,5 miljoen laaggeletterde volwassenen) wordt bereikt. Ook kan hier worden verwezen naar onderzoeksrapporten waarin een schatting is gemaakt van de kosten van een training basisvaardigheden taal:

<https://www.taalakkoord.nl/toolkit/nieuws/2015/05/01/investeren-in-taalvaardigheid-levert-veel-op> (Businesscase Capgemini: 'Investeren in taal levert veel op') en

<https://www.taalakkoord.nl/toolkit/documenten/publicaties/2016/05/20/postnl-het-maatschappelijke-rendement-van-investeren-in-laaggeletterdheid> (PostNL: het maatschappelijke rendement van investeren in laaggeletterdheid).

Op basis van het onderzoek *Kosten van laaggeletterdheid* van PwC (2018) kan tentatief worden berekend dat het extra opleiden van 100.000 mensen circa 169 miljoen euro zou kosten. Zie:

https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/PwC_-_Rapport_maatschappelijke_kosten_laaggeletterdheid_-_April_2018_def.pdf (94-95).

³⁶ In zijn brief van 18 maart jl. aan de Tweede Kamer kondigt het kabinet aan dat (als de regionale aanpak van laaggeletterdheid reeds zodanig is verstevigd) het extra budget kan worden overgeheveld naar gemeenten, en dat het vrij besteedbare karakter van deze middelen eveneens kan worden toegepast op de bestaande gemeentelijke uitkering voor volwasseneneducatie. Daarmee zouden de specifieke uitkering voor lesaanbod en het tijdelijke extra budget samenkomen in één decentralisatie-uitkering.

toeleiding, educatie en begeleiding/training, en professionalisering. De raad beveelt de landelijke overheid aan hierover prestatieafspraken met gemeenten te maken.

De raad beveelt aan dat de overheid dit samen met sociale partners en de VNG uitwerken en dat er daarbij zorg is voor een passend evenwicht tussen enerzijds het oormerken van landelijke middelen en anderzijds de beleidsvrijheid van gemeenten in het kader van de doorgevoerde decentralisaties. Ook beveelt de raad aan dat ze daarbij ingaan op de vraag hoe publieke middelen (inclusief de subsidieregeling voor sociale partners) beter en effectiever kunnen en moeten worden ingezet.

De raad dringt in de *derde plaats* aan op een forse publiekscampagne om laaggeletterdheid bespreekbaar te maken en om de voorgestelde serviceverlening laaggeletterdheid te promoten. Er is nog steeds grote behoefte aan bewustwording (sensibilisering) rond het thema laaggeletterdheid.

In meer algemene zin is het voor onder meer deze groep van groot belang dat organisaties (bedrijven, banken, etc) en zeker publieke instellingen, de communicatie eenvoudig en toegankelijk maken/houden, toegang tot hulp en dienstverlening vergemakkelijken en persoonlijke begeleiding bieden; dit geldt ook voor de groeiende groep ouderen met weinig of geen digitale vaardigheden.

Daarnaast stelt de raad vast dat steeds meer mededelingen van overheden en (semi-)publieke instanties en bedrijven digitaal worden verstrekt, waardoor (digitaal)laaggeletterden belangrijke zaken missen. Ook websites als "mijn overheid" en van UWV, etc zijn voor veel mensen te ingewikkeld; in dit verband zou meer ingezet kunnen worden op een "parallel-website"³⁷.

Volgens de raad is betere en meer toegankelijke communicatie vanuit instanties/overheden/bedrijven nodig zodat de laaggeletterden makkelijker kunnen meekomen. Terzijde herinnert de raad hier aan de aanbeveling in het advies *Opgroeien zonder armoede* (over armoede onder kinderen, 2017): "Verbeter en intensiveer voorlichting over regelingen, en vereenvoudig (aanvraag) procedures door onder andere het verlagen van het taalniveau naar A2".

In de *vierde plaats* dient er toetsing plaats te vinden op de kwaliteit van aangeboden opleidingen en trainingen, en gepast toezicht op de toepassing van de voorgestelde landelijke kwaliteitskaders³⁸. Daartoe is het ook aan te bevelen dat gemeenten jaarlijks een educatieplan gericht op de aanpak van laaggeletterdheid opstellen dat landelijk wordt getoetst. Daarbij vraagt de raad extra aandacht voor voldoende docenten en voor de vergrijzingsproblematiek onder deze docenten.

In de *vijfde plaats* acht de raad een goede monitoring en evaluatie noodzakelijk van de voortgang en resultaten van de voorgestelde beleidsaanpak en ingezette voorzieningen. Hierbij kan een rol zijn weggelegd voor het SCP via de monitor over de informatiesamenleving.

