

# **Laaggeletterdheid onder volwassenen in Nederland: beleid en uitvoering**



**Wendy Reniers**

**Solis ID: 3752291**

**Taal- en Cultuurstudies**

**Universiteit Utrecht**

**Bachelor thesis**

**Begeleider: dr. Adriënnne Bruyn**

**Tweede beoordelaar: dr. Jacomine Nortier**

**31 januari 2014**

**Abstract:**

In dit onderzoek is aan de hand van rapporten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een interview met medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beleidsstukken van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en een interview met de plaatsvervangend programmaleider van het project Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven gepoogd een beeld te schetsen van het beleid dat Nederland voert ten opzichte van laaggeletterdheid en de uitvoering van dit beleid. Waar dit beleid in eerdere jaren vooral gericht was op onderwijs, zien we in de laatste paar jaar een verschuiving naar de aanpak van laaggeletterdheid als een breed maatschappelijk thema. Zo wordt door middel van het project Taal voor het Leven geprobeerd lokale organisaties te koppelen aan taaltrajecten. Zowel formele als non-formele en informele taalaanbieders werken samen om mensen te scholen en vrijwilligers van verschillende organisaties worden getraind om ook taallessen te verzorgen. Daarbij wordt gedacht vanuit de vindplaatsen en wensen van de laaggeletterden zelf. Ook wordt de strijd tegen laaggeletterdheid ingebed in lopende projecten en trajecten in het bedrijfsleven. Taal voor het Leven loopt nu in zes regio's, maar heeft zich in één jaar al kunnen bewijzen als een goede aanpak. Verwacht en gehoopt wordt dat dit project de komende jaren uitgebreid zal worden, waarbij meer ministeries en directies zullen samenwerken en nog meer lokale partijen een bijdrage kunnen leveren in deze strijd.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Begripsbepaling en achtergronden	6
2.1 Laaggeletterdheid	6
2.2 Allochtone tegenover autochtone laaggeletterden	8
3. Beleid	10
3.1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	10
3.1.1 Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010	10
3.1.2 Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015	11
3.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	12
4. Uitvoering	14
4.1 Benadering van de doelgroep	14
4.1.1 Werk	15
4.1.2 Gezondheidssector	15
4.1.3 Sociale netwerken	16
4.1.4 Bibliotheken	16
4.1.5 Digitale weg	17
4.2 Stichting Lezen en Schrijven	17
4.3 Werkgevers en bedrijven	19
4.4 Gemeenten	21
4.5 Educatie	22
4.5.1 ROC's	22
4.5.2 Europees ReferentieKader (ERK)	24
4.5.3 Alfabetiseringsonderwijs NT1	25
4.5.4 Alfabetiseringsonderwijs NT2	25
5. Conclusie	28
6. Discussie	31
7. Bibliografie	33
8. Bijlagen	35
Bijlage 1: Verslag van interview met medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	35
Bijlage 2: Verslag van interview met de plaatsvervangend programmaleider Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven	36

## **1. Inleiding**

“De Nederlandse taal verbindt ons allemaal”. Dat is de leus van de campagne die de rijksoverheid in 2008 opzette via Postbus 51 (ministerie van VROM, 2008). Deze campagne richt zich op allochtonen in Nederland die volgens de rijksoverheid de Nederlandse taal moeten leren, omdat zij niet goed in de maatschappij kunnen participeren wanneer hun taalvaardigheid laag is. Dit geldt echter niet alleen voor allochtonen, maar ook voor autochtonen. Als je niet goed kunt lezen en schrijven, mis je een heleboel. Mensen die laaggeletterd zijn hebben problemen met verschillende vormen van communiceren, zoals lezen, schrijven en digitale vaardigheden, maar soms ook met spreken en luisteren. De overheid wil vanaf 2017 alle communicatie tussen de overheid en burgers laten plaatsvinden via de digitale weg. Het hebben van digitale vaardigheden is één van de basisvaardigheden die valt onder de term van laaggeletterdheid die het ministerie van OCW hanteert. Naar schatting hebben 3 tot 4 miljoen Nederlanders te weinig digitale vaardigheden om mee te gaan met de digitalisering van de overheidsdiensten (De Greef, Segers en Nijhuis, 2013). Het is dus belangrijk dat de rijksoverheid beleid maakt om laaggeletterdheid te voorkomen en te bestrijden.

De laatste jaren is er steeds meer aandacht voor laaggeletterdheid onder volwassenen. Zo zijn er in Nederland verschillende taalambassadeurs, zoals Gerda Havertong, die zich bezig houden met leesbevordering en de taboedoorbreking rondom laaggeletterdheid. Ook in de wetenschappelijke omgeving krijgt dit thema steeds meer aandacht. Vanuit de rijksoverheid worden er meer en meer onderzoeken gedaan naar hoe verschillende stichtingen, organisaties en instanties in zowel de publieke als de private sfeer hiermee omgaan. Toch is er niet één rapport dat laaggeletterdheid bij volwassenen volledig in kaart brengt. Omdat verschillende ministeries, en binnen deze ministeries verschillende directies, hiermee bezig zijn, is het vaak lastig het overzicht hierin te bewaren. De hoofdvraag van dit onderzoek is daarom: wat is het beleid vanuit de rijksoverheid ten opzichte van laaggeletterdheid en hoe wordt dit beleid uitgevoerd?

Dit onderzoek probeert een samenhang te creëren binnen het onderzoek en de uitvoering van projecten die binnen dit thema bestaan door te kijken naar de rapporten die zijn geschreven vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en door interviews met zowel medewerkers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) als de programmaleider van het project Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven. Deze instanties houden zich bezig met de bestrijding van laaggeletterdheid en wat zij doen moet

daarom met elkaar in verband gebracht worden, zodat er een vollediger beeld kan ontstaan van hoe we in Nederland met laaggeletterdheid omgaan. Binnen dit onderzoek worden verschillende deelvragen gesteld. Hoe worden laaggeletterden gesignaleerd en via welke wegen komen deze mensen binnen in een bepaald traject? Hoe wordt bepaald welk traject ze precies ingaan? Wat is hierbij het verschil in benadering ten opzichte van allochtonen en autochtonen? Dit zijn belangrijke vragen die gesteld moeten worden om het traject dat laaggeletterden afleggen, gestuurd door het beleid van de rijksoverheid, te kunnen beschrijven.

In dit onderzoek zal eerste een begripsbepaling worden gedaan en zullen de achtergronden van laaggeletterdheid in Nederland worden uitgelegd (hoofdstuk 2). Vervolgens zal worden ingegaan op het beleid dat de rijksoverheid de afgelopen jaren gemaakt heeft en hoe dit de laatste jaren is veranderd (hoofdstuk 3). Hierbij zal aan de ene kant het beleid van het ministerie van OCW worden toegelicht aan de hand van rapporten die zij zelf openbaar hebben gemaakt (paragraaf 3.1) en aan de andere kant het beleid van het ministerie van SZW, waarvoor een interview is afgenomen met twee medewerkers van dit ministerie (paragraaf 3.2). Het gehele verslag van dit interview is te vinden in de bijlage 1. In het hoofdstuk daarna komt de uitvoering van het bepaalde beleid aan bod, waarin ook wordt besproken hoe laaggeletterden bereikt kunnen worden (hoofdstuk 4). Ook wordt het aandeel van Stichting Lezen en Schrijven besproken in de uitvoering van dit beleid (paragraaf 4.2). In Bijlage 2 is een verslag van het interview met de plaatsvervangend programmaleider van het project Taal voor het Leven van deze stichting te vinden. Hiernaar zal in het onderzoek worden verwezen. Ook belangrijk bij de uitvoering van het beleid zijn werkgevers en bedrijven (paragraaf 4.3), Regionale OpleidingsCentra (ROC's) (paragraaf 4.4.1) en gemeenten (paragraaf 4.5). Hierna zal in de conclusie een samenvatting worden gegeven van de resultaten van het onderzoek (hoofdstuk 5). Daarna volgt de discussie, waarin het onderzoek zelf wordt besproken en waarin de conclusie verder wordt geanalyseerd (hoofdstuk 6). In deze discussie zal ook worden aangegeven wat er beter kan aan het huidige beleid en de uitvoering daarvan. Als laatste volgen een bibliografie met verwijzingen naar gebruikte literatuur (hoofdstuk 7) en de bijlagen waarin verslagen van de afgenomen interviews zijn opgenomen (hoofdstuk 8).

Bij deze wil ik Adriënne Bruyn bedanken voor het begeleiden van mijn bachelorscriptie en de nodige gesprekken en tips om deze scriptie tot een goed einde te brengen. Mijn dank gaat ook uit naar Theo Stokvis en Coen Coopmans van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het toelichten van het beleid van hun ministerie en het verschaffen van informatie over dit beleid. Als laatste wil ik graag Soler Berk bedanken, de plaatsvervangend programmaleider van het project Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven, voor

het gesprek over de stichting en de uitvoer van het beleid.

## **2. Begripsbepaling en achtergronden**

### **2.1 Laaggeletterdheid**

In de loop der jaren is het begrip geletterdheid steeds anders gedefinieerd. Om laaggeletterdheid effectief aan te pakken en de geletterdheid onder de beroepsbevolking te verhogen is het nodig een goed afgebakende definitie van dit begrip te hanteren. In het Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015 wordt de volgende definitie voor geletterdheid gegeven: “geletterdheid omvat luisteren, spreken, lezen, schrijven, gecijferdheid en in dat kader het gebruiken van alledaagse technologie om te communiceren en om te gaan met informatie” (Van Bijsterveldt-Vliegenthart, 2011). Hoewel alfabetisme, het gebruik van schrift in zowel receptieve als in actieve vorm, nog steeds het belangrijkste kernpunt van geletterdheid vormt, zijn er de laatste jaren dus een aantal vormen van het omgaan met en verwerken van informatie bij gekomen. In de steeds meer digitaliserende samenleving van tegenwoordig is het belangrijk ook digitale vaardigheden te beheersen die sterk samen hangen met alfabetisme. Om mee te kunnen komen in de samenleving zijn deze vaardigheden dus cruciaal. Wanneer iemand ze niet beheerst bestaat de kans op uitsluiting van de arbeidsmarkt en hierdoor worden de economische kansen van laaggeletterden verkleind. Bovendien kan laaggeletterdheid van individuen ook risico's met zich meebrengen op de werkvloer met betrekking tot veiligheid.

Laaggeletterdheid is niet hetzelfde als analfabetisme. Geletterdheid moet gezien worden als een relatieve schaal. Iemand kan dus meer of minder geletterd zijn. Opvallend hierbij is dat weinig mensen zich aan de onderkant van deze schaal bevinden. De meeste laaggeletterden zitten aan de bovenkant, wat betekent dat ze op een grensgebied zitten tussen geletterdheid en laaggeletterdheid (CINOP, 2011; bijlage 1). Analfabeten kunnen niet lezen of schrijven in enige taal. Laaggeletterden hebben wel enige vaardigheden hierin, maar niet genoeg om goed in de moderne maatschappij te functioneren (CINOP, 2011). Toch zijn er veel mensen die ooit hebben leren lezen of schrijven, maar waarbij deze vaardigheden niet voldoende zijn om in de huidige maatschappij mee te komen. Zo zijn er anders-alfabeten, die een ander schrift dan het Latijnse schrift beheersen. Laaggeletterdheid wordt in de literatuur daarom ook wel semianalfabetisme of functioneel analfabetisme genoemd. Mensen die hiermee te kampen hebben zijn vaak jongeren of volwassenen die in hun jeugd wel hebben leren lezen en schrijven, maar die de schriftelijke vaardigheden niet genoeg beheersen om deze in het dagelijks leven toe te passen (Bossers, Kuiken en Vermeer, 2010).

