

# OPBRENGSTEN IN BEELD

Rapportage Aanvalsplan  
Laaggeletterdheid 2006-2010



leer lezen en schrijven



☎ 0800 023 44 44



# Opbrengsten in beeld

Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010

CINOP, 's-Hertogenbosch

Samenstelling: Paul Steehouder en Marli Tijssen

## Colofon

**Titel:** Opbrengsten in beeld. Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010  
**Samenstelling:** Paul Steehouder en Marli Tijssen  
**Ontwerp omslag:** Theo van Leeuwen BNO  
**Vormgeving:** Evert van de Biezen en Nick Adriaansen  
**Bestelnummer:** A00657

**Uitgave:** CINOP, 's-Hertogenbosch  
Augustus 2011

© CINOP 2011

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

ISBN 978-90-5003-560-6



Postbus 1585  
5200 BP 's-Hertogenbosch  
Tel: 073-6800800  
[www.cinop.nl](http://www.cinop.nl)

# Voorwoord

---

Kwiek loopt Wilma de school binnen. Jarenlang was ze onzeker, zelfs op een ouderavond hoopte ze maar dat niemand haar een vraag zou stellen. Inmiddels voelt Wilma zich vooral erg trots wanneer ze door de grote hal loopt. Drie jaar geleden had ze nog veel moeite met lezen en schrijven waardoor ze nooit precies wist wat haar zoon nu eigenlijk leerde op school. Inmiddels is dat verleden tijd en kan ze hem zelfs helpen met zijn huiswerk. Ook op haar werk is haar collega's niet ontgaan hoeveel zelfvertrouwen zij gekregen heeft. Sinds kort is ze zelfs lid van de OR!

Wilma is één van de vele mensen die baat hebben gehad bij vijf jaar versterkte aandacht voor laaggeletterdheid. In 2006 is het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap gestart met de ontwikkeling van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid. Met dit Aanvalsplan is gewerkt aan een brede en integrale aanpak van laaggeletterdheid in Nederland. In deze aanpak hebben alle actoren in de keten van Leven Lang Leren een rol gespeeld: de volwasseneneducatie, sociale partners, maatschappelijke organisaties, het initieel onderwijs, private organisaties en lokale overheden. In dit rapport worden de resultaten van de afgelopen vijf jaar gepresenteerd. Het ministerie van OCW heeft in de uitvoering van het Aanvalsplan de regierol vervuld, terwijl bij de uitvoering van activiteiten diverse organisaties direct en indirect betrokken zijn geweest. In opdracht van OCW heeft CINOP jaarlijks een rapportage opgesteld over de voortgang en resultaten van deze activiteiten. In de Rapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006–2010 worden de opbrengsten van vijf jaar Aanvalsplan besproken vanuit de brede context van het thema laaggeletterdheid. Wat hebben de diverse actoren geleerd? Hoe is de situatie veranderd ten opzichte van vijf jaar geleden? Welke initiatieven zijn er ontwikkeld en hoe hebben deze uitgepakt?

Deze rapportage geeft voor het eerst sinds het eerste Nederlandse grootschalige onderzoek naar laaggeletterdheid in 1994, inzicht in de actuele stand van zaken rondom dit thema. In dit op wetenschappelijk onderzoek gestoelde rapport, zijn niet eerder gepubliceerde resultaten opgenomen van (inter)nationaal onderzoek naar de omvang en de aard van laaggeletterdheid in ons land. Daarnaast komen achtergronden, doelstellingen, aanpak en belangrijkste opbrengsten van het Aanvalsplan aan bod.

De focus ligt hierbij op de opbrengsten van de bestrijding van laaggeletterdheid. De resultaten vanuit preventieoptiek zijn ook wel degelijk van belang, maar deze zijn voornamelijk vanuit regulier beleid van OCW tot stand gekomen en hebben daardoor een eigen evaluatiesystematiek. Gedurende 2011 worden in het kader van het Aanvalsplan nog verschillende activiteiten uitgevoerd door een aantal partijen. Deze resultaten en kennisopbrengsten zijn niet verwerkt in deze rapportage, maar worden aan het eind van het jaar opgenomen in het rapport over 2011.

Bij het opstellen van deze rapportage is dankbaar gebruik gemaakt van de inbreng en de adviezen van organisaties die actief betrokken zijn bij de aanpak van laaggeletterdheid. In het bijzonder noemen we hier Stichting ETV.nl en Stichting Lezen & Schrijven die samen met CINOP, uitvoerder waren van het Aanvalsplan.

In het eerste hoofdstuk wordt ingegaan op het fenomeen laaggeletterdheid: wat is het precies en wie betreft het? Waar komt het voor? En wat is het gemiddelde geletterdheidsniveau in Nederland? Het tweede hoofdstuk gaat in op de historische en beleidsmatige context en de achtergronden, doelstellingen en uitvoering van beleid. In het derde hoofdstuk wordt beschreven wat de resultaten zijn van de bestrijding van laaggeletterdheid in het algemeen en van het Aanvalsplan in het bijzonder. Het vierde hoofdstuk behandelt de resultaten van de preventie van laaggeletterdheid als opbrengst van beleid van het ministerie van OCW. Tenslotte komen in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen aan de orde.

Over de bijdrage aan de bestrijding van laaggeletterdheid zijn van enkele partijen, zoals de private opleidingsorganisaties en werkgevers, nog onvoldoende gegevens beschikbaar. Desondanks hopen wij dat de resultaten van de overige actoren de basis kunnen vormen voor de beleidskeuzes van de Rijksoverheid, lokale en provinciale overheden, onderwijsinstellingen en

de vele maatschappelijke organisaties die een rol spelen bij een effectieve aanpak van laaggeletterdheid. Want één ding is zeker: de afgelopen jaren zijn er goede stappen gezet om mensen zoals Wilma de basisvaardigheden te bieden om goed te kunnen functioneren en te participeren in onze samenleving.

Henny Morshuis,  
Algemeen Directeur CINOP





# Inhoudsopgave

---

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Laaggeletterdheid in Nederland</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Definitie en afbakening	6
1.3 De omvang van laaggeletterdheid in Nederland	6
1.3.1 Internationaal onderzoek IALS en ALL	6
1.3.2 Omvang	9
1.3.3 Vergelijking 1994 en 2008	10
1.3.4 Internationaal onderzoek PISA	11
1.3.5 Prognose voor de toekomst	12
1.4 Samenstelling van de populatie laaggeletterde Nederlanders	13
1.4.1 Niveau	13
1.4.2 Autochtone Nederlanders	14
1.4.3 Leeftijd	14
1.4.4 Geslacht	15
1.5 Waar bevinden laaggeletterden zich?	15
1.5.1 Werk	15
1.5.2 Bibliotheek	16
1.5.3 Sociale netwerken	18
1.5.4 ICT	18
1.6 Laaggeletterdheid in het Nederlandse onderwijsstelsel	19
1.7 Nabeschouwing	22

<b>2 Achtergronden, doelstellingen en uitvoering van beleid</b>	<b>25</b>
2.1 Inleiding	25
2.2 Wat vooraf ging	25
2.2.1 Ontwikkeling van lees- en schrijfcursussen voor volwassenen	25
2.2.2 Verbreding van beleidsdoelstellingen	27
2.3 Beleidsdoelstellingen van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid	28
2.4 Partijen betrokken bij de uitvoering	30
2.5 Nabeschouwing	31
<b>3 Resultaten bestrijding laaggeletterdheid</b>	<b>33</b>
3.1 Inleiding	33
3.2 Educatie	34
3.2.1 Deelnamegegevens	34
3.2.2 Samenstelling deelnemers educatie	36
3.2.3 Aanbod Educatie	37
3.2.4 Werving	40
3.2.5 Toetsing	40
3.2.6 Leereffecten	41
3.3 Aanpak door werkgevers, branches en bedrijven	45
3.3.1 Activeren	45
3.3.2 Aanpak in de sectoren	46
3.3.3 Aanpak in bedrijven	46
3.3.4 Duurzame participatie	47
3.3.5 Deelname aan beroepskwalificerend onderwijs	48
3.4 Gemeenten	51
3.5 Andere contexten	55
3.5.1 Inleiding	55
3.5.2 Openbare bibliotheken	56
3.5.3 Digitaal leren	58
3.5.4 Leren en leereffecten in andere contexten	61
3.6 Nabeschouwing	63

<b>4 Resultaten preventie Laaggeletterdheid</b>	<b>67</b>
4.1 Inleiding	67
4.2 Doorlopende leerlijnen taal en rekenen	68
4.3 Voor- en vroegschoolse educatie en primair onderwijs	69
4.4 Voortgezet onderwijs	72
4.5 Middelbaar beroepsonderwijs	73
4.6 Leesbevordering	75
4.7 Nabeschouwing	76
<b>5 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>79</b>
5.1 De balans opgemaakt	79
5.2 Aanbevelingen	86
<b>Geraadpleegde literatuur</b>	<b>89</b>
<b>Bijlagen</b>	
1 Overzicht geconsulteerde organisaties en personen	97
2 Lijst met afkortingen	99



# Samenvatting

---

Laaggeletterdheid gaat niet alleen over het niet of moeizaam kunnen lezen van langere teksten, maar over een breed scala aan basisvaardigheden die nodig zijn om te kunnen functioneren in de huidige informatiemaatschappij. In 1994 vond het eerste grootschalige onderzoek naar laaggeletterdheid in Nederland plaats. Uit dit onderzoek onder 16-75 jarigen stamt het bekende getal van 1,5 miljoen laaggeletterden. Recent onderzoek onder de beroepsbevolking van 16-65 jarigen resulteerde in de aanmerking van 1,1 miljoen laaggeletterden. Echter, wanneer rekening gehouden wordt met het feit dat laaggeletterdheid ook voorkomt bij 65-75 jarigen, zal het totale aantal anno 2011 niet lager liggen dan 1,5 miljoen. Laaggeletterdheid is blijkbaar een gegeven in de Nederlandse samenleving dat vraagt om structureel beleid en structurele voorzieningen. Dat laaggeletterdheid ook veel voorkomt onder werkenden van 46 jaar en ouder is in het licht van de oproep om langer door te werken (in ieder geval langer dan 65) een belangrijk punt van aandacht.