Ten slotte beveelt de raad extra onderzoek van de problematiek van laaggeletterdheid aan. Nodig is meer kwantitatief onderzoek naar de precieze omvang van de huidige groep laaggeletterde mensen, de ontwikkelingen in het huidig funderend onderwijs in verband met de verwachte NT1-ers, en de te verwachten groei van het aantal laaggeletterde mensen als gevolg van vergrijzing en migratie. Nodig is evenzeer kwalitatief onderzoek naar de succes- en faalfactoren van het in het verleden gevoerde beleid (zie par. 3.4) en naar succesvolle beleidservaringen en praktijken in andere landen.

³⁷ Zie het voorbeeld van de Sociale Verzekeringsbank: <https://www.svbabc.nl/>

³⁸ Hierbij kan het NRTO-keurmerk ook een rol spelen. Taalscholen aangesloten bij de NRTO voldoen daaraan: voldoet een opleider volgens een externe, certificerende instantie aan de kwaliteitseisen dan wordt het keurmerk toegekend.

4.5 Tot slot

In dit advies heeft de raad een aantal beleidsrichtingen en voorstellen uitgewerkt waarbij een dringend appel wordt gedaan op de betrokkenheid van alle belanghebbenden. Daarmee levert de raad een bijdrage aan het proces gericht op een effectief vervolg op het programma *Tel mee met taal*³⁹. De raad stelt met instemming vast dat het kabinet in zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer meldt dat het bij de uitwerking van de maatregelen in de kabinetsbrief ook het advies van de SER zal betrekken.

De raad is van mening dat er meer nodig is om laaggeletterdheid adequaat aan te pakken, zodat dit daadwerkelijk leidt tot minder mensen die laaggeletterd zijn. De voorstellen in dit advies impliceren een substantiële aanvulling op én aanscherping van de voornemens van het kabinet. Dit betreft in het bijzonder de voorstellen voor:

- landelijke regie/sturing en kwaliteitsborging via een landelijk beleidskader voor een dekkend aanbod (gerichte toeleiding en een professioneel cursusaanbod) en via landelijke kwaliteitseisen;
- herkenbare en laagdrempelige fysieke plekken in de regio (gemeenten en wijken) voor cursisten en toeleiders;
- een flinke professionaliseringsslag om te komen tot voldoende, goed opgeleide docenten;
- een oplopend (publiek gefinancierd) budget om uiteindelijk iedereen te bereiken. De €84 miljoen die het kabinet nu uitgeeft zal te weinig zijn om een veel grotere groep laaggeletterden te kunnen helpen. Om de problematiek van laaggeletterdheid uiteindelijk effectief en structureel op te lossen lijkt eerder een verdubbeling van dit budget nodig te zijn als hierbij wordt uitgegaan van het beschikbare budget in het begin van de jaren '90 en van een inschatting van de kosten om zoveel als mogelijk de volledige doelgroep van laaggeletterde mensen te bereiken⁴⁰;
- het blijvend oormerken van het budget dat naar gemeenten gaat en een betere verantwoording door gemeenten en uitvoerders van wat er met de beschikbare middelen gebeurt;
- een stevige betrokkenheid van sociale partners in zowel de signalering en toeleiding van laaggeletterde mensen als in de uitvoering van de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer;
- meer en betere preventie beginnend in de jongste levensfasen;
- het benoemen van de groepen waarop de aanpak van laaggeletterdheid zich in de eerstkomende fase prioritair moet richten;
- meer en betere gegevens over de omvang en de ontwikkeling van de groep laaggeletterden alsmede de succes- en faalfactoren van de (recente en in het verleden) gevolgde beleidsaanpak in Nederland en van de aanpak in andere landen.

De raad beveelt aan dat de geformuleerde beleidsrichting en -voorstellen door de overheid samen met sociale partners, de VNG, aanbieders van taalopleidingen en deskundigen⁴¹ worden uitgewerkt.

Den Haag, 12 april 2019

M.I. Hamer
voorzitter

V.C.M. Timmerhuis
algemeen secretaris

³⁹ Zie ook de brief *Digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen*, van 12 december 2018 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer.