Mensen die analfabeet zijn weten vaak niet wat lezen, schrijven en schrift is. Het probleem zit dus niet alleen in de taal, maar ook in de cultuur rondom taal. Zo weten ze vaak niet wat een klassikale setting is, hoe ze een pen moeten vasthouden, hoe je je hand moet bewegen bij het schrijven, hoe een boek of schrift werkt en welk soort opdrachten gemaakt worden binnen een les. Bij laaggeletterden is dit niet het geval. Zij hebben ooit in enige mate leren lezen en schrijven, zij het misschien in een andere taal, dus zij weten hoe het leren van een taal en een schrift eraan toegaat (Bossers e.a, 2010).

Tegenwoordig worden gecijferdheid en digitalisering ook bij de definitie van geletterdheid getrokken. Voor laaggeletterden zou het moeilijker zijn digitale vaardigheden te ontwikkelen omdat ze minder goed zijn in het functioneel lezen en schrijven. Tegelijkertijd kan digitale ontwikkeling een goed effect hebben op de bestrijding van laaggeletterdheid. Door digitaal leren en digitale leeromgevingen kunnen laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen thuis werken aan vooruitgang op het gebied van geletterdheid. Ook is het zo dat 90% van de laaggeletterden thuis een computer heeft en tijd doorbrengt op het internet. Waarom blijven er dan toch zoveel mensen laaggeletterd? Er zijn nog steeds leerlingen die het onderwijs verlaten met een (te) laag taalvaardigheidsniveau. Bovendien houden mensen na het verlaten van school hun leesvaardigheid niet altijd goed bij. Wanneer iemand al schommelt op de grens van geletterdheid en laaggeletterdheid is de kans groot dat iemand dan laaggeletterd raakt (CINOP, 2011).

Ook blijkt uit onderzoek dat de kloof tussen laag- en hoogopgeleiden steeds groter wordt. Dit is zeker een probleem in het kader van laaggeletterdheid, want hoewel het aantal mensen dat hoogopgeleid is steeds groter wordt, wordt het aantal laaggeletterden ook steeds groter (De Greef e.a, 2013). Hierdoor ontstaat een sociale ongelijkheid die ook naar voren komt in het kader van de economische crisis. Hoogopgeleiden hebben meer kansen op de arbeidsmarkt doordat zij bepaalde (basis)vaardigheden beheersen. Laagopgeleiden komen minder snel aan werk en de basisvaardigheden die zij al bezitten kunnen dus sterk teruglopen doordat ze thuis op de bank komen te zitten. Laaggeletterdheid moet dus bestreden worden: wanneer we dit niet doen zal de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden alleen maar groter worden.

In 2013 is door PricewaterhouseCoopers (PWC), een adviesbureau op het gebied van accountancy en belasting, een overzicht gemaakt van de kosten van laaggeletterdheid en de baten van het bestrijden ervan (De Greef e.a, 2013). De kosten zouden in Nederland per jaar neerkomen op 560 miljoen euro. Omdat laaggeletterden minder productief zijn, verdienen ze minder voor hun werkgevers dan werknemers die wel geletterd zijn. Ook moet rekening worden gehouden met het feit dat laaggeletterden soms een uitkering hebben, waardoor de



kosten nog hoger oplopen. Met het aanpakken van laaggeletterdheid kan dus veel winst worden geboekt, zowel door lokale overheden als door de nationale overheid. Het volgen van een taalcursus door laaggeletterden zou volgens dit bureau zorgen voor een daling van 359 euro per persoon per jaar in de zorgkosten. Dit zou de maatschappij in totaal 700 miljoen euro kunnen opleveren (De Greef e.a, 2013). Natuurlijk gaat het in de strijd tegen laaggeletterdheid niet alleen om de kosten. Wanneer mensen de basisvaardigheden beheersen zijn ze zekerder van zichzelf en ervaren ze minder beperkingen om te participeren in de maatschappij.

## 2.2 Allochtone tegenover autochtone laaggeletterden

Van de mensen die aan de onderkant van de geletterdheidsschaal zitten is ongeveer 69% in Nederland geboren en spreekt 67% het Nederlands als eerste taal. Ongeveer 250.000 (2,5%) van de autochtone Nederlanders zitten ook aan de onderkant van deze schaal. 41% van de buiten Nederland geboren Arabisch sprekenden bevindt zich ook op dit niveau, evenals 48% van de buiten Nederland geboren Turks sprekenden. Van de laaggeletterden met een Turkse achtergrond is naar schatting 35% ongeletterd. De groep laaggeletterden binnen Nederland is dus geenszins uniform wat betreft taalachtergrond (CINOP, 2011). Bovendien is er onder laaggeletterden ook veel verschil in niveau. Zo zijn er mensen die helemaal niet kunnen lezen en schrijven, mensen die alleen losse woorden kunnen lezen en mensen die het ook lukt om bijvoorbeeld tabellen en schema's te lezen. De groep laaggeletterden in Nederland kan dus niet over één kam geschoren worden. Waar eerder werd aangenomen dat laaggeletterdheid vaker voorkomt onder ouderen, blijkt uit onderzoek dat ook onder jongeren laaggeletterdheid voorkomt (CINOP, 2011).

Allochtonen vinden het vaak veel makkelijker om hulp in te schakelen wanneer ze laaggeletterd zijn en iets moeten lezen of schrijven. Voor deze groep mensen lijkt het 'legitiem' om hier minder goed in te zijn. Zij zitten namelijk, behalve met het feit dat ze minder goed kunnen lezen en schrijven, ook nog met een taalbarrière die overwonnen moet worden. Voor autochtone, van oorsprong Nederlandse laaggeletterden ligt dit heel anders. Zij hebben te weinig (goed) onderwijs gekregen om mee te kunnen komen in de maatschappij op het gebied van geletterdheid. Zij vinden dit zelf vaak beschamend en zullen niet snel hulp zoeken (Bijlage 1). Deze groep mensen is ook lastiger te traceren dan de groep allochtone laaggeletterden. Bij niet-westerse allochtonen kun je namelijk vaak horen en zien dat het een aparte niet-Nederlandse groep is, waarvan een deel misschien moeite heeft met de Nederlandse taal en het Nederlandse schrift. De autochtone laaggeletterden gaan vaak op in de massa en zijn dus moeilijker te bereiken (Bossers e.a, 2010).

Slechts 34% van de cursisten aan ROC's is allochtoon, hoewel er veel meer allochtone laaggeletterden zijn (Kuiken, 2009). Op 56 ROC-locaties in Nederland wordt NT2-alfabetiseringsonderwijs (Nederlands als Tweede Taal) gegeven aan allochtone laaggeletterden. Hierbij kan worden opgemerkt dat er drie keer zoveel vrouwen als mannen aan deze cursussen deelnemen. Dit komt doordat de meerderheid van de laaggeletterden vrouw is. Hiervan heeft 20% een kind van twaalf jaar of jonger (CINOP, 2011).

### **3. Beleid**

Sinds 2009 maakt het CINOP, een onafhankelijk adviesbureau op het gebied van leren, opleiden en ontwikkelen, in opdracht van de Rijksoverheid rapportages van de vorderingen die gemaakt worden in het bestrijden van laaggeletterdheid. Waar het voorkomen en terugdringen van laaggeletterdheid eerst vooral een opdracht was voor het onderwijs wordt het nu gezien als een breed maatschappelijk probleem. Steeds meer organisaties worden betrokken bij de aanpak hiervan en er is dus ook steeds meer aandacht voor in het dagelijks leven. Voor de adoptie van deze aanpak werd laaggeletterdheid gezien als iets wat alleen voorkwam bij domme mensen of bij allochtonen. Tegenwoordig is er steeds meer sprake van bewustwording door mediacampagnes en projecten binnen de gemeente en binnen de wijken (CINOP, 2011).

#### **3.1 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

##### **3.1.1 Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010**

Het Aanvalsplan Laaggeletterdheid voor 2006 tot en met 2010, “van A tot Z betrokken”, is in 2005 ontwikkeld om laaggeletterdheid te bestrijden. Het gaat hierbij niet om het voorkomen van laaggeletterdheid, waarbij vooral gericht wordt op het basis- en middelbaar onderwijs, maar op het aanpakken van laaggeletterdheid bij volwassenen. In 2011 is er vanuit het CINOP een evaluatie gedaan om te kijken hoe dit aanvalsplan zijn werk heeft gedaan in de jaren ervoor. Dit is het eerste grootschalige onderzoek naar laaggeletterdheid in Nederland geweest sinds 1994. Om de vier beleidsdoelstellingen die het ministerie van OCW heeft opgesteld uit te voeren, zijn er in het aanvalsplan zes mijlpalen geformuleerd die concreet stellen wat er in 2010 voor winst behaald had moeten zijn op het gebied van laaggeletterdheid. Wat betreft laaggeletterdheid onder volwassenen, hielden deze doelstellingen in dat werkgevers actief moesten gaan bijdragen aan de bestrijding van laaggeletterdheid, dat er provinciale en gemeentelijke aanvalsplannen gemaakt moesten worden, dat de helft van de gemeenten lokale leesbevorderingsplannen moest uitvoeren, dat er minimaal 12.500 deelnemers per jaar aan alfabetiseringscursussen bij de ROC's moesten deelnemen en dat er meer onderzoek naar en controle op laaggeletterdheid uitgevoerd moest worden op zowel nationaal als internationaal niveau (CINOP, 2011).

Het ministerie van OCW gebruikt de Wet educatie en beroepsonderwijs als kapstok waar het beleid voor laaggeletterdheid aan wordt opgehangen. Deze wet regelt de bundeling van

verschillende vormen van volwassenenonderwijs en beroepsonderwijs. Hieronder vallen ook de ROC's, waar later op zal worden teruggekomen. Volwassenen kunnen maatschappelijk beter functioneren als zij hun basiskennis uitbreiden en dus is het belangrijk dat zij voldoende onderwijs hebben gevolgd. Als zij deze basisvaardigheden niet beheersen, is het de bedoeling dat ze terug naar school gaan en deze kennis alsnog vergaren. Waar educatie zich richt op deze basisvaardigheden, gaat het beroepsonderwijs een stapje verder: dit onderwijs bereidt deelnemers voor op een bepaald beroep (Ministerie van OCW, 1996).

Belangrijk in het aanvalsplan was dat er vooral op lokaal en regionaal niveau gewerkt werd, waardoor mensen op een directe manier benaderd kunnen worden zonder in de molen van beleid terecht te komen. Zo zouden er onder andere samenwerkingen moeten ontstaan tussen gemeenten, scholen, werkgevers en bibliotheken. Het beleid zou echter nog steeds vanuit het ministerie van OCW moeten worden bepaald, waarna het op lokale schaal uitgevoerd zou kunnen worden. Het ministerie van OCW moest daarbij zorgen voor initieel onderwijs, maar heeft zich in de periode waarvoor het aanvalsplan gold ook sterk gemaakt voor aanvullend beleid om het aanvalsplan te kunnen uitvoeren. Bovenop het participatiebudget en de middelen die al beschikbaar waren gesteld voor educatie is daarom ook nog ongeveer vier miljoen extra per jaar uitgetrokken voor de uitvoering van specifieke activiteiten. Hoeveel er naar educatie gaat en wie aan deze educatie mogen deelnemen is vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs (Ministerie van OCW, 1996). Deze activiteiten moeten worden uitgevoerd door onder andere Stichting Lezen en Schrijven, Stichting Expertisecentrum EVT.nl en CINOP (CINOP, 2011).