Naar verwachting is in 2020, net zoals nu, nog steeds 10% van de bevolking laaggeletterd. Laaggeletterdheid is niet gelijk aan analfabetisme. Het gaat om een glijdende schaal; mensen zijn meer of minder geletterd. Zo bezoekt bijvoorbeeld een derde van de laaggeletterden ook de bibliotheek. Leesbevordering is één van de belangrijkste elementen van het Aanvalsplan. Opvallend is dat er in de prognose vanuit gegaan wordt dat het gemiddelde niveau van geletterdheid zal afnemen en dat die afname in de hogere niveaus van geletterdheid zal plaatsvinden. Gekeken naar de samenstelling van de populatie laaggeletterden valt vooral de verdeling op over de schaal van geletterdheid. Het aantal laaggeletterden dat aan de onderkant scoort is relatief laag. Het grootste deel van de laaggeletterde volwassenen zit aan de bovenkant en in het overgangsgebied van laaggeletterdheid en geletterdheid.

In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, zijn het vaker autochtone dan allochtone Nederlanders die laaggeletterd zijn en zijn vrouwen oververtegenwoordigd. In absolute zin zijn autochtonen in de meerderheid als het gaat om laaggeletterdheid, bij allochtonen komt relatief gezien vaker laaggeletterdheid voor.

Van de groep mensen op het laagste niveau van geletterdheid, niveau 1, is 69% in Nederland geboren en sprak 67% Nederlands als eerste taal. Van de mensen die buiten Nederland zijn geboren en Arabisch of Turks als eerste taal spreken, bevindt respectievelijk 41% en 48% zich op niveau 1 van geletterdheid in het Nederlands.

Bij benadering is bijna 2,5% van de autochtone Nederlanders (250.000 personen) in zeer hoge mate functioneel ongeletterd. Zij scoren aan de onderkant van de schaal. Gegevens over allochtonen op dit allerlaagste niveau zijn niet voorhanden.

Om de problemen rondom laaggeletterdheid op te lossen is meer nodig dan ze enkel te herkennen en te signaleren. Adressering in de keten van Leven Lang Leren is daarvoor noodzakelijk. Dit betekent dat eigenaarschap voor het fenomeen laaggeletterdheid moet ontstaan en oplossingen vooral – en met name – ingebed moeten worden in de bestaande werkprocessen van de verschillende organisaties en instellingen. Als het gaat om de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kan worden geconstateerd dat in de periode waarin het Aanvalsplan is uitgevoerd, de aandacht voor de kernvakken taal en rekenen in de volle breedte van het onderwijs sterk is toegenomen. Dat heeft geresulteerd in één beleidskader voor alle onderwijssectoren. Gelet op de deelnamegegevens op het gebied van lees- en schrijf cursussen in Educatie, valt op dat na een forse stijging van het deelnameaantal vanaf 2006, het aantal vanaf 2008 stagneert en na 2010 een lichte daling laat zien. Deze daling kan wellicht verklaard worden door het effect van de vermindering van educatiebudgetten en het voorzichtiger inkopen door gemeenten.

Onderzoek naar de leereffecten van educatietrajecten toont aan dat Educatie een duurzaam effect kan hebben op het beter persoonlijk en maatschappelijk functioneren van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen en daarmee bijdraagt aan sociale inclusie. De inzet van digitale leermiddelen heeft een belangrijke impuls aan het Aanvalsplan gegeven. Onderzoek laat zien dat

verdere ontwikkeling van digitaal leren en digitale leeromgevingen kansen biedt voor het benaderen van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen. In tegenstelling tot wat vaak gedacht wordt, blijkt er geen sprake te zijn van een digitale kloof: bijna 90% van de laaggeletterden beschikt over een computer en maakt gebruik van internet.

Meer dan in de periode vóór het Aanvalsplan is het thema uitgegroeid van een specifiek onderwijskundig thema naar een breder maatschappelijk thema. Door de mediacampagnes, de Week van de Alfabetisering en gerichte informatievoorziening is gewerkt aan taboedoorbreking en bewustmaking van het thema laaggeletterdheid. Het staat op de bestuurlijke agenda's van private en publieke partijen en organisaties. De aanpak van laaggeletterdheid wordt meer verweven met andere beleidsterreinen, waaronder het regionaal arbeidsmarktbeleid en sectoraal loopbaanbeleid. Er is sprake van een infrastructuur die – naast de publiek bekostigde Educatie – bestaat uit private scholingsaanbieders, sociale partners, vrijwilligersorganisaties, bibliotheken, maatschappelijke organisaties zoals welzijnsorganisaties, gezondheidscentra en woningcorporaties.

Om economische vooruitgang te boeken, stimuleert de overheid een Leven Lang Leren. Via deze weg wordt gewerkt aan een hogere arbeidsdeelname en een beter opgeleide beroepsbevolking. Als gevolg van bezuinigingen op onder meer de budgetten voor re-integratie, educatie en inburgering worden gemeenten echter wel gedwongen het participatiebeleid te herzien. In sommige gevallen leidt dat tot het niet verlengen of anders invullen van gemeentelijke aanvalsplannen en het beperkter inkopen van educatietrajecten.

Met het Convenant Laaggeletterdheid is in 2007 een belangrijke basis gelegd voor de aanpak van laaggeletterdheid door werkgevers, branches, bedrijven, overheid en sociale partners. Dat heeft ondermeer geleid tot negen CAO's waarin afspraken zijn opgenomen over de verbetering van taalvaardigheid op de werkvloer. Wat opvalt is dat de vertaling van deze afspraken in eigenaarschap bij bedrijven en de inbedding ervan in de werkprocessen van de verschillende organisaties, nog niet goed van de grond komt.

Dit komt mogelijk doordat werkgevers onvoldoende onderkennen dat in loopbaan- en scholingsbeleid laaggeletterdheid een barrière kan vormen en dus in het beleid moet worden

meegenomen. Anderzijds blijkt dat laaggeletterde werknemers en werkzoekenden aan de bovenkant van de schaal zich niet als zodanig identificeren en niet geneigd zijn om in actie te komen om hun taalvaardigheid te verhogen. Hieruit blijkt dat de verschillende groepen ook om verschillende benaderingen vragen.

Een belangrijke doelstelling van het ministerie van OCW is om het onderwijs in basisvaardigheden zoals taal en rekenen kwalitatief te versterken onder het motto 'de basis op orde en de lat omhoog'. Enkele uitwerkingen hiervan zijn de wet *Referentiekader taal en rekenen*, het *Masterplan en Protocol Dyslexie*, het Actieplan mbo *Focus op Vakmanschap 2011-2015*, het leesbevorderingsprogramma *Kunst van Lezen* en het Actieplan *Leraar 2020* dat gericht is op de verhoging van de kwaliteit van leraren.

Laaggeletterdheid is anno 2011 een fenomeen dat definitief uit de taboesfeer is gehaald en op alle niveaus bespreekbaar is geworden. Dat neemt niet weg dat laaggeletterdheid een fenomeen is dat structureel aandacht behoeft wil Nederland de ambities waarmaken op het gebied van Leven Lang Leren als voorwaarde voor duurzame participatie, duurzame inzetbaarheid en arbeidsmobiliteit.



# Laaggeletterdheid in Nederland

# 1

## 1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft de stand van zaken van Laaggeletterdheid in Nederland. Het geeft antwoord op de volgende vragen:

- 1 Wat wordt verstaan onder laaggeletterdheid?
- 2 Wat is er bekend over de omvang van laaggeletterdheid in Nederland?
- 3 Welke veranderingen hebben zich de laatste decennia voorgedaan?
- 4 Wat zijn de prognoses ten aanzien van de omvang van laaggeletterdheid in Nederland in de nabije toekomst?
- 5 Hoe is de laaggeletterde populatie in Nederland samengesteld?
- 6 Waar bevinden laaggeletterden zich?
- 7 Hoe kan de bestrijding van laaggeletterdheid ingebed worden in het Nederlandse onderwijsstelsel?

Het is van belang om eerst kennis te nemen van de definitie van laaggeletterdheid en van de aard, omvang en kenmerken van laaggeletterdheid in Nederland op basis van recente onderzoeksresultaten teneinde de resultaten en inzichten in de hoofdstukken hierna goed te kunnen interpreteren.