⁴⁰ Zoals vermeld in par. 3.1 was er in 1991 (in de begroting van het Ministerie van onderwijs en Wetenschappen) een budget beschikbaar van ca 176 miljoen euro voor basiseducatie en aanverwante onderwijsactiviteiten, waarvan 124 miljoen euro voor basiseducatie. In zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer maakt het kabinet kenbaar wat het beschikbare budget is voor de aanpak van laaggeletterdheid: het gaat om een structureel budget van 60 miljoen euro per jaar en een incidentele investering van 24 miljoen per jaar voor de aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen en leesbevordering en taalstimulering bij kinderen.

⁴¹ Zoals de Stichting Lezen & Schrijven.

Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken**Leden****Plaatsvervangende leden****Onafhankelijke leden**

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)

prof. dr. B. E. (Barbara) Baarsma

prof. dr. G.T.M. (Geert) ten Dam

prof. dr. R.J. (Romke) van der Veen

Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)

R. (Rob) Slagmolen (VNO-NCW/MKB-Nederland)

ir. G.F.W.C. (Gertrud) van Erp (VNO-NCW/MKB-Nederland)

drs. J.H.F.C (Jules) Sanders (LTO-Nederland)

Werknemersleden

F. (Frank) van Bennekom (FNV)

drs. I.D.C.M. (Isabel) Coenen (FNV)

A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)

Ir. G.D. (Gerard) van Santen (CNV)

drs. A.P.C.M. (Nic) van Holstein

S. (Semih) Eski

Adviserende leden

dr J. (Jonneke) Bolhaar (CPB)

prof.dr. A. (Andries) de Grip (ROA)

dr. D. (Debby) Lanser (CPB)

Ministeriële vertegenwoordigers

A.P.G. (Andre) de Moor (OCW)

L. (Lise) Weerden (OCW)

M. (Maloe) Bosch (SZW)

J. (Joyce) van der Staij (SZW)

Hans Hindriks (OCW)

Floor van Oort (OCW)

Secretariaat


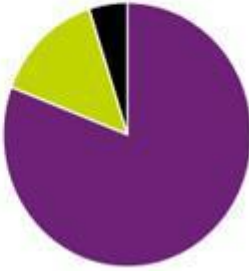
drs. M. (Marieke) Buisman

drs. A. (Arnold) Devreese

J.A. (Jos) de Groen

Voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1)**Perfetti van Melle – Voorwaartz taaltraining- coaching B.V. 2014-2018**

Naam bedrijf	Perfetti van Melle
Soort bedrijf	Zoetwarenconcern Mentos en Fruittella produceert met vestigingen in bijvoorbeeld Breda, Sittard en Weert.
Taal op de werkvloer sinds	2014
Soort interventie	Taal- en rekentrajecten op de werkvloer voor NT1-ers en NT2-ers.
Meerwaarde	Duurzame inzetbaarheid, het minimumniveau om vakgerichte opleidingen te kunnen volgen, eenduidige wijze van communiceren. , kostenbesparing, verhoogd werkplezier, persoonlijke groei, minder verzuim, verbeterde communicatie, toename productiviteit.
Omschrijving	<p>Aanleiding voor Perfetti Van Melle om te investeren in taal waren de ontwikkelingen in de productie. De technologische ontwikkelingen gaan in razend tempo en de Nederlandse taal is noodzakelijk om die ontwikkelingen en interne trainingen goed te kunnen volgen. Bovendien zorgt miscommunicatie voor tijdverlies en onnodige kosten.</p> <p>Perfetti Van Melle stelde vast dat de basis voor vooruitgang in een goede beheersing van de Nederlandse taal ligt, zodat het volgen van vakgerichte MBO-2 en MBO-3 opleidingen, optimale samenwerking, het behalen van het VCA-certificaat en een eenduidige wijze van communiceren mogelijk is.</p> <p>In 2014 heeft Perfetti Van Melle Voorwaartz Taaltraining Coaching B.V. de opdracht gegeven Duurzaam Doorgroeien bij Perfetti Van Melle te ontwerpen en uit te voeren. PVM stelde het traject voor alle operators verplicht. De start bestond uit een intake bij 317 medewerkers. In 2018 is het project 'Duurzaam doorgroeien' afgerond.</p> <p>Duurzaam Doorgroeien heeft ertoe geleid dat alle werknemers het maximale uit zichzelf haalden en 81% van hen nu over het niveau startkwalificatie taalvaardigheid (B1) beschikt. De aanpak is verankerd in het bedrijf zodat, ook in het kader van te nemen carrièrestappen, de normen duidelijk zijn.</p> <p>Perfetti Van Melle hanteert voor operators de norm B1 voor taalvaardigheid en 2F voor rekenen. Deze normen gelden voor anderstaligen én voor moedertaalsprekers. Om de resultaten te kunnen vergelijken met de intakecijfers geven we zowel de intake- als de resultaatcijfers in percentages voor 'taal' weer. Het gaat om zowel moedertaalsprekers als niet-moedertaalsprekers:</p>