In het aanvalsplan werd geprobeerd alle mogelijke organisaties, stichtingen, provincies en gemeenten te betrekken. In 2010 is besloten het aanvalsplan met een jaar te verlengen, zodat er een brug kon worden gemaakt naar het nieuwe aanvalsplan dat betrekking zou hebben op de jaren 2012-2015 (Van Bijsterveldt-Vliegenthart, 2011).

### 3.1.2 Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015

De maatregelen die in het overgangsjaar 2011 werden genomen en de maatregelen die genoemd worden in het Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015 (Van Bijsterveldt-Vliegenthart, 2011) zijn een vervolg op de maatregelen die genomen werden tijdens het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010. Hoewel er al belangrijke stappen gezet waren om meer maatschappelijke aandacht voor dit sociale vraagstuk te creëren en meer partijen bij de bestrijding van laaggeletterdheid te betrekken en er CAO's zijn opgesteld om laaggeletterdheid op de werkvloer terug te dringen, is nog steeds één tiende van de

beroepsbevolking laaggeletterd (Van Bijsterveldt-Vliegthart, 2011). Een nieuw actieplan was dus nodig om nog meer laaggeletterden te kunnen bereiken en helpen.

Een deel van het actieplan, naast het bevorderen van geletterdheid onder jongeren, richt zich op het bevorderen van geletterdheid onder volwassenen. Voor volwasseneneducatie, waaronder NT2- en alfabetiseringscursussen, is 57,5 miljoen beschikbaar gesteld door de Rijksoverheid. Hiervan is vijf miljoen bedoeld voor pilotstudies van Stichting Lezen en Schrijven (Van Bijsterveldt-Vliegthart, 2011). Om laaggeletterdheid onder volwassenen te bestrijden willen de ministeries de prestatie van het volwassenenonderwijs verbeteren, naast het pogen tot voorkomen van laaggeletterdheid door initieel onderwijs te verbeteren. Waar het accent bij het vorige aanvalsplan vooral lag op lezen en schrijven, wil het kabinet met het nieuwe actieplan ook inzetten op de andere basisvaardigheden, zoals deze al genoemd zijn in het hoofdstuk over begripvorming (hoofdstuk 2).

Minister Van Bijsterveldt geeft in haar brief over het nieuwe actieplan aan de kamer (Van Bijsterveldt-Vliegthart, 2011) ook aan dat er wetten veranderen vanaf 2013. Zo waren de definities van educatie binnen het volwassenenonderwijs erg breed, waardoor er soepel kon worden omgegaan met de te geven cursussen. Nu moeten cursussen alleen gericht zijn op basisvaardigheden taal en rekenen in het Nederlands. Ook is er meer aandacht voor digitaliseringscursussen. Verder geeft ze aan dat er meer transparantie moet komen over de prijzen en kwaliteit van verschillende educatietrajecten die de gemeenten inkopen voor de opleidingscentra waar mensen cursussen kunnen volgen. Daarbij moet ook beter aangegeven worden voor welke mensen deze cursussen bedoeld zijn aan de hand van de leeftijden en achtergronden van de doelgroep. Er moet ook meer samenwerking komen tussen de departementen die zich bezig houden met laaggeletterdheid. Zo wil de minister dat het ministerie van SZW laaggeletterden en werkgevers op hun verantwoordelijkheden aanspreekt om laaggeletterdheid te bestrijden en hiervoor ook stimulansen bedenkt (Van Bijsterveldt-Vliegthart, 2011; Bijlage 1).

### 3.2 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Waar de bestrijding van laaggeletterdheid eerst vooral een zaak was van het ministerie van OCW, wordt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) er de laatste jaren steeds meer bij betrokken. In de vorige paragraaf is aangegeven dat de minister van OCW wil dat SZW zich bezighoudt met het ontwikkelen van stimulansen voor laaggeletterden en werkgevers om aan het probleem te werken en ze aan te spreken op hun verantwoordelijkheid met betrekking tot laaggeletterdheid.

Waar OCW de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) heeft om op terug te grijpen, heeft SZW ook een aantal wetten die zij zien als ondersteuning van hun plannen en projecten. Aan de ene kant is er de Wet werk en bijstand (WWB), de WerkloosheidsWet (WW) en de ARBO wet (Bijlage 1). Waar de WWB en WW onder andere bedoeld zijn om werklozen (weer) aan het werk te krijgen, leggen zij ook bepaalde verantwoordelijkheden bij de werklozen neer. Zo moeten zij er zelf zoveel mogelijk aandoen om hun terugkeer naar werk mogelijk te maken. Dit is vrij breed geformuleerd, maar kan bijvoorbeeld betekenen dat een werkloze een cursus Nederlands moet volgen om zijn kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Waar deze wetten verantwoordelijkheid bij de werknemer neerleggen, legt de ARBO wet verantwoordelijkheid bij de werkgever neer. Zo moet een werkplek veilig zijn voor de werknemers en moeten werknemers de instructies die de werkgever geeft kunnen begrijpen om ongelukken te voorkomen (bijlage 1).

Waar OCW zich bezighoudt met educatie en zich richt op mensen die vrijwillig een cursus doen, houdt SZW zich ook bezig met mensen die onder de Wet inburgering (WI) vallen. Sinds 2013 vallen hier alleen nieuwkomers van buiten Europa onder. Waar de allochtone doelgroep van Educatie eerst dus vrij klein was, is deze een stuk groter geworden. Mensen die vanuit andere Europese landen naar Nederland komen hoeven niet meer verplicht in te burgeren. Zij moeten dus op andere manieren gestimuleerd worden om cursussen Nederlands te volgen. Dit gebeurt door deze mensen financiële voordelen te geven als ze cursussen willen volgen en door ze informatie te geven over de trajecten die ze kunnen volgen wanneer ze Nederland binnenkomen. Hier zijn speciale kantoren voor, maar hiervoor kunnen mensen ook bij de gemeenteloketten terecht (Bijlage 1).

## **4. Uitvoering**

### **4.1 Benadering van de doelgroep**

Waar in vroegere tijden het door de overheid gemaakte beleid vooral werd uitgevoerd door scholen en ROC's, zijn er tegenwoordig veel meer organisaties en stichtingen die zich bezighouden met de bestrijding van laaggeletterdheid. Meer over de beleidsmatige kant hiervan is toegelicht in het hoofdstuk over beleid (hoofdstuk 3). Hier zal worden ingegaan op de verschillende aanspreekkanalen die tegenwoordig gebruikt worden om de doelgroep te bereiken en hoe verschillende organisaties het beleid ten opzichte van laaggeletterdheid uitvoeren.

De rol van ambassadeurs bij het onder de aandacht brengen van laaggeletterdheid wordt steeds groter. Zo is Prinses Laurentijn de oprichtster van Stichting Lezen en Schrijven en zijn verschillende bekende Nederlanders ambassadeur van het Jaar van het Voorlezen (2013), zoals Gerda Havertong en Dieuwertje Blok. Via buurthuizen en bibliotheken en voor een minder groot deel via de media wordt hierdoor aandacht gevraagd voor laaggeletterdheid en wordt geprobeerd het laaggeletterden zo gemakkelijk mogelijk te maken om meer in aanraking te komen met lezen en schrijven en de drempel om hulp te zoeken te verlagen. Ook in de professionele sector wordt meer gelet op de tekenen van laaggeletterdheid, zodat mensen sneller en zonder veel omhaal doorverwezen kunnen worden naar organisaties die hen kunnen helpen. Zo verwijzen huisartsen, het UWV en welzijnsorganisaties (bijvoorbeeld maatschappelijk werk) laaggeletterden steeds vaker door naar ROC's en hierdoor wordt de bereikbaarheid van alfabetiseringscursussen verbeterd (Kuiken, 2009).

In 2007 en 2008 is daarbij ook onderzoek gedaan naar de motieven die cursisten noemen om zich aan te melden voor een alfabetiseringscursus. De meest genoemde redenen waren eigen initiatief, stimulering vanuit het werkveld en stimulering vanuit de sociale en maatschappelijke omgeving van de cursist. De verschillende campagnes waarmee gepoogd wordt laaggeletterden aan te spreken zorgen volgens bijna een derde van de ROC's voor een extra aanleiding voor cursisten om zich aan te melden. Bibliotheken en buurthuizen zorgen in wat mindere mate voor stimulans, maar verzorgen wel extra projecten rondom laaggeletterdheid (Kuiken, 2009).

#### 4.1.1 Werk

Over het algemeen heerst het beeld dat vooral laagopgeleide werklozen laaggeletterd zouden zijn. Toch klopt deze verwachting niet. Uit een onderzoek uit 2008 blijkt dat bijna 70% van de laaggeletterde volwassenen werkt of op zoek is naar werk. Waar deze mensen te vinden zijn is veelal in beroepen waar geen opleiding of weinig scholing voor nodig is. Belangrijk in het bedrijfsleven is hierbij dat de mensen die laaggeletterd zijn gemixt worden met mensen die wel geletterd zijn, zodat er geen overschot aan laaggeletterden binnen een bepaalde bedrijfstak ontstaat. We zien dat er in bepaalde bedrijfstakken meer laaggeletterden werken dan in andere: ongeveer een vierde van de laaggeletterden werkt in de zorg- en welzijnsector, tegenover 20% in de energie en industrie en 17% in de handel en horeca (CINOP, 2011).

Relatief veel laaggeletterde volwassenen werken met een in het verleden behaald mbo diploma (CINOP, 2011). Zij zijn na hun opleiding gaan werken en hebben vaak geen extra cursussen of trainingen gevolgd of hun vaardigheden noch op werk- noch op privégebied bijgehouden, waardoor deze achteruit zijn gegaan of verleerd zijn. Via loopbaantrajecten, personeelsafdelingen van bedrijven en via het organiseren van de arbeidsmarkt op regionaal niveau kan in de gaten wordt gehouden welke mensen er binnen komen op de arbeidsmarkt en of zij eventueel laaggeletterd zijn.

Een manier om laaggeletterden te bereiken via het bedrijfsleven en de arbeidsmarkt is via lokale en regionale uitvoerders van overheidstaken. Zo zijn er sociale diensten, leerwerkloketten en het WERKbedrijf van het UWV, voorheen het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) genoemd, evenals sociale werkplaatsen. De gemeente heeft hierin een grote verantwoordelijkheid, omdat deze de lokale overheid is die moet zorgen voor sociale zekerheid en volwasseneneducatie (CINOP, 2011).

#### 4.1.2 Gezondheidssector

Behalve via werk kunnen laaggeletterden ook via de gezondheidssector benaderd worden. Uit onderzoek blijkt dat laaggeletterden lager scoren op gezondheid omdat ze niet goed om kunnen gaan met informatie die beschikbaar is over ziekte, gezondheid en zorg. Op dit gebied is er vooral onderzoek gedaan naar de relatie tussen de afkomst uit een ander land en gezondheidsuitkomsten. Er is dus zeker meer onderzoek nodig naar de relatie tussen kennis over en omgaan met informatie afkomstig uit de gezondheidszorg met betrekking tot autochtonen (CINOP, 2011). Omdat de groep laaggeletterden vrij groot is, gaat men er vanuit dat ook de groep die lagere gezondheidsuitkomsten heeft vrij groot is. Het is belangrijk hier



iets aan te doen, omdat dit niet alleen te maken heeft met individuen, maar ook met de algemene volksgezondheid. Op dit moment kunnen ouders die hiermee moeite hebben al gesignaleerd en doorverwezen worden vanuit consultatiebureaus. Ook gaan steeds meer laaggeletterden zelf naar de huisarts voor hulp. Maar er zijn nog steeds veel mensen die dit niet doen, maar die wel gezondheidszorg nodig hebben. Er is dus zeker ruimte om hier meer aandacht aan te besteden (CINOP, 2011).