In dit hoofdstuk wordt ondermeer, vooruitlopend op de volledige rapportage, een aantal onderzoeksresultaten van het internationaal vaardigheidsonderzoek (ALL) gepresenteerd<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ten behoeve van deze rapportage heeft Willem Houtkoop, hoofdonderzoeker van het Nederlandse deel van het ALL onderzoek, op verzoek van OCW de belangrijkste resultaten aangeleverd. In de tweede helft van 2011 zal de volledige rapportage gepubliceerd worden door het landelijk expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo).

Op basis van de ALL databestanden heeft het ROA in opdracht van OCW ten behoeve van deze rapportage nadere analyses uitgevoerd naar contexten waar laaggeletterden te bereiken zijn. De uitkomsten van deze analyses zijn verwerkt in dit hoofdstuk.

## 1.2 Definitie en afbakening

Geletterdheid verwijst naar taalvaardigheden als lezen en schrijven. Mensen zijn niet geletterd of ongeletterd, maar zijn meer of minder geletterd. De vraag wanneer dat niveau (on)voldoende is, wordt gerelateerd aan de mogelijkheden om maatschappelijk en beroepsmatig te functioneren. Lezen en schrijven zijn hieraan ondersteunend.

Proza- en documentgeletterdheid verwijzen naar twee aspecten van geletterdheid, waarbij de eerste meer overeenkomt met de ‘klassieke’ opvatting van geletterdheid (het lezen en begrijpen van langere stukken tekst). Documentgeletterdheid verwijst meer naar allerlei tekstsoorten waarmee mensen in de huidige samenleving worden geconfronteerd, zoals formulieren van de overheid, gebruiksaanwijzingen, veiligheidsvoorschriften en een groot deel van de digitale informatie. Beide vormen van geletterdheid hangen nauw samen. In toekomstig internationaal onderzoek naar geletterdheid zal sprake zijn van één maat voor geletterdheid.

In de onderzoeksliteratuur worden geletterdheid, gecijferdheid, en probleem oplossingsvermogen gezien als aspecten van basisvaardigheden (MacLeod & Straw, 2010). In Europese programma's en netwerken, zoals het European Basic Skills Netwerk<sup>2</sup>, wordt ook gesproken over basisvaardigheden. Het gaat daarbij om taalvaardigheid, waaronder gespreksvaardigheid en luistervaardigheid, rekenvaardigheid en het kunnen omgaan met digitale informatie, zowel op het werk als in overige maatschappelijke contexten.

In deze rapportage ligt het accent op geletterdheid in termen van lezen en schrijven. Zijdelings zal ook aandacht zijn voor andere basisvaardigheden.

## 1.3 De omvang van laaggeletterdheid in Nederland

### 1.3.1 Internationaal onderzoek IALS en ALL

In deze paragraaf wordt ingegaan op de resultaten van het vaardigheidsonderzoek (IALS en ALL) zoals dat in Nederland en in andere landen in de afgelopen jaren is uitgevoerd. IALS

<sup>2</sup> [www.basicsskills.eu](http://www.basicsskills.eu). Stichting Lezen & Schrijven is vanuit Nederland onder andere één van de aangesloten organisaties.

(International Adult Literacy Survey) is uitgevoerd in 1994 en stond deels aan de basis van de hernieuwde belangstelling voor laaggeletterdheid in 2001. Zo is het bekende aantal van anderhalf miljoen laaggeletterden afkomstig uit dit onderzoek (Houtkoop, 1999). ALL (Adult Literacy and Life Skills Survey) is van recenter datum en vormt de basis van de hier gepresenteerde resultaten. Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen voor de afname van PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competences) waarvan de resultaten rond 2013 zullen worden gepresenteerd. Al deze onderzoeken gaan (mede) over geletterdheid en vormen vanwege hun kwaliteit en omvang een belangrijke standaard voor de kennis op dit terrein. In onderstaand overzicht worden de verschillende onderzoeken weergegeven.

Tabel 1: Overzicht van verschillende vaardigheidsonderzoeken

	<b>IALS</b>	<b>ALL</b>	<b>PIAAC</b>
<b>Jaar dataverzameling</b>	1994	2008	2012
<b>Aantal landen</b>	20	11	27
<b>Leeftijdsgroep</b>	16-74	16-65	16-65
<b>Steekproef</b>	3000	5000	5000
<b>Gemeten elementen</b>	document, proza en kwalitatieve geletterdheid	document en proza geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend vermogen	geletterdheid, componenten geletterdheid, gecijferdheid en probleemoplossend technologie

In het ALL-onderzoek worden vier vaardigheidsgebieden onderscheiden; prozageletterdheid (prose literacy), documentgeletterdheid (document literacy), gecijferdheid (numeracy) en probleem oplossen (problem solving). De aandacht in deze rapportage gaat vooral uit naar geletterdheid.

Hoe goed iemand een vaardigheid beheerst, wordt weergegeven op een schaal van 0 tot 500. Deskundigen hebben binnen die schalen vijf niveaus gedefinieerd, waarvan niveau 1 in Nederland wordt aangeduid met laaggeletterd. Op de schaal van 0 tot 500 gaat het bij de laaggeletterden, met andere woorden de mensen op niveau 1, om een score van 0 tot 225.

De vaardigheid geletterdheid vormt een continuüm. Zoals eerder is aangegeven zijn mensen niet geletterd of ongeletterd, maar zijn ze meer of minder geletterd. De vraag wanneer dat niveau (on)voldoende is, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Er is wel een breuk tussen ongeletterdheid of analfabetisme en (laag)geletterdheid. Mensen die helemaal niet kunnen lezen, kunnen de testen waarmee deze vaardigheden worden gemeten ook niet maken. Over de omvang van analfabetisme in Nederland bestaan geen exacte cijfers. In het onderzoek *Functionele ongeletterdheid in Nederland* (Doets e.a., 1990) werd geschat dat rond een half procent van de autochtone Nederlanders als nagenoeg ongeletterd kan worden beschouwd. Zij kunnen niet of nauwelijks losse woorden lezen of schrijven en kunnen daarom vele alledaagse taken niet uitvoeren. Nog eens een half procent kent wel het alfabet, maar komt niet veel verder dan het lezen en schrijven van losse woorden. Het uitvoeren van relatief eenvoudige taaltaken is meestal te moeilijk voor deze groep. Een iets grotere groep, bijna anderhalf procent, kan wel eenvoudige teksten en tabellen lezen of een paar zinnen schrijven, maar komt in moeilijkheden als het om iets ingewikkelder taken gaat. Als deze drie ernstige vormen van ongeletterdheid bij elkaar worden genomen, is bij benadering bijna 2,5% van de autochtone Nederlanders in hoge mate functioneel ongeletterd. Hierbij gaat het dan om ongeveer 250.000 Nederlanders. Zij vormen de groep aan de ‘onderkant’ van niveau 1. Zoals gezegd worden mensen die onder niveau 1 scoren in het ALL-onderzoek beschouwd als laaggeletterd.

De mate van functionele ongeletterdheid onder de allochtone bevolking is vele malen hoger, maar exacte cijfers zijn hierover nauwelijks voorhanden. In het eerder genoemde onderzoek van Doets e.a. (1991) wordt geschat dat rond 35% van de mensen met een Turkse achtergrond in de leeftijdsgroep 18-40 jaar (in 1991) ernstig ongeletterd is, volgens de hiervoor gegeven omschrijving (Houtkoop, 2002).

In Nederland werden voor het ALL-onderzoek gegevens verzameld onder 5.617 respondenten in de leeftijd van 16 tot en met 65 jaar. De gegevens werden verzameld in 2008. De hier weergegeven cijfers zijn herwogen zodat ze representatief zijn voor de totale Nederlandse bevolking van 16 tot en met 65 jaar. Het ALL-onderzoek werd uitgevoerd in tien andere landen, waardoor enige internationale vergelijking mogelijk is.

Tenslotte moet worden vermeld dat het ALL-onderzoek grotendeels voortbouwt op het IALS-onderzoek dat in 1994 werd uitgevoerd. Omdat de meting van een aantal vaardigheden (proza- en document-geletterdheid) op dezelfde wijze is geconceptualiseerd en geoperationaliseerd, zijn vergelijkingen in de tijd mogelijk.

### 1.3.2 Omvang

Het meest in het oog springende resultaat van IALS, het eerste Nederlandse grootschalige onderzoek naar laaggeletterdheid in Nederland, uitgevoerd in 1994, was het gegeven dat rond anderhalf miljoen volwassen Nederlanders laaggeletterd waren. Het is een gegeven dat mede de basis vormde van verschillende overheidsinterventies om iets aan het probleem van laaggeletterdheid te doen. Het is bovendien een gegeven met een lange duur; nog steeds worden maatregelen gelegitimeerd met een verwijzing naar de anderhalf miljoen. Reden om dat getal nader tegen het licht te houden.