	<p>Resultaten Duurzaam Doorgroeien bij Perfetti Van Melle, december 2018</p> <p>Taal Intake N = 317</p>  <ul style="list-style-type: none"> ● B1 41% ● A2 33% ● Ld A2 26% <p>Resultaat N = 258</p>  <ul style="list-style-type: none"> ● B1 81% ● A2 14% ● Ld A2 5%
Blikvanger	<p>Filmpje: https://www.youtube.com/watch?v=60bkghLcPrc</p> <p>Tip: Wees er alert op dat ook veel (jonge!) moedertaalsprekers niet over het niveau startkwalificatie voor taal en rekenen beschikken.</p> <p>Besef dat onvoldoende taalvaardigheid een oorzaak is van het niet halen van diploma's en certificaten, vaak leidt tot miscommunicatie en zorgt voor stagnaties in de ontwikkeling van mensen, organisaties en bedrijven.</p> <p>Weet dat er voor een resultaatgerichte aanpak voor werknemers vaak subsidies benut kunnen worden.</p> <p>Voldoende beheersing van de Nederlandse taal is een voorwaarde voor duurzame inzetbare van medewerkers!</p>
Extra informatie	<p>https://www.voorwaartz.nl/voor-werkgevers/ https://nl-nl.facebook.com/PerfettiVanMelleBenelux/posts/1066608060032190:0</p>

Afvalservice Breda – Voorwaartz taaltraining – coaching B.V. 2016- heden

Naam bedrijf	Afvalservice Breda
Jaartal	2016 - heden
Soort bedrijf	Afvalservicedienst
Soort interventie	Cursus Tablet & Taal
Meerwaarde	Digitalisering, duurzame inzetbaarheid (vitaliteit en motivatie)
Omschrijving	<p>Steeds meer zaken (werkinstructies, planning, verlofaanvragen) worden tegenwoordig digitaal geregeld. Dit vraagt van medewerkers zowel tablet- als taalvaardigheid. Om deze vaardigheden goed in kaart te brengen nam Voorwaartz Taaltraining – Coaching B.V. bij 71 medewerkers die geen diploma op het niveau startkwalificatie konden tonen een intake af waarbij hun taalniveau en digitale vaardigheden werden gemeten. Wie het streefniveau 2F (=vmbo en mbo-niveau 1, 2 en 3) niet had, was verplicht om tijdens werkuren deel te nemen aan het traject Tablet & Taal.</p> <p>Het resultaat van Tablet & Taal is dat 72% van de medewerkers het niveau van de startkwalificatie (2F) heeft en een deel van de medewerkers bijna. Iedereen haalde het maximale uit zichzelf.</p> <p>Afvalservice Breda heeft de taalnorm inmiddels geïmplementeerd in het personeelsbeleid en geeft alle nieuwe medewerkers de kans om aan deze norm te voldoen. Er zijn intussen al een aantal nieuwe lees- en schrijfgroepen gestart.</p> <p>Naar aanleiding van het succes toonden omliggende regio's belangstelling. Op basis van de aanpak in Breda heeft Voorwaartz in bij het Brabants Afval Team (BAT) in Tilburg een intake bij 97 medewerkers afgenomen. Op basis van de intakegegevens heeft ROC Tilburg de trajecten uitgevoerd.</p>
Blikvanger	<p>Interview met laaggeletterde medewerker: https://www.taalvoorhetleven.nl/nieuws/beter-lezen-en-schrijven-die-kans-pak-ik-met-beide-handen-aan</p> <p>De best practice van Afvalservice Breda was onlangs op het journaal! https://www.youtube.com/watch?v=r14GigQDTpl</p> <p>https://www.ad.nl/breda/taalcursus-afvalservice-breda-is-voorbeeld-voor-grotere-bedrijven~ad0b300c/</p> <p>www.voorwaartz.nl</p>

Training Nederlands vergroot zelfredzaamheid op het werk

Hoe meld je op een heldere manier welke onderhoudswerkzaamheden zijn gedaan? Of laat je een cliënt of medewerker weten wanneer je langskomt om werkzaamheden uit te voeren? En hoe gebruik je de software hierbij? Zes (Nederlandse) medewerkers van Abrona trainen deze vaardigheden in een training Nederlands op het Werk van TopTaal.