#### 4.1.3 Sociale netwerken

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat 44% van de volwassen Nederlanders sociaal actief is. Ook bij laaggeletterden is dit zo: 42% van hen is actief in een vereniging (CINOP, 2011). Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld een sportvereniging of de politiek. Ook doet 14% van de laaggeletterden aan vrijwilligerswerk, tegenover minder dan 25% van de geletterden (CINOP, 2011).

We zien dus dat, hoewel het percentage kleiner is dan bij de geletterden, veel laaggeletterden deelnemen aan sociale activiteiten en actief zijn in sociale netwerken. Aangezien het grootste deel van de laaggeletterden vrouw is en 20% van deze vrouwen een kind van twaalf jaar of jonger heeft, kunnen jonge laaggeletterde moeders bereikt worden via consultatiebureaus en de basisscholen. Het is dus belangrijk om via de kinderen ouders die laaggeletterd zijn te proberen te signaleren (CINOP, 2011).

#### 4.1.4 Bibliotheken

Een deel van de laaggeletterden is lid van een bibliotheek. Toch zit er veel verschil in de laaggeletterden onderling wat betreft de mate van bibliotheekbezoeken. 29% van de laaggeletterden bezocht in 2010 een bibliotheek. 53% van de laaggeletterden bezocht een boekhandel. Hieruit blijkt dat niet kunnen lezen en schrijven niet hetzelfde is als analfabeet zijn. Toch zijn de percentages voor bibliotheek- en boekhandelbezoeken erg laag. Van de geletterden bezocht namelijk respectievelijk 49% en 81% deze faciliteiten (CINOP, 2011).

Openbare bibliotheken hebben in de afgelopen periode, vaak samen met Stichting Lezen (niet te verwarren met Stichting Lezen en Schrijven), activiteiten georganiseerd die in het teken staan van de leesbevordering, zowel onder kinderen als jongeren en volwassenen (CINOP, 2011). Vaak gebeurt dit niet alleen op lokaal, maar ook op regionaal niveau, bijvoorbeeld door afspraken tussen bibliotheken of bibliotheekverenigingen over wanneer welke activiteiten plaatsvinden en het doorverwijzen van klanten en bibliotheekbezoekers naar

andere bibliotheken. Bibliotheken krijgen meestal van gemeenten een budget om deze activiteiten en/of cursussen met betrekking tot geletterdheid en leesbevordering te organiseren. Daarnaast organiseren bibliotheken op eigen initiatief ook vaak activiteiten om geletterdheid te bevorderen.

Openbare bibliotheken worden in het aanvalsplan niet aangesproken als uitvoerende partij, maar hebben wel samen met andere partijen verschillende projecten uitgevoerd (Kuiken, 2009). Zo heeft 60% van de openbare bibliotheken een speciale sectie of zelfs vestiging met leesaanbod voor laaggeletterden; 25% heeft zo'n sectie in alle vestigingen (CINOP, 2011).

#### 4.1.5 Digitale weg

Hoewel vaak gedacht wordt dat laaggeletterden minder gebruik maken van de computer en het internet dan geletterden, blijkt deze zogenaamde digitale kloof niet te bestaan: laaggeletterden maken wel degelijk gebruik van deze faciliteiten. Tussen de 70% en 90% van de laaggeletterden heeft hier ervaring mee en de rest heeft er wel interesse in of zou er meer over willen leren. Daartegenover staat dat minder dan de helft van de laaggeletterden op het werk een computer gebruikt (CINOP, 2011).

Uit deze cijfers blijkt dat er een grote kans ligt om laaggeletterden te bereiken via digitale wegen. Zo zijn er al websites met gemakkelijkere teksten, zodat laaggeletterden bijvoorbeeld het nieuws kunnen volgen. Ook worden er online steeds meer tools aangeboden om laaggeletterden op weg te helpen, bijvoorbeeld met online educatieprogramma's. Bovendien kunnen deze online tools een barrière wegnemen die mogelijk voor laaggeletterden bestaat, namelijk de schaamte die ze voelen ten opzichte van hun probleem. Laaggeletterden kunnen op deze manier thuis in een vertrouwde omgeving en op eigen tempo een cursus volgen. Omdat laaggeletterden op deze manier gecorrigeerd worden op hun fouten door een programma en niet door een persoon, groeit hun zelfvertrouwen in hun eigen kunnen ook sneller. Dit kan de weg naar een cursus bij bijvoorbeeld een ROC of bibliotheek ook vergemakkelijken. Deze programma's bieden dus stimulans en motivatie om laaggeletterden opnieuw aan het leren te krijgen (CINOP, 2011).

#### 4.2 Stichting Lezen en Schrijven

In 2004 werd de Stichting Lezen en Schrijven opgericht door Prinses Laurentien. Deze stichting werd zowel door de rijksoverheid als door de private sector gefinancierd. De

stichting bestaat dit jaar dus tien jaar. Daarbij is Prinses Laurentien op dit moment erevoorzitter en heeft Marja van Bijsterveldt, voormalig minister van Onderwijs, de taak van voorzitter op zich genomen. Stichting Lezen en Schrijven is opgericht om laaggeletterdheid onder de aandacht te brengen en het taboe rondom dit thema te doorbreken (bijlage 2).

Wat doet deze stichting dan precies? Waar deze dus opgericht is om laaggeletterdheid onder de aandacht te brengen, vormt deze nu vooral de brug tussen het landelijk beleid en de lokale uitvoering van projecten. Eén project daarvan is Taal voor het Leven, een project dat op dit moment in zes grote regio's in Nederland loopt. Binnen dit project worden geen cursussen gegeven om de taalvaardigheid van laaggeletterden te bevorderen, maar wordt geprobeerd dit soort taalactiviteiten te verweven in andere al lopende projecten of activiteiten die mensen sowieso al ondernemen. Hierbij wordt geredeneerd vanuit de vindplaats en de wensen van laaggeletterden (bijlage 2). Zo willen veel laaggeletterden liever niet in klassen les krijgen in taal, maar zien ze deze activiteiten liever verweven in een sociale context waarbinnen ze zich bewegen. Om dit te kunnen bereiken, spreekt Stichting Lezen en Schrijven lokale organisaties aan. Zo kan een taaltraject bijvoorbeeld binnen een traject voor het bevorderen van gezondheidsvaardigheden een rol spelen, wanneer zorgverleners merken dat een patiënt of cliënt deze basisvaardigheden niet beheerst. Ook kan gedacht worden aan het invoegen van een taaltraject in traject waarbij mensen geholpen worden wanneer ze schulden hebben.

Waar de ROC's 53 miljoen euro per jaar krijgen van de overheid en met hun cursussen 8000 mensen bereiken, heeft het project Taal voor het Leven al 5000 mensen in een jaar bereikt met de 5 miljoen euro die ze hebben gekregen (bijlage 2). Hoewel de overheid nog steeds vooral inzet op de formele taaltrajecten, liggen er voor de non-formele en informele taaltrajecten nog veel meer kansen als ze gesteund worden door dit project van de stichting. Binnen het project worden vrijwilligers van verschillende organisaties getraind om taallessen te geven, zodat zij die kunnen integreren in hun eigen sociaal-maatschappelijke taak. Op die manier wordt de drempel om meer met taal te doen voor laaggeletterden verlaagd (bijlage 2).

De lokale projecten richten zich dus op lokale organisaties en de samenwerking tussen die organisaties. De landelijke stichting richt zich op het onderhouden van contacten met de overheid, waaronder de ministeries en de Tweede Kamer, en het ontwikkelen van tools waar de lokale projecten mee geholpen kunnen worden. Eén van deze tools is de Taalmeter, waarmee medewerkers van verschillende organisaties laaggeletterden kunnen signaleren. Ook zijn er tools ontwikkeld om te meten wat aandacht voor taal met mensen doet. ROC's keken vaak niet naar wat hun cursisten aan het begin en aan het eind van de cursus konden, omdat er geen gestandaardiseerde toetsen waren (bijlage 2). Het was dus lastig te zien hoe cursussen

een effect hadden op zowel de taalvaardigheid als het sociale gedrag van cursisten. Stichting Lezen en Schrijven heeft in samenwerking met Maastricht University gezorgd voor de ontwikkeling van deze tools. Hierdoor kan in het begin en na afloop van een taaltraject worden gekeken of het taalniveau van iemand is gestegen en of deze persoon zich meer betrokken bij en zekerder voelt in de maatschappij (bijlage 2).

Net na de oprichting hield de stichting zich dus vooral bezig met het op de agenda krijgen van laaggeletterdheid bij verschillende partijen en het doorbreken van het taboe. Nu is het vooral de bedoeling dat tools gebruikt worden op lokaal niveau en dat er veel laaggeletterden bereikt worden door lokale organisaties in te zetten en te informeren (bijlage 2). Er zijn in 2013 dus al 5000 laaggeletterden bereikt door middel van dit project; verwacht wordt dat dit aantal zal verdubbelen in 2014. Wat de overheid doet wanneer dit pilotproject voorbij is, aan het eind van 2015, is nog niet bekend, omdat er nog een evaluatie van het gehele project zal volgen, maar op dit moment kan al gezegd worden dat het project erg succesvol is (bijlage 2).

#### 4.3 Werkgevers en bedrijven

Zowel in het aanvalsplan als in het actieplan van OCW staat dat werkgevers en bedrijven zich bewust moeten worden van het probleem dat laaggeletterdheid oplevert op de werkvloer en dat ze zich ook moeten bezighouden met de bestrijding van laaggeletterdheid (CINOP, 2011). In veel beroepen zijn werknemers te vinden die in enige of grote mate problemen hebben met lezen en schrijven. Zoals eerder al gezegd is het kunnen begrijpen van instructies binnen een bedrijf erg belangrijk om de veiligheid te bewaren en te voorkomen dat er ongelukken gebeuren. Hoewel werkgevers en bedrijven zelf aangeven rekening te houden met werknemers die laaggeletterd zijn, blijkt dit in de praktijk niet altijd zo te zijn: vaak vinden bedrijven laaggeletterdheid niet zo'n probleem en doen ze er ook weinig aan om dit te verhelpen (CINOP, 2011).

In 2007 is daarom door zowel de Stichting van de Arbeid, het ministerie van OCW, het ministerie van SZW en het ministerie van Jeugd en Gezin (J&G) het Convenant Laaggeletterdheid getekend (CINOP, 2011; Ministerie van OCW, 2007; bijlage 1). Waar het aanvalsplan gericht is op educatie en vanuit OCW is geïnitieerd, is dit convenant vooral gericht op de bestrijding van laaggeletterdheid. Alle partijen zeggen in het convenant toe een bepaalde verantwoordelijkheid op zich te nemen om laaggeletterdheid bij volwassenen te proberen terug te dringen (Ministerie van OCW, 2007). De overheid richt zich daarbij vooral op werklozen en niet-werkenden, bijvoorbeeld via instanties als het UWV en gemeenten; de werkgevers en de overheid samen richten zich op de educatie van werkenden (CINOP, 2011).

In 2007 zijn er negen CAO's gesloten tussen werkgevers en werknemers waarin afspraken staan met betrekking tot het verbeteren van de taalvaardigheid van werknemers (CINOP, 2011). Ook zijn er sectorplannen ontstaan die ervoor moeten zorgen dat de verschillende sectoren binnen het bedrijfsleven uit de crisis komen en crisisbestendiger worden.

Taalbevordering op de werkvloer kan deel uitmaken van deze plannen (bijlage 1). Hoewel er vanuit de overheid steeds meer stimulans, onder andere met financiële middelen, gegeven wordt om laaggeletterdheid te bestrijden, blijkt dit in het bedrijfsleven nog niet echt aan te slaan. De term laaggeletterdheid heeft vaak een negatieve bijklank, waardoor werkgevers zich eerder op andere problemen binnen het bedrijf richten. Bovendien is er nog te weinig bewustwording over de mate waarin dit probleem voorkomt. Dit kan worden verbeterd door meer nadruk te leggen op de rechten van werknemers, waar veiligheid op de werkvloer er één van is: wanneer werknemers instructies niet goed kunnen lezen of begrijpen is deze veiligheid niet gewaarborgd. Bedrijven kunnen aangespoord worden om hier iets aan te doen (CINOP, 2011).