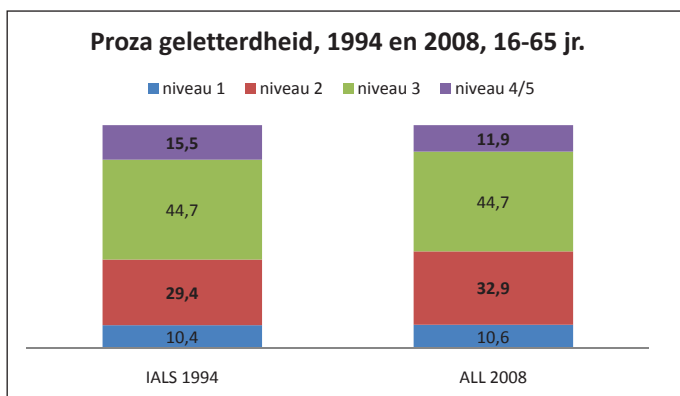
Het getal van anderhalf miljoen had betrekking op de leeftijdsgroep van 16 tot en met 74 jaar. Van die leeftijdsgroep was 13% laaggeletterd en omgerekend naar de toenmalige Nederlandse bevolking leverde dat het getal van anderhalf miljoen op. Het ALL-onderzoek heeft betrekking op de zogenaamde beroepsbevolking, dat wil zeggen de 16-65 jarigen. Nemen we deze groep als uitgangspunt, dan ging het in 1994 om 10% laaggeletterden, dat wil zeggen rond een miljoen mensen. Deze gegevens hadden betrekking op document geletterdheid, de gegevens voor proza geletterdheid waren nagenoeg gelijk.

In 2008 werd dit onderzoek herhaald (en uitgebreid) in het ALL-onderzoek. In grote lijnen is het aandeel laaggeletterden niet gewijzigd, ook in 2008 gaat het om 10% van de 16-65 jarigen en dat geldt zowel voor proza- als voor document-geletterdheid. De geringe verschuiving die er is, is niet significant. Rekening houdend met de groei van de bevolking gaat het om 1.1 miljoen mensen in de leeftijdsgroep van 16-65 jaar. Grootste verschuiving in deze periode van 14 jaar, is een stijging van het percentage mensen op niveau 2 en een daling van het percentage mensen op niveau 4 en 5 (de hoogste niveaus). Dit geldt het sterkst voor de proza-geletterdheid. Daarvan kan gezegd worden dat het gemiddelde niveau in deze periode (iets) is gedaald.

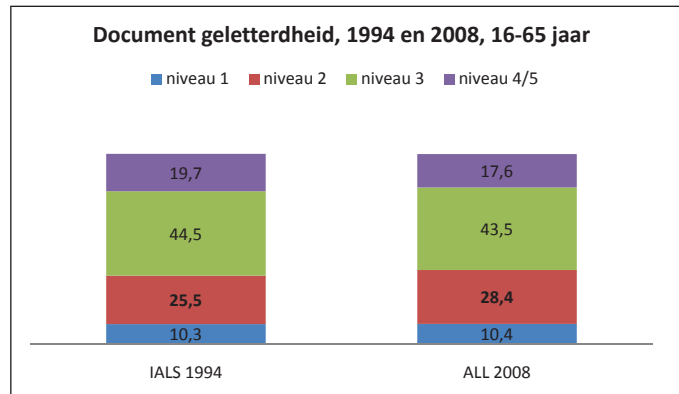
### 1.3.3 Vergelijking 1994 en 2008

Het algemene beeld dat uit de vergelijking tussen 1994 en 2008 (figuur 1 en 2) naar voren komt, is dat het percentage laaggeletterden in de afgelopen 15 jaar over het algemeen constant is gebleven. Enige achteruitgang in laaggeletterdheid zien we op de hogere niveaus. Het is op basis van deze vergelijking te verwachten dat laaggeletterdheid een blijvend fenomeen is. Deels kan dat verklaard worden door het gegeven dat nog steeds leerlingen het onderwijs verlaten met een laag niveau taalvaardigheid. In de volgende paragraaf wordt daar vanuit ander internationaal onderzoek op ingegaan. Een andere verklaring kan zijn dat leesvaardigheid afneemt als mensen deze niet onderhouden. Ook kunnen mensen in de loop van hun leven alsnog laaggeletterd raken, met name als ze op de grens van geletterdheid en laaggeletterdheid zitten.

Figuur 1: Proza geletterdheid. (bron: ALL, echo).



Figuur 2: Document geletterdheid (bron: ALL, ecbo)



#### 1.3.4 Internationaal onderzoek PISA

Naast het ALL-onderzoek geeft het PISA-onderzoek (Programme for International Student Assessment) inzicht in de aard en omvang van laaggeletterdheid. Het PISA-onderzoek meet de praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. In de vierde PISA-cyclus zijn in 2009 toetsen voor leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen afgenomen in 65 landen. In het kader van deze rapportage richten we ons op de resultaten van het onderzoek naar leesvaardigheid bij 15-jarigen in Nederland. Leesvaardigheid was in 2009 het centrale onderzoeksgebied, waarover de meeste vragen zijn gesteld (CITO, 2010). Ook in PISA-2000 was leesvaardigheid weer het centrale thema, waardoor het mogelijk is om trends in leesvaardigheid aan te geven.

PISA hanteert bij het meten van leesvaardigheid een gecombineerde leesvaardigheidschaal en drie sub-vaardigheidsschalen: zoeken en vinden, integreren en toepassen, reflecteren en evalueren. De resultaten op leesvaardigheid zijn gerangschikt op zeven vaardigheidsniveaus. Niveau zes is het hoogste niveau van leesvaardigheid. Bij PISA-2009 zijn bij niveau 1 twee niveaus aangebracht: niveau 1a en 1b. Niveau 1b is het laagste niveau van leesvaardigheid. Voor deze leerlingen zal deelname aan onze kennismaatschappij een groot probleem zijn. Leerlingen die op niveau 1a scoren kunnen weliswaar lezen, maar zullen grote problemen hebben om zich zelfstandig te redden. Leerlingen die onder niveau twee scoren (1a en 1b) worden in het

PISA-onderzoek laaggeletterd genoemd. Deze leerlingen hebben moeite om volwaardig mee te doen in de maatschappij als het gaat om lezen en schrijven.

1,8% van de 15-jarigen scoort op of onder niveau 1b. Deze zeer zwakke lezers zijn vooral afkomstig uit het praktijkonderwijs en vmbo leerjaar 2. 12,5% van de leerlingen heeft een score op niveau 1a. In totaal kan 14,3% dus beschouwd worden als laaggeletterd.

Leerlingen vmbo basisberoepsgerichte leerweg scoren gemiddeld op het minimumniveau van geletterdheid (niveau 2), maar er zijn toch ook veel van deze leerlingen die als laaggeletterd beschouwd kunnen worden.

Een vergelijking tussen allochtone en autochtone leerlingen laat zien dat 26,2% van de allochtone leerlingen van de eerste generatie en 17% van de tweede generatie onder niveau 2 scoort. Van de autochtone leerlingen scoort 12,4% onder niveau 2. Laaggeletterdheid is dus niet alleen een probleem dat onder allochtone leerlingen voorkomt.

ALL en PISA hanteren grotendeels dezelfde concepten en operationalisaties maar verschillen op een aantal methodische punten. In PIAAC wordt een poging gedaan om de ALL- en PISA-resultaten volledig vergelijkbaar te maken. De resultaten wijzen in dezelfde richting, namelijk dat laaggeletterdheid in Nederland een structureel gegeven is.

De meeste 15-jarigen scoren aan de bovenkant van de schaal van laaggeletterdheid. Zij kunnen zich redelijk redden in het maatschappelijk leven. Als we in aanmerking nemen dat de meeste 15-jarigen nog één of meer jaren onderwijs volgen zou – met enig voorbehoud – mogen worden aangenomen dat het niveau van geletterdheid gedurende die schooltijd nog iets zal toenemen.

### **1.3.5 Prognose voor de toekomst**

Op basis van de internationale onderzoeken weten we hoe het staat met laaggeletterdheid in het verleden en het heden. Kan in dit verband op basis van de data van het ALL-onderzoek ook iets gezegd worden over de toekomst van laaggeletterdheid? Zoals eerder vermeld, is er sinds 1994 een licht dalende trend voor geletterdheid. De teruggang is het sterkst bij middelbaar en hoog opgeleiden in de leeftijdsgroep van 16-34 jaar en bij middelbaar opgeleiden in de leeftijdsgroep



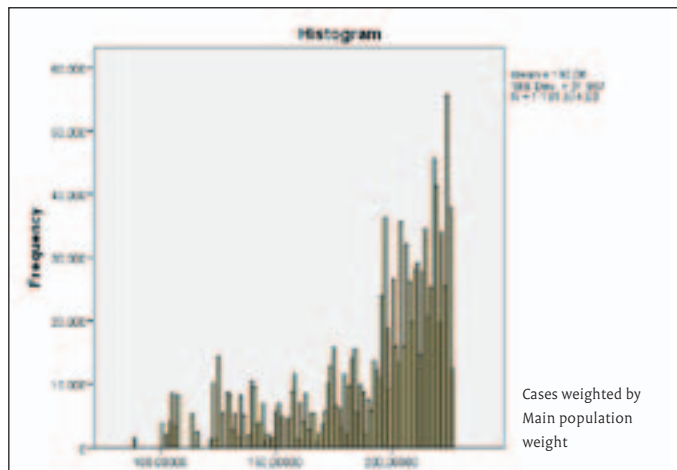
van 35-44 jaar. Wat betekent dit voor de toekomst? Hiervoor is door onderzoekers van het ALL onderzoek een extrapolatie uitgevoerd tot 2020. Rekening houdend met de dalende trend voor geletterdheid, de toenemende vergrijzing en het feit dat mensen meer en hoger onderwijs gaan volgen, zal het gemiddelde niveau van geletterdheid in 2020 met 1% afnemen in vergelijking met 2008. Het aandeel van de laaggeletterden (de mensen op niveau 1) zal ook in 2020 nauwelijks gedaald zijn.