Abrona begeleidt mensen met een verstandelijke beperking of maatschappelijk probleem. De zes onderhoudsmedewerkers van Abrona zijn onlangs gestart met de training Nederlands op het werk. Jaap ten Haaf, Teamleider Vastgoed & Veiligheid: 'Bij gesprekken met de technici kwam het onderwerp Nederlandse taal een aantal keer terug. We besloten hen een praktische training aan te bieden zodat ze de taal beter toe kunnen passen op het werk. Denk aan: helder meldingen rapporteren in onze software en bij het versturen van mails of een jaargesprek voorbereiden.'

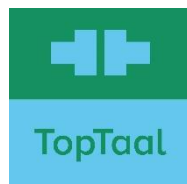
Bij een intensieve screening op de werk (met deelnemers en de teamleider) worden de leervraag en leermogelijkheden inzichtelijk. Tijdens de training van vijf bijeenkomsten oefenen medewerkers met het opstellen van mailtjes, verslagen en het doen van effectieve incidentmeldingen. Ze werken op hun eigen telefoon of laptop, juist om hun speelveld te vergroten. Er wordt bottom-up gewerkt, dus vraaggestuurd. Al na de eerste sessie hebben deelnemers voldoende zelfvertrouwen om nieuwe dingen uit te proberen en om feedback te vragen.

Deelnemers gaan naar huis met een hand-out vol tips en handvatten voor de praktijk. Een aantal maanden na de training zijn er terugkomlessen om nieuwe of blijvende knelpunten te belichten. Jaap: 'Abrona realiseert zich dat deze training een goede basis is. Sommige deelnemers hebben behoefte aan meer scholing en wij staan daar als organisatie open voor. Na afloop wordt per persoon bekeken wat het beste past.'

De training draagt bij aan heldere rapportage, betere communicatie en meer zelfvertrouwen. En misschien nog wel het belangrijkste: de medewerkers stellen zichzelf weer open om te leren!

Leerdoelen

Schrijven: structuur, hoe hoort het, hoe begin je?
Taal: zinsbouw, d's en t's
Studievaardigheid: hoe onthoud je wat je leert? apps op telefoon, (leren) lezen/luisteren van boeken.
Software: digitale vaardigheden, werken met tickets en bonnen in software.



NT1 groep gemeente Leiden (zie ook foto en krantenartikel) – Voorbeeld NLTraining

In november zijn de deelnemers van deze NT1 groep benoemd tot 'Taalhelden' door Stichting Lezen en Schrijven. Deze enthousiaste cursisten zijn een jaar geleden begonnen bij NLeducatie Leiden. Helaas is hun traject nu bij ons afgelopen, maar om het jaar in stijl af te ronden zijn ze nog naar de uitreiking van de taalheldenprijs 2018 geweest in Den Haag met hun docent Hinke. In het Leidsch Dagblad is over deze feestelijke ochtend vandaag een mooi artikel geplaatst. Zij hebben hun traject eind januari afgerond. Betty en Chahaira kwamen na afloop nog bij de projectleider van NLeducatie op kantoor langs, omdat ze nog veel langer les hadden willen volgen.

Onze projectleider heeft naar aanleiding hiervan een afspraak met Bibliotheek Rijn en Venen gepland. We zijn nu in gesprek met Gemeente Alphen aan de Rijn en andere partijen om te kijken hoe we beter kunnen samenwerken in het bereiken van NT1 cursisten en het plaatsen van geïnteresseerden. Dit is een mooie kans om krachten te bundelen. En ook te kijken hoe we dat in Leiden en omgeving verder kunnen uitbouwen.



Taalhelden durven formulieren aan

Paul van der Kooij

Leiden Lessen Nederlands. Voor wie inburgerd, hoort dat er helemaal bij. Voor Nederlanders die moeite hebben met lezen en schrijven niet. Dat moet nodig veranderen, vinden de vier cursisten die na een dik jaar Nederlandse les gisteren werden uitgeroepen tot Taalhelden.

De Stichting Lezen & Schrijven deed dat, middels bloemen, certificaten en strikjes. De van prinses Laurentien bekend geworden organisatie verzorgt de lessen niet zelf, maar werkt nauw samen met organisaties die dat doen. Bij de helden is dat Nleducatie, dat vanuit Koolhaan 55b taalcursussen voor 'moedertaalsprekers' en nieuwelingen verzorgt. En wat deed het Leidse viertal in het eigen cursusstokje? Een ieder op roep om hun voorbeeld te volgen en zo een taboe te doorbreken.