Binnen bedrijven zien we de trend dat allochtone werknemers veel vaker taalcurssussen aangeboden krijgen dan autochtone werknemers die moeite hebben met lezen en schrijven (CINOP, 2011). Tegenwoordig is er door landelijke acties wat meer bewustwording rondom dit onderwerp, maar toch schamen veel mensen zich nog voor het feit dat ze laaggeletterd zijn (bijlage 1).

Zowel lokaal als regionaal ontstaan er daarom samenwerkingsverbanden met betrekking tot scholing en onderwijs. Vaak wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen integratie van nieuwkomers en re-integratie van mensen die al een tijdje in Nederland zijn (bijlage 1). Participatie en basisvaardigheden hebben een nauwe relatie in dit perspectief: zo zijn voldoende lees-, schrijf- en rekenvaardigheden belangrijk om te kunnen participeren in de samenleving en op de arbeidsmarkt, maar zal participatie ook een zinvolle bijdrage leveren aan het ontwikkelen van deze basisvaardigheden. Er is dus sprake van een wisselwerking. Om mensen op gang te helpen is het daarom belangrijk dat ze ondersteund worden door bijvoorbeeld de gemeente en/of het UWV. Met behulp van bepaalde tools kunnen laaggeletterden herkend en doorverwezen worden naar de juiste instanties waar ze hulp kunnen krijgen. Het ministerie van SZW heeft Stichting Lezen en Schrijven de opdracht en de financiële middelen gegeven om een tool te ontwikkelen die hierbij zou kunnen helpen, de e-learning module 'herkennen en verwijzen laaggeletterden' (bijlage 1). Daarbij is het belangrijk dat werkcoaches en gemeenteambtenaren weten hoe deze tool werkt en naar wie ze laaggeletterden kunnen doorverwijzen, mocht dat nodig zijn (CINOP, 2011).

Laaggeletterden komen vaak via een zogenaamd leerwerkloket bij de gemeente binnen in duale trajecten voor volwassenen (CINOP, 2011). Werkgevers kunnen werknemers hier aanmelden, waarna ze tegelijkertijd kunnen werken en leren. Hierdoor kunnen ze binnen het onderwijs geleerde vaardigheden toepassen in de werkomgeving en andersom. Vanaf 2007 is er een tijdelijk project Leren & Werken, dat regionale initiatieven voor zulke trajecten stimuleert. Hoewel mensen dus vaak door samenwerking van de gemeente en werkgever binnenkomen, komen ze soms ook op eigen initiatief, bijvoorbeeld doordat ze een regionale campagne hebben gezien, of worden ze zelf benaderd door het leerwerkloket (bijvoorbeeld via een werklozenbestand dat de gemeente bijhoudt). Bij deze duale trajecten is ook altijd een ROC betrokken die het leergedeelte voor rekening neemt. Hierdoor kunnen mensen na het afronden van een dergelijk traject een diploma of certificaat krijgen (CINOP, 2011).

#### 4.4 Gemeenten

Gemeenten hebben een belangrijke positie in het terugdringen en voorkomen van laaggeletterdheid. Zij vormen de schakel tussen verschillende instanties: ze worden zelf aangespoord door landelijke stichtingen en organisaties en krijgen geld van het Rijk en kunnen daardoor actie ondernemen om lokale instanties aan te sporen. Op die manier kunnen lokale en regionale samenwerkingsverbanden ontstaan ten dienste van scholing, onderwijs en leesbevordering (Kuiken, 2009).

Gemeenten werden een aantal jaar geleden vooral aangespoord door de Stichting Lezen en Schrijven en door CINOP om zich met laaggeletterdheid bezig te houden (Kuiken, 2009). Zo werden er vooral programma's en activiteiten georganiseerd die moesten leiden tot bewustwording bij de gemeenten over laaggeletterdheid. Want wanneer er geen bewustwording is, zal laaggeletterdheid ook nooit een agendapunt worden en zullen mensen dus ook geen actie ondernemen. Door verschillende acties, bijvoorbeeld een landelijke mediacampagne, is de bekendheid met het project bij gemeenten goed bekend. Wel klagen veel gemeenten dat de focus van het aanvalsplan vooral gericht is op autochtone laaggeletterden en dat de allochtone laaggeletterden ook aandacht verdienen (Kuiken, 2009).

Sinds 2009 geldt de Wet participatiebudget, waarin onder andere staat beschreven hoe de bekostiging van verschillende taalvaardigheids cursussen in het educatiebudget te passen zijn. In de Monitor Laaggeletterdheid G52 (Geertsema, 2010) is aan gemeenten gevraagd hoe zij hiermee omgingen. Hieruit bleek dat er meer beleid nodig is voor het aanpakken van laaggeletterdheid en participatie. Er zijn steeds meer bezuinigingen op Educatie en er moeten

keuzes gemaakt worden over welke trajecten gevolgd worden binnen het aanbieden en realiseren van educatie aan volwassenen. Het grootste aantal van de gemeenten wil meer geld investeren in laaggeletterdheid en vindt maatschappelijke participatie voor burgers belangrijker dan de deelname aan arbeid. Volgens het CINOP (2011) blijkt hieruit dat gemeenten zich er weinig van bewust zijn dat de beheersing van basisvaardigheden en daarmee de maatschappelijke participatie een voorwaarde is voor de arbeidsparticipatie. Er zou dus eerst aan het ene gewerkt moeten worden voordat het andere bereikt kan worden. Hoewel gemeenten zeggen dat ze veel willen doen aan het bestrijden van laaggeletterdheid, zien we in 2011 een daling in aanvalsplannen ten opzichte van 2009. Ook koopt de helft van de gemeenten minder educatietrajecten voor laaggeletterden in. De invoering van het Participatiebudget wordt hiervoor als reden genoemd. Gemeenten willen wel meer samenwerken met andere partners om laaggeletterdheid te bestrijden of hun budgetten hiervoor ergens anders vandaan halen (CINOP, 2011).

## 4.5 Educatie

### 4.5.1 ROC's

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft vanaf 2001 elk jaar opdracht om de deelname aan verschillende cursussen op ROC's te meten. Cursussen die hierbij onderzocht worden zijn lees-, schrijf- en rekencursussen die door de Rijksoverheid gefinancierd worden. Volgens het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010 zouden er in 2010 minimaal 12.500 deelnemers aan deze cursussen moeten zijn. Hierbij is zowel gekeken naar Nederlandstalige deelnemers als naar NT1½-deelnemers. Hiermee worden deelnemers bedoeld die wel Nederlands spreken, maar eigenlijk een anderstalige achtergrond hebben. In 2010 nemen er zo'n 10.000 mensen deel aan deze cursussen (CINOP, 2011). Dat is minder dan de beoogde doelstelling, maar hieraan moet worden toegevoegd dat deelnemers aan NT2 alfabetiseringscursussen niet zijn meegeteld, omdat zij niet onder de Wet Educatie en Beroepsonderwijs vallen, maar horen bij de groep vrijwillige inburgeraars (Bijlage 1). Verder is er ook niet gekeken naar mensen die eventueel buiten ROC's non-formele of informele cursussen volgen. Ongeveer 65% van de deelnemers aan deze cursussen is autochtoon, ongeveer 30% is allochtoon en minder dan 10% van de deelnemers komt oorspronkelijk uit de Antillen, Suriname of Aruba (CINOP, 2011).

De cursussen die op de ROC's gevolgd kunnen worden zijn veelal cursussen die puur op taal gericht zijn. Soms kunnen mensen ook binnen het bedrijf waar ze werken een cursus volgen. Hier is door het CINOP niet naar gekeken, omdat deze cursussen vaak niet alleen op taal

gericht zijn, maar taal geïntegreerd wordt binnen het werk dat binnen het bedrijf gedaan wordt. Het is dus lastig resultaten op taal- en rekenniveau te meten binnen deze bedrijven. Binnen de cursussen op de ROC's wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende soorten cursussen, namelijk de cursussen die op de maatschappij gericht zijn, de cursussen die op vervolgonderwijs gericht zijn en de cursussen die op de arbeidsmarkt gericht zijn. Alle drie de cursussen proberen er voor te zorgen dat de cursist een andere manier leert om taal te gebruiken (CINOP, 2011).

Bij het benaderen van een doelgroep is het belangrijk dat er een plan van aanpak wordt gemaakt en dat er een beleidsplan is voor de werving van deelnemers. Bekendheid van de deelnemers met het bestaan van cursussen is cruciaal, omdat zij zich anders immers nooit zouden inschrijven. Ongeveer de helft van de ROC's heeft in 2009 een plan ontwikkeld om deelnemers te werven. Toch is er de laatste jaren steeds minder sprake van planvorming. In plaats daarvan zijn de organisaties meer gericht op de afronding van het maken van beleid en de uitvoering hiervan. Vaak wordt in het beleidsplan een financiële ondersteuning gereserveerd voor wervingsacties en medewerkers die deze wervingsacties moeten gaan organiseren (Kuiken, 2009). 40% van de ROC's neemt zelf verantwoordelijkheid voor de werving van cursusdeelnemers. Bij de andere 60% van de ROC's speelt de gemeente hier ook een rol in. Bedrijven en sociale werkplaatsen, evenals het UWV en welzijnsorganisaties worden gebruikt om een brug te vormen naar de laaggeletterden en hen aan te spreken.

ROC's verzorgen vaak alfabetiseringscursussen voor volwassenen (Kuiken, 2009). Binnen het alfabetiseringsonderwijs wordt een scheiding gemaakt tussen leerders van het Nederlands als eerste taal (NT1) en leerders van het Nederlands als Tweede Taal (NT2). Ook wordt er een scheiding gemaakt tussen anders-alfabeten en semi-analfabeten. Zo komen niet-Nederlandstalige anders-analfabeten vaak terecht bij een cursus alfabetisering (hoewel vaak in speciale groepen), maar niet-Nederlandstalige die semi-analfabeet zijn in het Nederlands niet (Bossers e.a, 2010).

Een mijlpaal van het aanvalsplan is het verhogen van het aantal volwassen deelnemers aan alfabetiseringscursussen naar 12.500 deelnemers per jaar (Kuiken, 2009). Hierbij wordt gekeken naar de cursussen die gegeven worden door de ROC's. Onder alfabetisering wordt het verbeteren van lees-, schrijf-, maar ook rekenvaardigheden verstaan. In toenemende mate wordt er aandacht besteed aan het verbeteren van digitale vaardigheden van cursisten. Dit heeft ook te maken van de toenemende digitalisering binnen de maatschappij en vooral binnen de overheid in de laatste jaren.



#### 4.5.2 Europees ReferentieKader (ERK)

Binnen het onderwijs wordt gekeken welke resultaten cursisten boeken en op welk niveau ze zitten. Dit gebeurt in zowel het initieel onderwijs als in het volwassenenonderwijs. Sinds de jaren negentig ligt er in Nederland steeds meer nadruk op competentiegericht onderwijs. Hierbij wordt de inhoud van het onderwijs vooral bepaald door competenties die nodig zijn voor het beroep waar de opleiding in uitmondt. Ook binnen het alfabetiseringsonderwijs wordt deze visie aangehouden en worden diverse competenties beschreven die verworven moeten worden (Bossers e.a, 2010). Het onderwijs is daardoor meer gericht op inhoud en taken dan op simpelweg grammatica en woordjes leren, waardoor het beter aansluit op de behoeften van de maatschappij en waardoor de cursist na het volgen van de cursus meteen binnen de maatschappij kan functioneren. Het draait hierbij vooral om vaardigheden, maar ook om de kennis die ten grondslag ligt aan deze vaardigheden.