## 1.4 Samenstelling van de populatie laaggeletterde Nederlanders

### 1.4.1 Niveau

De aanduiding 'laaggeletterd' kan wellicht het beeld oproepen dat het hier om een redelijk uniforme groep gaat die over het algemeen ook met dezelfde problemen heeft te kampen. Dat is niet het geval. Uit grafiek 1 blijkt dat mensen op niveau 1 zeer onregelmatig zijn verspreid over de scores die tot niveau 1 behoren (0-225).

Figuur 3: Samenstelling niveau 1, populatie laaggeletterden (bron: All, ecbo)



De figuur toont de totale populatie op niveau 1 op de schaal van 0-225.000.

De meeste laaggeletterden bevinden zich aan de rechterkant van de schaal, in de buurt van de grens met niveau 2.

#### **1.4.2 Autochtone Nederlanders**

In de beginfase van de onderzoeken naar geletterdheid werd verondersteld dat laaggeletterdheid vooral voor zou komen bij allochtone Nederlanders. Het IALS-onderzoek liet al zien dat dit niet het geval was, en de resultaten van ALL bevestigen dit. Laaggeletterdheid komt met name voor bij autochtone Nederlanders. Van de groep mensen op niveau 1 is 69% in Nederland geboren en sprak 67% Nederlands als eerste taal. Dus in termen van absolute aantallen komt laaggeletterdheid vooral voor onder autochtone Nederlanders. Dat neemt niet weg dat er relatief veel meer laaggeletterden onder de allochtone Nederlanders voorkomen. Als thuis meestal Arabisch of Turks wordt gesproken, is het percentage op niveau 1 respectievelijk 41% en 48%.

#### **1.4.3 Leeftijd**

In het algemeen wordt aangenomen dat laaggeletterdheid meer onder oudere volwassenen voorkomt en de resultaten van het ALL-onderzoek bevestigen dat. Tot voor kort werd ook aangenomen dat door de leerplicht en de bijna uniforme deelname aan in ieder geval de lagere niveaus van het onderwijs, laaggeletterdheid onder jongeren zou verdwijnen en dat het vooral een kwestie van tijd zou zijn voordat de laaggeletterdheid in de gehele bevolking is verdwenen. Het hiervoor besproken PISA-onderzoek laat zien dat ook bij jongeren sprake is van laaggeletterdheid.

Het ALL-onderzoek geeft een duidelijk verband tussen geletterdheid en leeftijd, in de zin dat ouderen (> 46) vaker laaggeletterd zijn dan jongeren; van de leeftijdsgroep van 46 tot 65 bevindt 15% zich op niveau 1, terwijl dat percentage voor de leeftijdsgroep van 16 tot 25 lager is, namelijk 5%. Het zogenaamde leeftijdseffect kan verklaard worden door verschillen in vooropleiding; ouderen hebben vaak minder onderwijs genoten dan jongeren. Ook als daar rekening mee wordt gehouden, neemt het niveau van geletterdheid af naarmate men ouder wordt door afname van het menselijk leeskapitaal.

#### 1.4.4 Geslacht

Een meerderheid van de laaggeletterden is vrouw. Daarvan heeft 20% een kind van 12 jaar of jonger. Op basis van data-analyse is berekend dat via consultatiebureaus en basisscholen naar verwachting een groep van circa 125.000 laaggeletterde vrouwen bereikt zou kunnen worden.

De grootste groep van de laaggeletterde vrouwen bestaat uit oudere vrouwen van 46 tot 65 jaar, waarvan een groot aantal niet werkend en laagopgeleid is. Op basis van data-analyses is berekend dat circa 97.000 laaggeletterde vrouwen lager onderwijs als hoogste opleidingsniveau hebben, 60.000 vrouwen hebben een diploma op vmbo/mavo-niveau. Daarnaast valt op dat er een relatief grote groep van de autochtone vrouwen van 46 jaar en ouder is die in het verleden een opleiding op mbo-niveau (niveau 1/2 en/of niveau 3/4) heeft gevolgd (n=114.000). Daarvan heeft 65.000 een baan. Een mogelijke verklaring voor het hoge aantal oudere vrouwen onder laaggeletterden is dat deze generatie vrouwen later is ingetreden op de arbeidsmarkt waardoor vaardigheden niet volledig zijn ontwikkeld of door loopbaanonderbrekingen vaardigheden niet zijn onderhouden en deels zijn 'verleerd'.

## 1.5 Waar bevinden laaggeletterden zich?

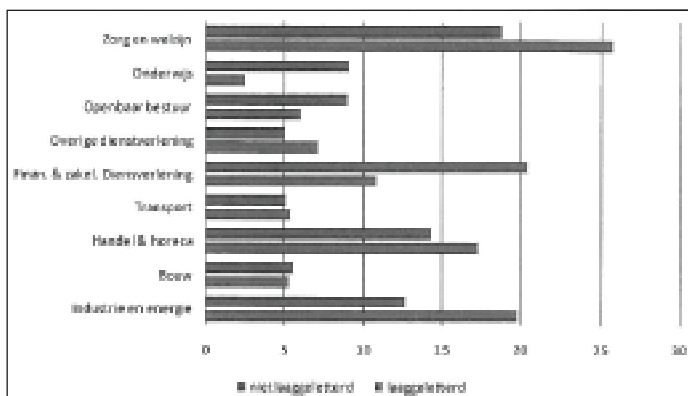
### 1.5.1 Werk

Het beeld dat wellicht zou kunnen bestaan dat mensen op niveau 1 grotendeels buiten de wereld van het werk staan, klopt niet. Van de mensen op niveau 1 die aan in 2008 meegewerkt hebben aan het ALL-onderzoek was bijna 70% aan het werk of op zoek naar werk. Kijken we naar het soort werk van deze groep, dan is dat vooral in banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, de beroepen waarvoor geen of weinig scholing vereist is.

Figuur 4 laat zien dat de werkende laaggeletterden vooral werkzaam zijn in de zorg- en welzijnssector (25%), industrie en energie (20%) en handel en horeca (17%). Vergeleken met de verdeling van niet laaggeletterde werknemers tussen sectoren valt op dat er proportioneel meer laaggeletterden zijn in deze drie sectoren dan men zou mogen verwachten. Vooral het hoge percentage laaggeletterden in de zorg- en welzijnssector is opvallend. Uit de onderzoeksdata

blijkt dat het hierbij vooral gaat om oudere werkende vrouwen die in het verleden een mbo opleiding (1, 2, 3 en/of 4) hebben gevolgd. (ROA, 2011).

Figuur 4: Sector van activiteiten van werkende laaggeletterden in percentages (bron: ALL/ROA)



### 1.5.2 Bibliotheek

Analyse van de ALL-data laat zien dat een deel van de laaggeletterden lid is van een bibliotheek of een cursus heeft gevolgd. Tabel 2 laat wel grote verschillen zien in de mate waarin geletterden en laaggeletterden het afgelopen jaar een bibliotheek bezocht hebben. Van de laaggeletterden is 29% in het afgelopen jaar een bibliotheek binnengelopen tegen 49% van de niet laaggeletterden. Deze gegevens ondersteunen het beeld dat laaggeletterdheid niet gelijkgesteld kan worden aan analfabetisme. Een vergelijkbaar beeld komt naar voren bij het bezoek aan de boekhandel. Van de laaggeletterden heeft 53% dit ooit gedaan in het afgelopen jaar. Voor dit niet laaggeletterden is dit percentage 81%.

Tabel 2: Bezoeken aan bibliotheek en in afgelopen jaar, frequentie krant lezen en televisie kijken, naar geletterdheid (absolute aantallen en percentages)\* (bron: ALL/ROA)

	<b>Laaggeletterd</b>		<b>Niet-laaggeletterd</b>	
	N	%	N	%
<b>Bezoek bibliotheek</b>				
· wekelijks	71	6	759	8
· maandelijks	105	10	1.686	19
· meerdere keren afgelopen jaar	38	3	1.110	12
· 1 of 2 keer afgelopen jaar	95	9	951	10
· nooit	785	72	4.916	51
<b>Bezoek boekhandel</b>				
· wekelijks	60	5	1.150	12
· maandelijks	179	16	2.986	31
· meerdere keren afgelopen jaar	174	16	2.281	24
· 1 of 2 keer afgelopen jaar	165	15	1.332	14
· nooit	517	47	1.858	19
<b>Krant lezen</b>				
· minimaal eens per week	809	74	7.950	83
· minder dan een keer per week	77	7	524	5
· zelden	89	8	551	6
· nooit	120	11	579	6
<b>Tv kijken</b>				
· minder dan 1 uur per dag	161	15	1.960	20
· 1 tot 2 uur per dag	230	21	3.150	33
· meer dan 2 uur per dag	563	51	4.025	42
· 5 uur of meer per dag	137	13	385	4

\* Aantal in duizenden

### 1.5.3 Sociale netwerken

Tabel 3 laat zien dat 42% van de laaggeletterden in een vereniging (sport, cultuur, politiek) participeert. Dat komt overeen met gegevens van het CBS waaruit blijkt dat 44% van de mensen van 18 jaar en ouder sociaal actief is<sup>3</sup>. Het All-onderzoek laat zien dat onder laaggeletterden het percentage dat sociaal actief is kleiner is, namelijk 37%. Minder dan een kwart van alle mensen doet actief aan vrijwilligerswerk. Van de laaggeletterden is 14% actief in vrijwilligerswerk.