„Want er gaat een wereld voor je open“, weet de geboren Antilliaanse Chahaira. Of de oproep op korte termijn zoden aan de dijk zal zetten, betwijfelen de taalhelden. Neem de in Suriname geboren Betty. Toen ze merkte dat de teamleider van haar buurthuis niet zo'n moeite heeft als zij met schrijven, vertelde ze hoe veel ze aan de taalcursus had. „Maar ik kreeg er geen enkele reactie op en ben er toen maar niet meer over begonnen.“ „Het is schaamte“, denkt Chahaira. „Je denkt dat je de enige bent, bent met dit probleem, terwijl dat helemaal niet zo is.“



Juf Hinke met Chahaira, Adriaan, Betty en Mafalda.

FOTO TACO VAN DER BEEK

„De groep is juist best groot. Zo'n miljoen autochtone Nederlanders hebben moeite met lezen en schrijven en rekenen“, weet juf Hinke. „En omdat er een tijd niks voor deze groep was, blijken veel instanties er niet van te weten.“

Handigheid

„Ook het D'WV kon me, toen ik daar na jarenlang werken aanklopte, niet doorverwijzen“, zegt Betty, die zich totaal niet op haar plek voelde op haar lagere school in Suriname en een handigheid had ontwikkeld: „Ik verstopte me thuis op het balkon en na een tijdje zei ik tegen mijn moeder dat de juf weer ziek was.“ Adriaan doorliep wel de lagere

school. Daarna begon hij aan de lagere technische school. „Maar toen ik 13-14 was, zei de leraar tegen mijn vader: 'Haal hem maar van school!'“ En zo geschiedde. Leerplichtig was je toen maar tot je veertiende en in zijn slagerszaak kon pa wel wat handjes gebruiken. Terwijl zoonlief het vak aardig in de vingers kreeg, zakte hij voor zijn middenstandsdiploma. „Op de taal“, kijkt hij terug. „rekenen ging goed.“ Uiteindelijk werd hij postbode en veertig jaar ging dat prima: „Want je kan veel verdoezelen, bijvoorbeeld door iemand te vragen: 'Schrijf jij dat effe op?'“ En wanneer hij als scheidsrechter en straftrapport moest opstellen, dan deed hij

dat thuis. Zijn vrouw kon het zaakje, waar nodig, verbeteren. „Maar ik zei altijd: als ik klaar ben met werken, ga ik weer terug naar school.“ Dat hij dat ook heeft gedaan en inmiddels op het niveau van imbo zit, vervult hem met trots. Het liefst zou hij verder willen. Anders dan voor de gratis startcursus, is daar echter geen subsidie voor. De juf gaat het wel aankaarten, zeker nu haar hele klas daar oren naar heeft. „En graag ook nog iets van een computercursus“, vindt Betty.

Ook zou het helpen wanneer de verschillende instanties niet langer zulke plakkerige woorden gebruiken, zoals Chahaira dat noemt. Woorden als georganiseerd, bijvoorbeeld. Ze heeft geleerd om ze - met streepjes - behapbaar te maken. En voor formulieren is ze niet meer zo bang dat ze die in en la verstoppt. Maar voor officiële antwoorden, heeft ze nog altijd haar maatschappelijk werker nodig. Voor de in Brazilië geboren Mafalda, die 44 jaar geleden deze kant op kwam, deed haar Nederlandse man dat altijd. Sinds hij vorig jaar overleed hielp de zoon 'heel veel'. Inmiddels vult ze zelf haar formulieren in. Ook het voorlezen van de kleininkdieren gaat prima. Fantastisch toch? „En weer je wat ook zo leuk is van de cursus“, meldt Adriaan. „Bleemand is hier minder dan de ander.“

Meer informatie over cursussen Nederlands voor moedertaalsprekers op www.nleducatie.com

Succesverhaal over onze NT1 cursist in Nieuwsbrief van Daadkracht, Lekstroom

Succesverhaal over NT1-cursist Simone bij onze docent Adriana de Graauw, les in Nieuwegein (Lekstroom). Lees hier meer over op pagina 4 van de nieuwsbrief Daadkracht (zie bijlage)

Eerste formeel traject digitale vaardigheden in Utrecht gaat van start

In Utrecht is Nleducatie van start gegaan met de eerste formele groep digitale vaardigheden. De cursisten ontvangen aan het einde van deze periode een officieel erkend diploma. Tijdens vijftien lessen maken de deelnemers een digitaal portfolio aan en worden ze zelfverzekender in het gebruik van digitale middelen.