Het Europees Referentiekader (ERK), ook wel Common European Framework of Reference (CEFR) genoemd, beschrijft verschillende taalvaardigheidsniveaus aan de hand van competenties (Bohnen, 2007). Zo wordt met niveau A een basisgebruiker omschreven, met niveau B een onafhankelijk gebruik en met niveau C een vaardig gebruiker. Binnen deze niveaus bevinden zich daarbij twee subniveaus die beschrijven welke vaardigheden iemand moet hebben om dit niveau te bereiken. Het ERK gebruikt *ik kan*-stellingen om te beschrijven hoe taalvaardig iemand is (Bossers e.a, 2010). Zo is een competentie van niveau A1 'kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen'. Op deze manier worden de competenties van de niveaus A1, A2, B1, B2, C1 en C2 beschreven. Deze vaardigheden worden vaak ook gebruikt wanneer men deelneemt aan taalvaardigheidstoetsen. Verder worden deze vaardigheden nog onderverdeeld in vijf groepen, namelijk: lezen, luisteren, spreken, gesprekken voeren en schrijven. Het ERK gebruikt daarbij taalomvang (wat moet iemand kunnen) en taalcomplexiteit (hoe goed moet iemand het kunnen) om het vaardigheidsniveau van iemand aan te geven (Liemberg & Meijer, 2004). In educatie en in onderhandelingen tussen ROC's en gemeenten over het inkopen van educatietrajecten wordt het Europees ReferentieKader gebruikt als aanduiding van de niveaus (CINOP, 2011).

Vanuit deze niveau-indelingen is zowel het Raamwerk Nederlands als het Raamwerk NT2 (Nederlands als Tweede Taal) als het Raamwerk Alfabetisering NT2 ontwikkeld. Dit raamwerken, dat betrekking heeft op NT2, is ontstaan vanuit de gedachte dat nieuwkomers in Nederland het Nederlands als tweede taal moeten leren in het kader van de inburgering. In de Nederlandse educatie zijn deze niveaus vaak vertaald naar beschrijvingen van niveau 1F, 2F,

3F en 4F. Daarbij komt het ERK-niveau A2 over met het niveau 1F, B1 met 2F, B2 met 3F en C1 met 4F (CINOP, 2011). Iemand wordt als laaggeletterd gezien wanneer er onder A2 of 1F niveau wordt gescoord. Dit wil zeggen dat iemand onder het niveau van MBO1 of VMBO basisberoepsgerichte leerweg zit. Omdat de groep laaggeletterden onder het 1F-niveau valt maar er onderling nog veel niveauverschillen zijn, heeft Stichting Lezen en Schrijven samen met Maastricht University een manier ontwikkeld om dit laagste niveau te verdelen in subniveaus, zodat duidelijker wordt of iemand aan de onderkant of aan de bovenkant van de schaal van geletterdheids zit (bijlage 2).

#### 4.5.3 Alfabetiseringsonderwijs NT1

Binnen de ROC's worden verschillende cursussen aangeboden met verschillende doelen ten opzichte van NT1-alfabetisering. Zo wordt met 80% van de cursussen gepoogd de lees- en schrijfvaardigheden van de cursisten te verbeteren. Bij de andere 20% ligt er ook, of alleen, nadruk op de rekenvaardigheden. Wat betreft het doel van de cursussen wordt er een onderscheid gemaakt tussen sociale, professionele (25%) en educatieve (10%) zelfredzaamheid (Kuiken, 2009).

Waar de verschillende ERK-niveaus eigenlijk ontwikkeld zijn om de niveaus binnen primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs te beschrijven, kunnen deze een goede leidraad vormen voor de niveaubeschrijving binnen de volwasseneneducatie (CINOP, 2011). Op dit moment wordt dit nog niet gedaan. Dit is ook zo omdat NT1-educatie vaak niet letterlijk zo genoemd wordt, maar opgedeeld is in verschillende cursussen met betrekking tot taal, rekenen en digitale vaardigheden. Voor laaggeletterden zou het misschien fijn zijn als deze niveaus wel gebruikt worden, zodat het leeraanbod beter gedefinieerd kan worden en er meer instrumenten voor deze groep cursisten ontwikkeld kan worden.

#### 4.5.4 Alfabetiseringsonderwijs NT2

Tegenwoordig wordt er veel aandacht besteed aan alfabetiseringsonderwijs voor mensen die Nederlands als tweede taal leren. Volgens Kuiken werden er in 2009 op in ieder geval 56 locaties van 21 ROC's NT2-alfabetiseringscursussen gegeven voor allochtone laaggeletterden. Hieraan namen meer dan vijfduizend cursisten deel. Naar schatting waren er in totaal 10.000 cursisten die op ROC's deelnamen aan deze cursussen (Kuiken, 2009). Voor meer informatie verwijst ik naar de paragraaf over ROC's (paragraaf 4.5.1).

Naast het Raamwerk NT2, waarin de doelstellingen staan die tweede taalleerders van het

Nederlands moeten bereiken, is er het Raamwerk Alfabetisering NT2. Waar het Raamwerk NT2 er vanuit gaat dat anderstalige cursisten al voor een deel vaardig zijn in het Nederlands en al enige basisvaardigheid hebben in het lezen en schrijven, biedt het Raamwerk Alfabetisering NT2 ook een referentiekader waarin alfabetiseringsniveaus worden beschreven. Wanneer alle niveaus binnen dit raamwerk behaald zijn, zou de cursus op niveau A1 (het laagste niveau) van het ERK moeten zitten, zodat men verder kan gaan met een gewone NT2 cursus. Het Raamwerk Alfabetisering is onderverdeeld in drie niveaus, namelijk Alfa A, Alfa B en Alfa C. Dit raamwerk wordt voor lees- en schrijfvaardigheden gebruikt en niet voor spreek- en luistervaardigheid. Het niveau Alfa C valt daarbij onder het Raamwerk NT2; de niveau Alfa A en Alfa B vallen onder het Raamwerk Alfabetisering (Bossers e.a., 2010).

Een onderdeel van deze vorm van onderwijs is het maken van een portfolio door de cursisten. In dit portfolio wordt aangegeven welke competenties van het ERK de cursist wel en niet bezit. Het Raamwerk Alfabetisering NT2, dat gebruikt wordt om een portfolio te maken, bevat de competenties die een cursist moet verwerven tijdens het volgen van NT2-onderwijs en bevat daarnaast ook een schema waarmee cursisten hun eigen competenties kunnen evalueren (Bossers e.a., 2010).

Er zijn verschillende methodes om NT2-onderwijs vorm te geven. Eén manier is om te werken vanuit de doelstellingen van het Europees Referentiekader, maar er kan ook gewerkt worden vanuit doelsituaties, bijvoorbeeld een bepaalde beroepssector. Ook zijn er verschillende lesmethodes ontworpen. In taallessen kunnen natuurlijk ook verschillende methodes gecombineerd worden (Bossers e .a, 2010).

Ook zijn er zogenaamde geïntegreerde trajecten voor NT2-leerders. Hierbij worden taallessen gecombineerd met een het werk binnen een bepaalde sector, waardoor geleerde vaardigheden in de praktijk gebracht kunnen worden. Er wordt dan vaak niet uitgegaan van de ERK-competenties, maar van competenties die belangrijk zijn in die beroepssector. Een nadeel hiervan is dat de binnen het werk geleerde vaardigheden maar beperkt toepasbaar zijn in de rest van de maatschappij. Een andere vorm van het leren van Nederlands als tweede taal is het buitenschools leren. Bij deze vorm is er geen sprake van het werken aan competenties binnen een beroepssector, maar worden in de taallessen geleerde vaardigheden in de praktijk gebracht door middel van zogenaamde “cruciale praktijksituaties”. Zo kan een cursist in de taallessen bijvoorbeeld leren hoe hij bij de bakker een brood moet bestellen. Na deze taallessen moet diegene dat in de praktijk gaan toepassen en hierin de les weer verslag van doen (Bossers e.a., 2010).

Naast dat cursisten die NT2-onderwijs volgen de Nederlandse taal nog niet goed beheersen, hebben zij vaak ook een andere culturele achtergrond. Het is lastig om hier binnen het onderwijs goed mee om te gaan. In een klas zitten namelijk cursisten met verschillende achtergronden en verschillende niveaus. Het is dus belangrijk dat er sprake is van differentiatie: het onderwijs dat gegeven wordt moet per opdracht aangepast kunnen worden aan de cursisten binnen de groep, zodat iedereen op zijn eigen niveau kan leren (Bossers e.a, 2010).

## **5. Conclusie**

Het doel van dit onderzoek was het in kaart brengen van de bestrijding van laaggeletterdheid in Nederland. Een belangrijk punt daarbij was het achterhalen van het beleid van de Rijksoverheid en een vergelijking van dit beleid met de werkelijke uitvoering ervan. Dit is gedaan door middel van rapporten van het ministerie van OCW, een interview met medewerkers van het ministerie van SZW en een interview met de plaatsvervangend programmaleider van het project Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven. Er is gekeken hoe mensen het traject binnenkomen en hoe wordt gekeken welk traject ze precies gaan volgen. Daarbij is er ook gekeken naar of er hierin een verschil is tussen laaggeletterde allochtonen en laaggeletterde autochtonen.

Uit de achtergronden (hoofdstuk 2) kan worden opgemaakt dat laaggeletterdheid een aantal jaar geleden nog erg in de taboesfeer zat in Nederland. Tegenwoordig is er door campagnes van onder meer Stichting Lezen en Schrijven, die voor een deel gefinancierd worden door de overheid, steeds meer bewustwording in de samenleving over dit fenomeen. Vooral veel autochtone laaggeletterden schamen zich voor het feit dat ze dit probleem hebben en doen er alles aan om dit te verdoezelen. Door campagnes wordt dit onderwerp uit de taboesfeer getrokken en is het voor mensen gemakkelijker om toe te geven dat ze eigenlijk niet over deze basisvaardigheden beschikken. Via e-learning module 'herkennen en doorverwijzen laaggeletterden', door Stichting Lezen en Schrijven ontwikkeld in opdracht van het ministerie van SZW, en de Taalmeter kunnen ambtenaren aan leerwerkloketten en medewerkers van het UWV WERKbedrijf laaggeletterden beter signaleren en doorverwijzen naar instanties waar ze hulp kunnen krijgen. Het ministerie van SZW probeert de aanpak van laaggeletterdheid ook te stimuleren door financiële voordelen voor zowel werkgevers als werknemers te creëren wanneer zij iets aan dit probleem doen. Door middel van het voorzien in informatie proberen zij een verantwoordelijkheid hiervoor bij zowel werkgevers als laaggeletterden zelf op te roepen.

In het afgelopen jaar, 2013, zien we een grote rol weggelegd voor Stichting Lezen en Schrijven met het project Taal voor het Leven. Door te denken vanuit de vindplaatsen en wensen van laaggeletterden kan worden ingespeeld op het dagelijks leven van deze personen. Zo kunnen laaggeletterden bereikt worden via lokale organisaties, stichtingen en instellingen. Taal wordt daarbij geïntegreerd in andere, lopende projecten. Dit is niet alleen veel goedkoper dan de cursussen die op ROC's worden aangeboden, maar de drempel voor laaggeletterden om aan deze projecten deel te nemen is ook veel lager. Omdat taaltrajecten worden verweven

in alledaagse bezigheden, zoals werk, of in andere hulpverleningstrajecten, zoals de schuldhulpverlening, ligt de nadruk minder op taal, maar wordt hier wel aan gewerkt. Door dit project zijn in het afgelopen jaar al 5000 laaggeletterden bereikt, hoewel het project pas in zes regio's loopt. In de toekomst zou dit project in heel Nederland laaggeletterden kunnen bereiken. Bovendien laat Stichting Lezen en Schrijven hiermee ook zien dat laaggeletterdheid een breed maatschappelijk thema is en dat het niet alleen een onderwijskundig thema is, zoals eerder werd gedacht.