Tabel 3: Sociale participatie en vrijwilligerswerk naar geletterdheid (absolute aantallen en percentages)\* (bron: ALL/ROA)

	Laaggeletterd		Niet-laaggeletterd	
	N*	%	N*	%
Sociale participatie (sport, cultuur, politiek, ...)				
· nee	630	58	3.858	58
· ja	465	42	5.746	42
Vrijwilliger				
· nee	939	86	7.277	76
· ja	156	14	2.327	24

### 1.5.4 ICT

Laaggeletterden zijn minder intensief bezig met ICT dan mensen met een hoger niveau van geletterdheid, maar er is zeker geen sprake van een digitale kloof zoals uit het ALL-onderzoek mag blijken. Van de mensen op niveau 1 heeft 73% ervaring met een computer, 89% ervaring met het internet en heeft 88% thuis toegang tot een computer. Van de werkenden op niveau 1, gebruikt 46% een computer op het werk. Van de laaggeletterden die nog geen ICT-ervaring hebben, heeft een redelijk aantal daar wel interesse in (13%) of verwacht daar het komende jaar mee te beginnen (18%).

3 <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/vrije-tijd-cultuur/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-90136-wk.html>

## 1.6 Laaggeletterdheid in het Nederlandse onderwijsstelsel

In de onderzoeksliteratuur zijn geen aanwijzingen gevonden voor een een-op-een relatie tussen het niveau van maatschappelijk en beroepsmatig functioneren aan de ene kant en de beheersing van lees- en schrijfvaardigheid aan de andere kant. Wel wordt in kwalificatiestandaarden en onderwijsniveaus aangenomen dat er samenhang is tussen het niveau van maatschappelijk en beroepsmatig functioneren en het niveau van geletterdheid dat wenselijk en nodig is. Voor niveaus van maatschappelijk en beroepsmatig functioneren zijn onderwijsniveaus en kwalificatieniveaus omschreven en vastgesteld. Voor geletterdheid en taalvaardigheid zijn taalniveaus omschreven. In deze paragraaf worden deze niveaus op hoofdlijnen besproken en in samenhang met elkaar gebracht.

### **KWALIFICATIES EN ONDERWIJSNIVEAUS**

Beroepskwalificaties en onderwijsniveaus omschrijven kennis, vaardigheden en competenties die nodig zijn voor verschillende niveaus van beroepsmatig en/of maatschappelijk functioneren. Beroepsopleidingen leiden op voor een bepaald kwalificatieniveau dat wordt afgesloten met een certificaat of diploma. Ook binnen het voortgezet onderwijs kennen we verschillende niveaus, die afgesloten kunnen worden met een diploma.

Vanuit een behoefte aan kwaliteitsstandaarden en de noodzaak om ook de volwasseneneducatie te positioneren is in 1997 de *Kwalificatiestructuur Educatie* (KSE) opgezet. De structuur is zo opgezet dat kwalificaties, deelskwalificaties en eindtermen systematisch geordend zijn. Hierbij is rekening gehouden met de kwalificatiestructuur voor het beroepsonderwijs en de structuur van het algemeen voortgezet onderwijs. De *Kwalificatiestructuur Educatie* geeft duidelijkheid over het niveau van het aanbod van de volwasseneneducatie en biedt op die manier de individuele deelnemer duidelijkheid over de inhoud en het resultaat van een opleiding of cursus. De *Kwalificatiestructuur Educatie* biedt instellingen en gemeenten daarnaast mogelijkheden om afspraken te maken over de afstemming van het aanbod op de vraag en om in te spelen op nieuwe educatieve behoeften en vragen.

In het voorjaar 2011 is advies uitgebracht over het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF<sup>4</sup>. Het NLQF beschrijft alle kwalificatieniveaus binnen Nederland. Deze niveaubeschrijvingen zijn gekoppeld aan de niveaubeschrijving van het European Qualification Framework Lifelong Learning (EQF). Het EQF is een referentiekader van alle kwalificatieniveaus ná het primair onderwijs. Het NLQF beschrijft Nederlandse niveaus van leerresultaten. Alle onderwijssectoren – van beroeps- onderwijs tot algemeen vormend onderwijs, van initieel onderwijs tot volwasseneneducatie, zowel formele als non-formele kwalificaties – kunnen ingeschaald worden in de niveaus van het NLQF.

### TAALNIVEAUS

In onderzoek, beleid en in de onderwijspraktijk zijn verschillende niveau-indelingen voor Nederlandse taal en geletterdheid in gebruik. Vanuit het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is het Raamwerk Nederlands ontwikkeld (Bohnenn, 2007). Dit raamwerk beschrijft niveaus van taalvaardigheid gebaseerd op het Common European Framework of Reference of Languages (CEF). Het Raamwerk Nederlands was tot 2010 richtinggevend voor de taaleisen in het middelbaar beroepsonderwijs en in de educatie. Die niveaus worden aangeduid met de A1, A2, B1, B2 en C1. De gehanteerde niveauaanduiding van het Raamwerk wordt ook gebruikt in Educatie en in onderhandelingen tussen roc's en gemeenten bij het inkopen van Educatietrajecten. Ook de niveaus van de inburgeringsexamens zijn geënt op deze niveau-indeling. Ze zijn echter gerelateerd aan het Raamwerk NT2 en eveneens gebaseerd op het CEF. Dit Raamwerk was reeds eerder ontwikkeld voor het Nederlands als tweede taal in het kader van inburgering.

In het rapport *Over de drempel met taal en rekenen* (2008) is advies uitgebracht door de Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen, ook wel de commissie Meijerink genoemd, over referentieniveaus taal en rekenen voor alle onderwijssectoren. Vanaf 2010 zijn deze referentieniveaus voor alle onderwijssectoren (behalve voor Educatie) wettelijk vastgelegd en richtinggevend voor de inrichting van de programma's, de toetsen en de examens<sup>5</sup>. De referentieniveaus worden aangeduid met 1F, 2F, 3F en 4F. In elk van deze niveaus worden basiskennis en basisvaardigheden voor taal (en rekenen) beschreven. In de referentieniveaus wordt zichtbaar welke kennis en vaardigheden na te streven of noodzakelijk zijn.

<sup>4</sup> Commissie NLQF-EQF (2011), Advies Commissie NLQF-EQF. Introductie van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader NLQF in nationaal en Europees perspectief, CINOP, 's-Hertogenbosch.

<sup>5</sup> Wet Referentiekader taal en rekenen, 2010.



Naast de in Nederland gebruikte niveau-indelingen voor Nederlandse taal hanteren de internationaal vergelijkende onderzoeken IALS, ALL en PISA niveau-indelingen voor taalvaardigheid en geletterdheid.

In tabel 4 zijn de kwalificatieniveaus en taalniveaus in een samenhangend overzicht bij elkaar gebracht, waardoor vergelijking en verbinding tussen niveaus mogelijk is.

Niveau B<sub>1</sub>/2F is het te behalen eindniveau. Wanneer mensen dit niveau hebben behaald worden ze niet meer als laaggeletterd beschouwd. De Referentiekaderniveaus zijn wettelijk vastgelegd in de kwalificatieniveaus.

De niveaus van IALS, ALL en PISA zijn internationale taalvaardigheidsniveaus die – onafhankelijk van de Nederlandse kwalificatieniveaus – bij individuele leerlingen worden vastgesteld. Dat is de verklaring waarom IALS, ALL en PISA niveaus in meerdere kwalificatieniveaus kunnen voorkomen.

Tabel 4: Niveau-indelingen

Kwalificatieniveaus		Taalniveaus			IALS	PISA
Beroeps- onderwijs	VO	CEF	Raamwerk Nederlands (V) MBO	Referentie- kader Taal en Rekenen	ALL	
					5	6
AD	VWO	C1	C1	4F	4	5
Mbo 4	HAVO	B2	B2	3F	3	4
Mbo 3		B1	B1	2F	2/3	
Mbo 2	Vmbo k, g, t	B1	B1	2F	2/3	3
Mbo 1	Vmbo bb	B1	B1	2F	2	2/3
		A2	A2	1F		1b
		A1	A1		1	1a

## 1.7 Nabeschuwing

### DEFINITIE EN AFBAKENING

Traditioneel staat geletterdheid voor lezen en schrijven en laaggeletterdheid voor onvoldoende kunnen lezen en schrijven. Zowel internationaal onderzoek naar laaggeletterdheid als de Europese beleidsontwikkelingen laten een verbreding van het begrip laaggeletterdheid zien. Het gaat niet alleen over het lezen van langere teksten, maar over een breed scala aan basisvaardigheden die nodig zijn om te kunnen functioneren in de informatiemaatschappij. Hiertoe behoren ook rekenen en digitale vaardigheden. Dat in beleid de prioriteit en de focus gelegd wordt op lezen, schrijven en rekenen is te rechtvaardigen. Lezen en schrijven zijn niet alleen traditioneel gekoppeld aan geletterdheid, maar vormen een belangrijke basis voor het ontwikkelen van andere basisvaardigheden. Ze worden niet voor niets gezien als kernvakken. Leren lezen, schrijven en rekenen zal wel in het perspectief van de ontwikkeling van brede basisvaardigheden geplaatst moeten worden om bij te kunnen dragen aan het beter persoonlijk, beroepsmatig en maatschappelijk functioneren van mensen.