Dit is gericht op het gebruik van een laptop, pc, maar ook smartphone, tablet, ovchiptkaartapparaat en bijvoorbeeld een pinautomaat. De deelnemers stromen door naar Basisniveau 1 of 2, vastgestelde niveaus door ministerie van OCW. In onze huidige eerste groep zitten zowel NT1- als NT2-deelnemers.

Samen werken ze in een veilige sfeer aan hun digitale vaardigheid. Ze zijn heel erg blij en enthousiast dat de gemeente Utrecht deze cursus aanbiedt, en inmiddels stromen er via mond op mond reclame steeds meer aanmeldingen binnen. Via deze cursus heeft Nleducatie tegelijkertijd een interessante camouflage-tactiek, om ook meer NT1-deelnemers te werven.

NTgroep bij Thuiszorgorganisatie Aafje in Rotterdam (+foto)

Binnen het project Taal & Participatie hebben we samengewerkt met zorginstelling Aafje. Hun medewerkers, zowel NT1'ers als NT2'ers, hebben we een op-maat-project aangeboden. Naast taalverhoging hebben we met de deelnemers gewerkt aan hun digitale vaardigheden, daarbij hebben we rekening gehouden met het online portal van Aafje.



Literatuurlijst

- Adam, S., Bonsang, E., Germain, S. & Perelman, S. (2007). *Retirement and cognitive reserve: a stochastic frontier approach applied to survey data*. HEC-ULg, CREPP working papers 2007/04.;
- Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ark, T. van (2019, 1 april). *Ambities kinderarmoede* [Kamerbrief].
- Baay, P., Buisman, M., & Houtkoop, W. (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*. Den Bosch: ecbo.
- Beek, L. van, & Hamdi, A. (2016). *Investeren in Taal op de werkvloer. Een analyse van de opbrengsten voor werkgevers*. Ecorys, in opdracht van het Ministerie van SZW.
- Bohenn, E., Ceulemans, C., Guchte, C. van, Kurvers, J. & Tendeloo, T. van (2004). *Laaggeletterdheid in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid*. Den Haag: Nederlandse Taalunie.
- Buisman, M. (2018). *Volwasseneneducatie: harde feiten over 'zachte' opbrengsten*. Den Bosch: Canon voor het beroepsonderwijs/ecbo.
- Buisman, M. (2017). *Negatieve leerervaringen van volwassenen met lage basisvaardigheden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven: Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. Den Bosch: ecbo.
- Buisman, M., & Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. Den Bosch: ecbo.
- Bussemaker, J. (2017) *Budget voor volwasseneneducatie* [Kamerbrief].
- Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I., & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. Den Bosch: ecbo.
- CBS (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de statistiek.
- Cito (2016). *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Cito (2007). *Resultaten PISA-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

- Deursen, A. J. A. M. van , & van Dijk, J. A. G. M. (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New media & society*, 16(3), 507-526.
- De Nationale ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal*. De Haag: de Nationale ombudsman.
- Eck, E. van & Buisman, M. (2019) Volwasseneneducatie, een tweede kans? *Pedagogische Studiën 2019 (95) 384-394*
- Ecorys & Kohnstamm Instituut (2014). *Evaluatie Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015*. Rotterdam: Ecorys.
- Ecorys & Verweij Jonker Instituut (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018. Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys
- Engelshoven, E. van, Jonge, H. de, Knops & R., Ark, T. van (2019, 18 maart). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020 – 2024* [Kamerbrief].
- Fouarge, D. (2017). *Vakmanschap en groei in beroepen*. Maastricht: Researchcentrum voor onderwijs en arbeidsmarkt.
- Fouarge, D. Schils, T. & Grip, A. de (2013): Why do low-educated workers invest less in further training?, *Applied Economics*, 45:18, 2587-2601
- Frisch, A. L., Camerini, L., Diviani, N., & Schulz, P. J. (2012). Defining and measuring health literacy: how can we profit from other literacy domains? *Health Promotion International*, 27(1), p. 117 - 126.
- Greef, M. de, Segers, M. & Ipektzidou, E. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid (inclusief benchmark)*. Maastricht: Maastricht University.
- Greef, M. de (2018). *Evaluatieonderzoek onderbesteding WEB-budget. Eindrapportage*. Vught: Artéduc.
- De Greef, M., & Segers, M. (2017). *Eerste tussenevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid*. Maastricht: Maastricht University.
- Greef, M. De & Segers, M. (2016). *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid*. Maastricht: Maastricht University.
- Greef, M.de, & Segers, M. (2016). *Van gezonde taal tot familietaal naar werktaal*. Maastricht: Maastricht University.
- Greef, m. de, Segers, M. & Nijhuis, J. (2014). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid Deel A*. Maastricht: Maastricht University.