De bestrijding van laaggeletterdheid viel eerst echt onder het ministerie van OCW, dat er met educatie voor probeerde te zorgen dat laaggeletterden beter opgeleid werden. Tegenwoordig is de trend te zien dat de bestrijding van laaggeletterdheid niet alleen iets is wat met opleiding en scholing te maken heeft, maar over de gehele maatschappij zijn weerslag heeft. Ook worden laaggeletterden op veel meer manieren bereikt door meerdere partijen in te schakelen. Zo is uit onderzoek gebleken dat veel laaggeletterden gebruik maken van de computer en van het internet: hier ligt zowel voor het signaleren voor laaggeletterden als voor het ontwikkelen van digitale educatiemethoden een grote kans. Verder kan de gezondheidszorg ook een rol spelen in het bereiken van laaggeletterden, bijvoorbeeld via consultatiebureaus en huisartsenpraktijken.

In de bestrijding van laaggeletterdheid wordt er weinig tot geen verschil gemaakt tussen autochtone en allochtone laaggeletterden. Per geval wordt namelijk bepaald of iemand in een NT1- of NT2-cursus terecht komt. Ook binnen de arbeidsmarkt is er geen verschil. Mensen komen ofwel binnen als nieuwkomers op de arbeidsmarkt, waardoor ze hierin moeten integreren, ofwel moeten ze vanuit een oude baan op zoek gaan naar een nieuwe baan, waardoor ze moeten re-integreren. De aanpak bij beide groepen is vaak hetzelfde. Nieuwkomers vanuit buiten Europa vallen echter onder de Wet inburgering en zijn dus verplicht een taalcursus te volgen. Alle andere anderstaligen en/of laaggeletterden moeten met andere middelen overgehaald worden hun basisvaardigheden op het gebied van taal beter te ontwikkelen. In het project Taal voor het Leven gebeurt dit dus door taal te integreren in andere trajecten.

Wat kan er op dit moment verbeterd worden aan de bestrijding van laaggeletterdheid? Eén probleem dat ontstaan is doordat verschillen partijen bezig zijn met dit thema is de infrastructuur: het is vaak lastig te traceren wie wat doet en hoeveel laaggeletterden er nu eigenlijk bereikt worden. Om de infrastructuur te verbeteren kunnen oplossingen en initiatieven nog beter ingebed worden in bestaande structuren, zoals SZW bijvoorbeeld al doet in verschillende beleidsplannen. Dit wordt al veel gedaan door dit beleid in te bedden in

leesbevordering en beleid met betrekking tot arbeid. Stichting Lezen en Schrijven heeft hier in het afgelopen jaar goed op ingehaakt door 400 lokale organisaties te koppelen aan Taal voor het Leven. Ook zorgt deze stichting voor tools om te controleren hoeveel laaggeletterden eigenlijk leren in zo'n traject en ontwikkelen ze objectieve toetsen. Hierdoor kan beter gecontroleerd en vastgelegd worden wat er precies op lokaal gebied gebeurt.

Verder zouden er meer afspraken over laaggeletterdheid in CAO's worden vastgelegd; nu hebben werkgevers vaak nog keuze tussen verschillende plannen waar geld voor gekregen kan worden, waaronder het werken aan laaggeletterdheid binnen het bedrijf. Dit zou ook verplicht kunnen worden door het aannemen van een nieuwe wet die gaat over het beleid in loopbaantrajecten. Omdat de meeste cursussen voor laaggeletterden gericht zijn op sociale zelfredzaamheid in plaats van op professionele zelfredzaamheid is het daarbij lastig een verbinding te maken tussen arbeid en scholing. Hier zal een integratie moeten ontstaan, zodat deze meer aansluit op de behoeften van de maatschappij en van de laaggeletterden zelf.

Voor ROC's wordt het lastiger om educatie voor (laaggeletterde) volwassenen te verzorgen door de invoering van het Participatiebudget. Ze hebben minder te besteden. In 2010 is het aantal deelnemers daardoor ook teruggelopen naar 10.000. De vraag is nu of de ROC's eigenlijk wel zo'n grote rol zouden moeten spelen in het bestrijden van laaggeletterdheid. Er zijn altijd mensen die het fijn vinden om in een klas aan hun basisvaardigheden te werken, maar de meeste mensen zien dit soort trajecten liever verweven in dagelijkse bezigheden, zoals in Taal voor het Leven al te zien is. Met Taal voor het Leven kunnen veel meer mensen bereikt worden met veel minder geld, omdat de focus niet ligt op taal, maar omdat taal als middel wordt gezien. Taal voor het Leven is op dit moment nog een proefproject dat eind 2015 afloopt. Op dat moment zal door de stichting en door de overheid worden gekeken naar de mogelijkheden om het project uit te breiden tot een landelijk project.

## **6. Discussie**

Zoals in de conclusie (hoofdstuk 5) al is aangegeven is het vaak lastig te controleren welke projecten met betrekking tot laaggeletterdheid er op dit moment precies lopen en wat deze projecten precies doen in de strijd tegen laaggeletterdheid. Behalve wat ROC's en gemeenten doen zijn er veel private partijen die zich met deze kwestie bezighouden. Zo zijn er veel bibliotheken die lokale projecten opzetten, vaak in samenwerking met andere kleine partijen, en wordt er veel gedaan aan de ontwikkeling van basisvaardigheden van laaggeletterden in bijvoorbeeld buurthuizen en welzijnscentra. Wat er precies gebeurt in deze organisaties kan niet precies worden gezegd. Natuurlijk is het heel goed dat private partijen dit thema oppakken: dit betekent dat de landelijke campagnes door bijvoorbeeld Stichting Lezen en Schrijven gewerkt hebben en dat er sprake is van een taboedoorbreking in de laatste paar jaar. Door het project Taal voor het Leven is er, zoals in de conclusie gezegd, al enige controle op wat er lokaal gebeurt, maar dit project loopt nu nog maar in zes regio's. In de toekomst zou dit project dus uitgebreid kunnen en moeten worden naar een landelijk project.

Hoewel vaak gezegd wordt dat werkgevers en werknemers zelf verantwoordelijkheid moeten nemen in de strijd tegen laaggeletterdheid, zijn hier geen strenge regels voor. Zo zijn er wel verschillende onderzoeken die werkgevers vragen wat ze aan laaggeletterdheid doen, maar werkgevers zijn dit, hoewel ze moeten zorgen voor goede arbeidsomstandigheden volgens de ARBOwet, niet verplicht. Een deel van taalontwikkeling gebeurt onbewust: wanneer mensen binnen een bedrijf aan het werk zijn pikken ze vanzelf dingen op. Het is goed dat bedrijven gestimuleerd worden om hun werknemers deze basisvaardigheden te laten ontwikkelen, maar aan de andere kant is het ook nog onvoldoende duidelijk in welke mate dit al gebeurt. Om dit te onderzoeken zouden de tools die door Stichting Lezen en Schrijven zijn ontwikkeld om taalvaardigheid te meten meer binnen bedrijven gebruikt moeten worden. Werknemers kunnen dan gedurende hun loopbaan worden getest op hun basisvaardigheden. Ook zouden meer bedrijven zich moeten aansluiten bij het project Taal voor het Leven, zodat taaltrajecten in de bedrijfscultuur geïntegreerd kunnen worden.

Naast het feit dat wat private partijen doen vaak niet controleerbaar is, gebeurt er bij de ministeries zelf ook genoeg waar naar gekeken zou kunnen worden. Zoals eerder aangegeven was de bestrijding van laaggeletterdheid eerder vooral een zaak van OCW en worden er nu al meerdere ministeries en directies bij betrokken, vooral het ministerie van SZW. Dit is goed, maar het kan natuurlijk altijd beter. Zo zit het beleid ten opzichte van laaggeletterdheid bij SZW verweven in allerlei andere beleidsplannen. Het zou geen kwaad kunnen als al deze



stukken van beleidsplannen eens samengevoegd zouden worden in een groot plan ten opzichte van laaggeletterdheid. Stichting Lezen en Schrijven benadrukt daarbij dat laaggeletterdheid niet alleen een zaak is van OCW, maar een breed maatschappelijk thema: alle ministeries zouden bij dit thema betrokken moeten worden, zodat er vanuit verschillende uitgangspunten oplossingen geformuleerd en uitgevoerd kunnen worden.

Als laatste moet natuurlijk niet alleen worden gekeken naar de bestrijding van laaggeletterdheid, maar ook het voorkomen ervan. Waar dit onderzoek vooral gericht is op laaggeletterdheid bij volwassenen is er aan de onderkant van de beroepsbevolking een instroom van jonge mensen die laaggeletterd zijn. De laatste jaren hebben er veel wijzigingen in het onderwijs plaatsgevonden om de strijd ook te richten op het voorkomen van laaggeletterdheid. Dit gaat hopelijk op de lange termijn zorgen voor een kleinere instroom van laaggeletterden, waardoor op den duur steeds minder volwassenen in Nederland laaggeletterd zijn. De taboedoorbreking zal hierbij een grote rol spelen. Omdat er tegenwoordig meer aandacht is voor leerproblemen in het onderwijs en kinderen en jongeren hier steeds vaker voor uitkomen, zal het aantal volwassenen dat bang is toe te geven dat ze basisvaardigheden niet beheersen misschien ook wat kleiner worden. Hopelijk zal laaggeletterdheid dan over vijftig jaar een stuk minder een probleem zijn dan nu.

Wat zou er beter kunnen aan dit onderzoek? In eerste instantie was het lastig een onderwerp om af te bakenen, omdat er ontzettend veel informatie over allerlei facetten rondom laaggeletterdheid te vinden is. Al veel eerder hadden er gesprekken moeten plaatsvinden met mensen die in hun dagelijks werk met laaggeletterdheid bezig zijn om een goed beeld te krijgen van wat er gebeurt rondom dit maatschappelijke thema. Als dit was gedaan hadden er nog meer instanties aangeschreven kunnen worden om een completer beeld te vormen rondom deze thematiek. Er zijn namelijk nog meer stichtingen en organisaties met laaggeletterdheid bezig dan in dit onderzoek is aangegeven. Helaas was het niet mogelijk om met deze organisaties afspraken te maken, mede omdat er een bepaalde tijdsdruk op het schrijven van het onderzoek zat, maar ook omdat het onderzoek op die manier veel te groot zou worden. In een volgend onderzoek zou dus op andere aspecten van laaggeletterdheid gericht kunnen worden, zoals de aanpak hiervan in andere (Europese) landen, taalprofielen van laaggeletterden zelf, projecten van andere landelijke organisaties, enzovoorts. Er is dus nog veel meer over dit onderwerp te vertellen en te onderzoeken.

## **7. Bibliografie**

Van Bijsterveldt-Vliegenthart (2011), *Geletterdheid in Nederland. Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015*. Kamerstuk: Kamerbrief.

Bohenn, E. e.a. (2007). *Raamwerk Nederlands, Nederlands in (v)mbo-opleiding, beroep en maatschappij*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Bossers, Kuiken en Vermeer (2010), *Handboek Nederlands als Tweede Taal in het volwassenenonderwijs*.