Met betrekking tot de bovengrens van laaggeletterdheid bestaat bij onderzoekers en beleidsmakers consensus. De nieuwe referentieniveaus voor taal en rekenen die op dit moment worden geïmplementeerd in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs kunnen ook voor de volwasseneneducatie een richtinggevend beleidskader worden voor de organisatie van leeraanbod, het inrichten van leeromgevingen en de ontwikkeling van instrumenten om voortgang in leren in beeld te brengen. Diagnostische instrumenten kunnen daarbij een belangrijke functie vervullen. Examinering in Educatie kan contraproductief werken voor de doelgroep. Andere vormen van meting van voortgang zijn wenselijk zoals bijvoorbeeld inzet van portfolio. Ook laaggeletterden hebben behoefte aan mogelijkheden om hun prestaties aantoonbaar te maken.

### OMVANG EN SAMENSTELLING

Op basis van internationaal onderzoek kan vastgesteld worden dat de omvang van laaggeletterdheid in de laatste decennia min of meer gelijk is gebleven. De aanpak van laaggeletterdheid vraagt om structureel beleid en structurele voorzieningen. In de loop der jaren

schommelt het percentage laaggeletterden zo rond de 10% en de prognose is dat het percentage in 2020 op een vergelijkbaar niveau zal uitkomen. Opvallend is dat er in de prognose (op basis van extrapolatie van de huidige trends) van uitgegaan wordt dat het gemiddelde niveau van geletterdheid zal afnemen en dat die afname met name op de hogere niveaus van geletterdheid plaats zal vinden. Het zal grote inspanningen vergen om deze neerwaartse trend om te buigen en in 2020 tenminste op het niveau van 2008 te blijven. Inspanningen zullen zich moeten richten op laaggeletterden, maar ook op jongeren en volwassenen op hogere niveaus van geletterdheid.

Als we kijken naar de samenstelling van de populatie laaggeletterden valt vooral de verdeling op over de schaal van geletterdheid. Het aantal laaggeletterden dat aan de onderkant scoort is relatief laag. Het grootste deel van de laaggeletterde volwassenen zit aan de bovenkant en in het overgangsgedebied van laaggeletterdheid en geletterdheid. De problemen waar de mensen aan de linkerkant van de schaal mee worden geconfronteerd, zijn zonder twijfel groot, maar ze vormen geen doorsnede van de totale populatie op niveau 1. Voor mensen op het grensvlak van laaggeletterdheid en geletterdheid zal het vaak moeilijk zijn om zich staande te houden in een geletterde omgeving met de eisen die het werk en het dagelijks leven stellen aan lezen en schrijven. Tegelijkertijd zullen zij het eigen niveau van geletterdheid waarschijnlijk minder als probleem ervaren dan analfabeten en laaggeletterden aan de onderkant van de schaal en zullen ze minder geneigd zijn om daar iets aan te doen.

Dat laaggeletterdheid vooral voorkomt onder ouderen (> 46 jaar) is in het licht van de oproep om langer door te werken (in ieder geval langer dan 65) een belangrijk punt van aandacht.

#### **MOGELIJKHEDEN OM LAAGGELETTERDEN TE BEREIKEN**

Op basis van data-analyses weten we waar mogelijkheden liggen om laaggeletterden te bereiken. Dat veel laaggeletterden werken of werk zoeken werd wel verondersteld, maar wordt nu ook door onderzoek aangetoond. Opvallend daarbij is dat relatief veel laaggeletterde volwassenen met een in het verleden behaald mbo diploma werkzaam zijn, met name in de zorg. Hier liggen kansen voor een aanpak van laaggeletterdheid als onderdeel van sectoraal loopbaan- en scholingsbeleid (O&O fondsen) en als onderdeel van regionaal arbeidsmarktbeleid (UWV WERKbedrijf, leerwerkloketten).

Deze groep laaggeletterden is actief in sociale netwerken, de jonge moeders onder hen komen op consultatiebureaus en basisscholen, relatief veel laaggeletterden bezoeken wel eens de bibliotheek. Ook blijkt dat veel laaggeletterden een computer hebben en internet actief gebruiken. Deze gegevens wijzen erop dat bibliotheken, consultatiebureaus, basisscholen en andere maatschappelijke contexten, zoals woningbouwverenigingen en gezondheidscentra een belangrijke brug kunnen zijn naar laaggeletterden. Dat geldt ook voor ICT en internet. Er blijkt geen sprake te zijn van een zogenaamde ‘digitale kloof’. Hier liggen kansen en aanknopingspunten voor de rol van non-formele educatie naast de formele educatie in de aanpak van laaggeletterdheid <sup>6</sup>.

#### **STANDAARDEN EN NIVEAUS**

De ontwikkeling van het NLQF geeft aanknopingspunten voor verbinding van taal- en ook rekenvaardigheid met niveaus van maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Door de ontwikkeling van NLQF en de verbinding van taalniveaus aan de niveaus van NLQF ontstaat een systeem en structuur voor Leven Lang Leren, waarbinnen verschillende manieren van leren – zowel formeel als non-formeel – in verschillende maatschappelijke contexten als wonen, vrije tijd en gezondheidszorg, herkend en erkend kunnen worden. Zowel voor aanbieders als afnemers van leren geeft deze ontwikkeling aanknopingspunten voor de toekomst van de volwasseneneducatie en de aanpak van laaggeletterdheid. Voor de aanpak van laaggeletterdheid zou moeten worden onderzocht of – en in welke vorm – onder het referentieniveau 1F een niveau kan worden beschreven, vergelijkbaar met het niveau A1 van het Raamwerk Nederlands, zodat ook de mensen aan de onderkant van de schaal van laaggeletterdheid leerresultaten zichtbaar kunnen maken die passen bij hun specifieke kenmerken en competenties.

<sup>6</sup> Wat zich in de school afspeelt wordt aangeduid met schools of formeel leren. Het gaat om intentionele en systematische overdracht van kennis en vaardigheden waarbij sprake is van interactie tussen docent en lerenden. In de regel leidt formeel leren tot erkende diploma's en kwalificaties. Non-formele educatie of non-formeel leren kan ook intentioneel en systematisch zijn, maar speelt zich af in een andere setting dan de school. Voorbeelden zijn werkgerelateerde activiteiten en op maatschappelijke participatie gerichte activiteiten. Daarnaast wordt ook de term informeel leren gebruikt. Informeel leren vindt spontaan plaats in contexten die niet expliciet rond leren zijn georganiseerd (Doets e.a., 2008).

# Achtergronden, doelstellingen en uitvoering van beleid

# 2

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het Aanvalsplan Laaggeletterdheid geplaatst in een historische en beleidsmatige context. Het geeft een toelichting op de beleidsdoelstellingen van *Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid* dat in de periode 2006-2010 is uitgevoerd.

Op de volgende vragen wordt een antwoord gegeven:

- 1 Wat ging vooraf aan het Aanvalsplan?
- 2 Welke doelstellingen liggen aan het Aanvalsplan ten grondslag?
- 3 Hoe zijn de doelstellingen in het Aanvalsplan uitgewerkt?
- 4 Welke partijen zijn bij de uitvoering van het Aanvalsplan betrokken?

## 2.2 Wat vooraf ging

### 2.2.1 Ontwikkeling van lees- en schrijfcursussen voor volwassenen<sup>7</sup>

In deze paragraaf wordt ingegaan op de historische context waarin het Aanvalsplan Laaggeletterdheid moet worden geplaatst en het beleid dat in de loop der jaren is ontwikkeld met betrekking tot de ontwikkeling van geletterdheid.

Hoewel Nederland een lange traditie kent van volksontwikkeling, is alfabetiseringswerk voor autochtone volwassenen pas in de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstaan als onderdeel van het sociaal cultureel werk dat voor een groot deel steunt op vrijwilligers.

<sup>7</sup> Deze paragraaf is voor een groot deel gebaseerd op het hoofdstuk over de geschiedenis van het alfabetiseringswerk van Bersee, dat opgenomen is in het Handboek NT2 (Bohenn e.a., 2009). Voetnoot in tekst?

Aanvankelijk is er geen actief overheidsbeleid, maar nadat uit onderzoek naar voren komt dat in Nederland volwassenen leven die niet goed kunnen lezen en schrijven, trekt de overheid de regie naar zich toe (Hamminck, 1977). Alfabetisering wordt een door het Rijk gesubsidieerde voorziening. Vooral nog wordt het gezien als een facet van breed welzijnsbeleid, gericht op maatschappelijk en persoonlijk functioneren.

In de jaren tachtig ontwikkelt het alfabetiseringswerk zich tot een professionele voorziening met jaarlijks duizenden deelnemers aan lees- en schrijfcursussen. Onder invloed van de Europese agenda's *Permanente educatie* en *Een Leven Lang Leren* ontstaat een ontwikkeling om alfabetisering op te nemen in het onderwijsbestel. Dat krijgt in 1987 zijn beslag als het alfabetiseringswerk opgenomen wordt in de Rijksregeling Basiseducatie. Instellingen ontvangen op basis van deze regeling subsidie van het ministerie van OCW (dat via de gemeente wordt toegekend) voor het uitvoeren van cursussen die gericht zijn op het verwerven van kennis en vaardigheden 'die strikt noodzakelijk zijn om zich in het dagelijks leven te redden'. Daarbij worden taalvaardigheid, rekenvaardigheid en sociale vaardigheid expliciet benoemd. Leerdoelen en niveau-indelingen worden gesteld zodat duidelijk wordt wat deelnemers in verschillende cursussen kunnen leren.