- Greef, de, M., Segers, M. & Verté, D. (2010). Development of the SIT, an instrument to evaluate the transfer effects of adult education programs for social inclusion. *Studies in Educational Evaluation* (36), 42 -61.
- Grip, A. de, Dupuy, A. Jolles, J. Boxtel, M. van (2015). Retirement and cognitive development in the Netherlands: Are the retired really inactive? *Economics and Human Biology* 19 (2015) 157-169.
- Groot, A., Houtkoop, W. Steehouder, P. & Buisman, M. (2015). *Taalniveaus op het mbo. De leesvaardighedi van mbo'ers in (inter)nationaal perspectief*. s-Hertogenbosch: ECBO: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Hall, C. (2014). Getting to "Yes": What Works in Workplace Literacy and Essential Skills. *Canadian Learning Journal Spring 2014*, pp. 21-23
- Hammink, K. & P. Kohlen (1977). *Analfabetisme in Nederland*. Amersfoort: Studiecentrum NCVO.
- Hanushek, E. Woessmann, L. (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature*, 46:3, 607-668.
- Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Wiederhold, S., & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review, Elsevier, vol. 73(C), pages 103-130*
- Hazelet, A. Paagman H. & El MKarini, S. (2008) *Werknemers motiveren voor scholing. Opleiding en Ontwikkeling 10-2008*
- Houtkoop, W. A., Allen, J. P., Buisman, M., Fouarge, D., & van der Velden, R. K. W. (2012). *Kernvaardigheden in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and LifeSkills Survey (ALL)*. s-Hertogenbosch: ECBO: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland. De geletterdheid van Nederland. Economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Illeris, K. (2006). Lifelong learning and the low-skilled. *International Journal of Lifelong Education*, 25, 15-28.
- Inspectie van het Onderwijs (2018). *De staat van het onderwijs 2016-2017*. Utrecht: inspectie van het Onderwijs.
- Jurgens, K., & Buisman, M. (2017). *Zilveren taalcompetenties: Literatuurstudie naar de opbrengsten van taalinterventies voor ouderen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Kasworm, C.E. (2008). Emotional challenges of adult learners in higher education. *New directions for adult education and continuing education*, 120-2008.
- Kok, L. & Scholte, R. (2013). *Rendement van cursussen voor laaggeletterden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Leren en werken (2018). *Eindrapportage Taalakkoord werkgevers*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). *Nederland Digitaal. Hier kan het. Hier gebeurt het*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

OECD (2016). *Adults with Low Proficiency in Literacy or Numeracy*. OECD Education Working Papers, No. 131, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013). *OECD Skills Outlook 2013. First results from the survey of adult skills*. Paris: OECD.

PwC (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.

PWC (2013). *Laaggeletterdheid in Nederland kent aanzienlijke maatschappelijke kosten*. Amsterdam: PricewaterhouseCoopers.

Tubbing, M. & Matthijsse, W. (2018). *Het recht op leren: ook voor NT1'ers? 40 jaar bestrijding van laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Research voor Beleid (2010). *Werken met taal. Bestrijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven. Eindrapport*. Zoetermeer: Research voor Beleid.

SER (2017). *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan. Een richtinggevend advies*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2017). *Advies toekomstgericht beroepsonderwijs. Deel twee Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

SER (2016). *Verkenning mens en technologie: samen aan het werk*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

Schoonhoven, R. van (2007). *Educatie: een tak apart? Deel II: Vavo en overige trajecten*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Sijbers, E., Allen, J., & Van der Velden, R. (2016). *De arbeidsmarktperspectieven van laaggeletterden in Nederland tot 2020*. Maastricht: ROA.

Stichting Lezen & Schrijven (in voorbereiding). Spreiding van laaggeletterdheid. Inzicht in taal- en rekenvaardigheden bij beroepen, sectoren en bij type werkzoekenden. Den Haag: Stichting lezen & Schrijven en ROA.

Vermeesch, L. & Vandenbroucke, A. (2010). *Het leren zoals het is... bij volwassenen met een geletterdheidsrisico*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Visscher, K., & Tops, J. (2015). *Investeren in taal levert veel op! Drie businesscases voor groepsgericht taalonderwijs in de schoonmaakbranche*. Utrecht: Capgemini Consulting

Weerd, M. de, Vonk, H. Krooneman, P. Klaver, J. (2017). *Evaluatie wijziging WEB. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan.



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2019, Sociaal-Economische Raad