CINOP (2011). *Opbrengsten in Beeld. Rapportage aanvalsplan 2006-2011*.

De Greef, M., Segers, M., en Nijhuis, J. (2013), *Cijfers en Feiten Laaggeletterdheid. Overzicht van de gevolgen van laaggeletterdheid en de opbrengsten van investeringen voor samenleving en individu*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven. In samenwerking met Maastricht University.

Europees Referentiekader (2001), Council of Europe.

Kuiken, F. (2009). *Voortgangsrapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid over het jaar 2009*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Geertsema, A. (2010). *Monitor laaggeletterdheid G52, Stand van zaken met laaggeletterdheid in de G52 gemeenten*. 's Hertogenbosch: CINOP.

Ministerie van OCW (1996). *Wet Educatie en beroepsonderwijs (WEB)*. Den Haag: Ministerie van O&W.

Ministerie van OCW (2006), *Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2007). *Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid: Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven, 2007 – 2015*. Den Haag: Stichting van de Arbeid, ministerie van OCW, ministerie van SZW en ministerie van VWS.

Ministerie van VROM (2008). Campagne: *De Nederlandse Taal verbindt ons allemaal*. Den Haag,: Ministerie van VROM, Wonen Wijken en Integratie.

[www.afvalonline.nl](http://www.afvalonline.nl), verkregen op 31-01-2014 [afbeelding]

## **8. Bijlagen**

### **Bijlage 1: Verslag van interview met medewerkers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag

16-01-2014, 09:00 – 10:30

Deelnemers gesprek: T.J.A. (Theo) Stokvis, C. (Coen) Coopman, Wendy Reniers

*Dit interview bevat vertrouwelijke informatie en is daarom niet opgenomen. Voor meer informatie over de gang van zaken binnen het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunt u contact opnemen met Theo Stokvis, medewerker van de directie Re-integratie en Participatie.*

## Bijlage 2: Interview met de plaatsvervangend programmaleider Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven

Stichting Lezen en Schrijven, Den Haag

29-01-2014, 16:15 – 17:00

Deelnemers gesprek: Soler Berk, Wendy Reniers

Soler Berk is de plaatsvervangend programmaleider van het (pilot)project Taal voor het Leven van Stichting Lezen en Schrijven. Stichting Lezen en Schrijven is in 2004 opgericht door prinses Laurentien en bestaat dit jaar dus tien jaar. Sinds dit jaar is zij erevoorzitter en is Marja van Bijsterveldt, voormalig minister van Onderwijs, de voorzitter. Soler Berk werkt ongeveer acht jaar voor Stichting Lezen en Schrijven. Toen de stichting werd opgericht had het één doel: laaggeletterdheid voorkomen en bestrijden. De eerste taak was ervoor te zorgen dat mensen zich bewust werden van laaggeletterdheid en dat dit niet alleen voorkomt bij allochtonen, maar ook bij autochtonen. Dit probleem is alleen op te lossen door samen te werken. Hiervoor werden campagnes bedacht en werden verschillende mensen aan elkaar gekoppeld, zodat er samenwerkingsverbanden gesmeed tussen verschillende organisaties. Hier zijn steeds meer partijen bij betrokken geraakt.

De grondleggers van Stichting Lezen en Schrijven waren ongeveer tien partijen; nu zijn er 400 partijen betrokken bij de stichting. Laaggeletterden moesten gevonden worden en naar de goede organisaties doorverwezen worden. Gaandeweg bleek dat de ROC's niet in staat zijn alle laaggeletterden op te vangen: als de 1,3 miljoen laaggeletterden die Nederland nu telt morgen op de stoep zouden staan bij de ROC's zouden deze mensen niet geholpen kunnen worden. Doordat er ook steeds meer bezuinigingen in het onderwijs komen, is het zaak dat mensen ook op andere manier geholpen worden. Door beleid met betrekking tot laaggeletterdheid te integreren in andere beleidsplannen, kunnen de kosten gedrukt worden. Er moesten nieuwe manieren gevonden worden om laaggeletterden te vinden en te scholen.

Het project Taal voor het Leven is nu één jaar bezig en er zijn steeds meer tools ontworpen (waaronder de Taalmeter ) en steeds meer allianties gesmeed tussen partijen. De ROC's krijgen 53 miljoen euro en kunnen 8000 mensen bereiken; het project Taal voor het Leven krijgt 5 miljoen euro en heeft in één jaar al 5000 mensen bereikt. In dit project is taal geen doel op zich, maar een middel om ergens te komen. Mensen kunnen bijvoorbeeld eerder nieuw werk krijgen wanneer ze de Nederlandse taal beter beheersen. Door de Taalmeter toe te passen in bijvoorbeeld een intake voor een uitkering, kunnen we erachter komen of iemand

laaggeletterd is. Wanneer blijkt dat dit zo is, kunnen middelen om taal te bevorderen worden geïntegreerd in een traject om werk te vinden. Een ander project is Taal voor Thuis, waarin taal wordt geïntegreerd in de opvoeding van kinderen. De materialen die daarvoor ontwikkeld zijn leren vrouwen die thuis voor de kinderen zorgen wat de kinderen op school leren, zodat ze zelf het Nederlands beter gaan beheersen en met hun kinderen met taal kunnen spelen en leren.

Het project Taal voor het Leven redeneert vanuit de vindplaats van laaggeletterden: daarom omheen is alles georganiseerd. Zo wordt er ook ingespeeld op de gezondheidszorg. Mensen die laaggeletterd zijn hebben vaak hogere gezondheidsrisico's omdat ze minder gezondheidsvaardigheden hebben. Vanuit zorginstellingen en/of ziekenhuizen kan een taaltraject dan geïntegreerd worden in een traject om mensen te helpen met gezondheidsvaardigheden.

Er zijn drie soorten taalaanbieders in Nederland: formele taalaanbieders (ROC's), non-formele taalaanbieders (vrijwilligers) en informele taalaanbieders (vanuit andere organisaties). Laaggeletterden kunnen naar deze instanties verwezen worden wanneer ze moeite hebben met taal, maar het taaltraject kan ook verweven worden in projecten die al lopen, bijvoorbeeld in een traject van schuldhulpverlening. Zo zijn er vrijwilligers die helpen met de thuisadministratie. Vanuit Taal voor het Leven worden vrijwilligers van verschillende stichtingen en organisaties getraind om ook taallessen te geven. In Almere loopt al zo'n project in samenwerking met Humanitas.

Door projecten van Taal voor het Leven worden zowel allochtonen en autochtonen bereikt. Wanneer mensen gevonden worden via een gemeenteloket heeft dit een voordeel, omdat deze mensen een financiële relatie hebben met de overheid en mensen dus op een bepaalde manier gedwongen kunnen worden om iets aan hun taalvaardigheden te doen. Het verschil in effect tussen verplichte en niet-verplichte taaltrajecten is nihil: mensen zijn bij beide benaderingen even gemotiveerd. Mensen moeten echter vaak een drempel over om aan zo'n taaltraject deel te nemen.

Stichting Lezen en Schrijven richt zich ook op werkgevers en probeert hen een spiegel voor te houden, zodat werkgevers er sneller voor zullen kiezen om binnen hun bedrijf of organisatie iets aan laaggeletterdheid onder werknemers te doen. Zo kunnen werknemers die laaggeletterd zijn moeilijker omgeschoold worden en is het ziekteverzuim onder deze groep hoger. Het is voor een werkgever dus ook belangrijk om een taaltraject op te zetten en te integreren in het werk zelf. Behalve mensen die een relatie hebben met de overheid en

mensen die een relatie hebben met de werkgever, zijn er ook mensen die in de opvang zitten. Daar zijn ook aparte projecten voor.

Het project Taal voor het Leven loopt nu in zes regio's, waarbij in één jaar dus 5000 mensen zijn bereikt. Er wordt verwacht dat na dit jaar 10.000 mensen bereikt zijn. Er zou eigenlijk een samenwerking moeten komen tussen OCW en SZW, zodat er meer geld vrijkomt voor dit project en er steeds meer mensen bereikt kunnen worden. Op dit moment wordt er op één manier van het bevorderen van taal gekozen, namelijk via de ROC's, maar er zou meer ingezet moeten worden op de andere organisaties die met laaggeletterden in aanraking komen. Zo zou er in elke regio een samenwerking moeten ontstaan via een ketenbenadering: iedere organisatie is goed in één bepaald aspect, waardoor de verschillende rollen en middelen over al die organisaties verdeeld kunnen worden. Dit project redeneert niet alleen vanuit de vindplaats van laaggeletterden, maar ook vanuit de wensen: veel mensen willen niet in een klasje taal leren, maar vinden het wel fijn als taal geïntegreerd wordt in een ander project dat al bij hen loopt of bij activiteiten die ze zelf al ondernemen.

Ook kunnen de vorderingen die laaggeletterden maken op het gebied van taal tegenwoordig steeds beter in kaart gebracht worden. ROC's gebruikten een aantal jaar geleden geen gebruik van gestandaardiseerde toetsen en niveaus, waardoor het lastig was te bepalen wat iemand na het volgen van een cursus precies kon. Nu zijn er wel gestandaardiseerde toetsen ontwikkeld in samenwerking met de Universiteit van Maastricht. Bovendien is er onder het niveau 1F, wat volgens de eindtermen van Meijerink het laagste taalniveau was, twee subniveaus gemaakt, waar mensen in ingedeeld kunnen worden. Interventies die geïntegreerd zijn in andere activiteiten blijken niet alleen de taalvaardigheid van mensen omhoog te halen, maar ook de sociale inclusie, dus de mate waarin mensen sociale activiteiten ondernemen. Om dit te bereiken werkt de Stichting Lezen en Schrijven met verschillende lokale organisaties waar laaggeletterden te vinden zijn. Stichting Lezen en Schrijven hebben vrijwilligers geleerd te werken met materialen en toetsen die zij ontwikkeld hebben, zodat er meer inzichtelijk gemaakt kan worden wat er in de praktijk gebeurt. Professionals, vaak oud-docenten, worden getraind om de vrijwilligers weer te trainen. Het niveau van het non-formele onderwijs stijgt hierdoor.

Toen de resultaten van het aanvalsplan bekend werden, bleek dat het anders moest en dat er meer gericht moest worden op de lokale organisaties. Er zijn meer partijen in de regio, waardoor het landelijke beleid nu gekoppeld wordt aan de lokale uitvoering. In elke regio werken vier professionals vanuit Stichting Lezen en Schrijven, die de afspraken maken tussen alle kleinere partijen en in de gaten houden hoe alles verloopt. Het landelijk bureau zorgt voor

alle tools: de trainingen, de toetsen, de Taalmeter enzovoorts. Ook zorgen zij ervoor dat er afspraken gemaakt worden tussen de ministeries en dat de Tweede Kamer weet wat er gebeurt. Zij regelen de landelijke afspraken; de regio's zorgen voor de lokale afspraken.

Waar Stichting Lezen en Schrijven dus opgericht is om mensen bewust te maken van laaggeletterdheid, is het nu zaak om meters te maken en zoveel mogelijk mensen te bereiken. Het Aanvalsplan richtte zich op het aanvallen van laaggeletterdheid, het Actieplan richt zich op de uitvoering. Stichting Lezen en Schrijven wil Taal voor het Leven over een aantal jaar uitbreiden over het hele land. Op dit moment zitten ze in jaar één van de drie en is het nog een pilotproject. Laaggeletterdheid is geen onderwijskundig thema volgens de stichting, maar een maatschappelijk thema. Ook op ministerieel gebied moet dit duidelijk worden, zodat er meer samenwerking ontstaat tussen de verschillende ministeries en in de Tweede Kamer ook wordt erkend dat dit thema op alle maatschappelijke gebieden betrekking heeft.