In 1996 wordt de basiseducatie ondergebracht in de *Wet Educatie Beroepsonderwijs* (WEB). De invoering van de WEB bracht ook de vorming van roc's met zich mee. Daarin werden vavo, basiseducatie en vormingswerk meestal ondergebracht in afdelingen Educatie. Vanwege het regionale karakter van de behoefte aan Educatie werden gemeenten regievoerder en inkoper van Educatietrajecten.

Vanaf het begin van de jaren negentig raakt het maatschappelijk vraagstuk van integratie steeds meer op de voorgrond. In beleid en wetgeving komt een sterke focus op inburgeringscursussen als gevolg van de invoering van de WIN in 1998. In de periode daarna besteden gemeenten steeds minder geld aan basiseducatie en ook cursussen lezen en schrijven werden minder aangeboden ten gunste van inburgeringscursussen. Begin 2000 wordt de gedwongen winkelnering voor inburgering, aanvankelijk alleen voor oudkomers<sup>8</sup>, losgelaten. Vanaf 2007 gaan gemeenten inburgeringscursussen op grote schaal openbaar aanbesteden. Als gevolg van deze marktwerking gaan afdelingen Educatie van roc's reorganiseren. De publiek bekostigde

<sup>8</sup> Naam voor inburgeraars die naar Nederland zijn gekomen voor de inwerkingtreding van de WIN (1998).

infrastructuur van Educatie en daarmee ook het aanbod voor laaggeletterden komt nog meer onder druk (Schoonhoven, 2007). De invoering van het Participatiebudget, de uitname van 50 miljoen uit het Educatiebudget ten behoeve van de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen in het mbo en de bezuiniging van 35 miljoen, in combinatie met de onduidelijkheid over de toekomstige positionering van Educatie (nu nog wettelijke taak van roc's maar mogelijk in de toekomst marktwerking) brengen risico's met zich mee voor de roc's. Investerings binnen Educatieafdelingen van roc's blijven uit. Een aantal roc's overwegen Educatieafdelingen af te bouwen.<sup>9</sup>

### 2.2.2 Verbreding van beleidsdoelstellingen

Zoals reeds eerder vermeld, verschijnt eind jaren negentig het onderzoeksrapport waaruit blijkt dat circa 1,5 miljoen volwassenen in Nederland laaggeletterd is (Houtkoop, 1999). Kort daarop verschijnt de *Monitor Educatie* (Bremer & Huisman, 2000) waaruit blijkt dat ondanks de inzet van Educatie het probleem van laaggeletterdheid niet is afgenomen. Kort daarop verschijnen verschillende adviezen en rapporten van ondermeer de Stichting ABC (2000). Ook de Nederlandse Taalunie (2004) pleit in 2004 voor een brede, structurele aanpak van laaggeletterdheid.

De toenemende aandacht voor het probleem van laaggeletterdheid leidt in 2001 tot de start van het Actieplan Alfabetisering<sup>10</sup>. In 2004 werd Stichting Lezen en Schrijven opgericht door H.K.H. Prinses Laurentien der Nederlanden. De Stichting kende vanaf het begin een 50%-50% financiering van private en publieke middelen. Daarmee kwam brede maatschappelijke steun voor een innovatieve aanpak van laaggeletterdheid tot uitdrukking. De Stichting introduceerde de term 'geletterdheidsketen' en droeg hiermee bij aan het verbreden van de visie en aanpak van laaggeletterdheid naar een meer integrale aanpak van 0 tot 80 jaar. Naast betrokkenen en deskundigen uit onderwijs en onderzoek komen nieuwe partijen, zoals sociale partners, private taalaanbieders en maatschappelijke instellingen in beeld om effectieve oplossingen te ontwikkelen.

<sup>9</sup> Gemeenten geven aan minder lees- en schrijftrajecten in te kopen (monitor G52). In hoofdstuk 3 van deze rapportage worden deze gegevens uitgebreid besproken.

<sup>10</sup> Landelijk actieplan alfabetisering autochtonen (2001), CINOP, 's-Hertogenbosch.

In dezelfde periode ontstaat maatschappelijke bezorgdheid, ook in de politiek, over dalende taalniveaus in alle sectoren van het onderwijs. Het besef groeit dat de aanpak van laaggeletterdheid niet alleen gericht moet zijn op het bestrijden, maar ook verbonden moet worden met het voorkomen ervan.

De roep om een brede, integrale aanpak en structurele verankering van bestrijding en voorkoming van laaggeletterdheid vindt een antwoord in *Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid: 2006–2010*<sup>11</sup>.

In lijn met de brede integrale benadering van het Aanvalsplan wordt in 2007 een convenant ondertekend door de Stichting van de Arbeid en de ministeries van OCW, SZW en Jeugd en Gezin om de laaggeletterdheid van werkenden en (nog) niet-werkenden structureel aan te pakken. De partijen komen ondermeer overeen om het aantal werkende laaggeletterden terug te brengen. Ze zien het convenant als een aanvulling op het Aanvalsplan.

### 2.3 Beleidsdoelstellingen van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid

Laaggeletterdheid wordt beschouwd als een bron van sociale, culturele en politieke uitsluiting. Ook in economisch opzicht wordt laaggeletterdheid als probleem gezien. De kenniseconomie vraagt om werknemers die effectief communiceren, goed opgeleid zijn en daarmee een bijdrage kunnen leveren aan de economische groei. Bestrijding van laaggeletterdheid moet niet alleen belegd worden bij de volwasseneneducatie, maar ook bij werkgevers en maatschappelijke instellingen. Naast het bestrijden van laaggeletterdheid is het voorkomen ervan een belangrijke aanvulling op beleid. Werken aan oplossingen is een taak van alle partijen in de keten van leren, leven en werken: het initieel onderwijs, private scholingsinstellingen, sociale partners, gemeenten en maatschappelijke instellingen.

In 2005 zijn door het ministerie van OCW de volgende beleidsdoelstellingen geformuleerd<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> De oorspronkelijk looptijd van het Aanvalsplan was tot en met 2010. De looptijd is door OCW verlengd met één jaar tot en met 2011.

<sup>12</sup> Aanbiedingsbrief van de Minister en Staatsecretaris van OCW bij 'Van A tot Z betrokken. Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010' aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2005.



- Bestrijding van sociale, culturele en politieke uitsluiting als gevolg van laaggeletterdheid.
- Versterking van de kenniseconomie door aandacht voor werknemers die mondeling en schriftelijk effectief kunnen communiceren.
- Terugdringen van laaggeletterdheid én voorkomen van laaggeletterdheid bij nieuwe generaties.
- Aanpak laaggeletterdheid niet alleen beleggen bij volwasseneneducatie, maar bij heel het onderwijs, bij werkgevers, lokale overheden en organisaties op het terrein van leesbevordering.

Deze doelstellingen zijn in het Aanvalsplan geconcretiseerd in zes mijlpalen voor 2010:

- 1 Het percentage leerlingen in het voortgezet onderwijs dat op of onder PISA-leesniveau 1 zit (in 2003 11,5% en in 2006 15,1%), terugdringen tot 10%, rekening houdend met een verwachte toename van deze probleemgroep in 2010<sup>13</sup>;
- 2 Het aantal werkgevers dat actief bijdraagt aan de bestrijding van laaggeletterdheid, met 50% tot 100% vergroten;
- 3 De totstandkoming van negen provinciale aanvalsplannen en van 150 gemeentelijke aanvalsplannen<sup>14</sup>;
- 4 De uitvoering van lokale en regionale leesbevorderingsplannen in meer dan de helft van de gemeenten<sup>15</sup>;
- 5 De verhoging van het aantal deelnemers aan alfabetiseringscursussen bij roc's tot minimaal 12.500 op jaarbasis<sup>16</sup>;
- 6 De verbetering van de effectiviteit met betrekking tot de bestrijding van laaggeletterdheid door onderzoek, monitoring en internationale samenwerking.

<sup>13</sup> 'Thans 11%' is in 2009 vervangen door '11,5% in 2003 en 15,1% in 2006'.

<sup>14</sup> 'Een aanzienlijk aantal' is in 2009 vervangen door '150 gemeentelijke aanvalsplannen'.

<sup>15</sup> 'Een meerderheid' is in 2009 vervangen door 'meer dan de helft'.

<sup>16</sup> Hier is 'bij roc's' in 2009 toegevoegd, omdat cursussen gevolgd bij particuliere educatieaanbieders niet zijn meegeteld. Tevens is 'op jaarbasis' toegevoegd en 'rond de' vervangen door 'minimaal'.

## 2.4 Partijen betrokken bij de uitvoering

Het vertrekpunt van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is een brede visie op het belang van geletterdheid. Het Aanvalsplan heeft ingezet op de keten van Leven Lang Leren: het verminderen van laaggeletterdheid zal op langere termijn tot stand komen door te beginnen bij jonge kinderen (en hun ouders), taal centraal te stellen in het onderwijs én werkgevers te stimuleren om lees- en schrijfcursussen aan te bieden en werknemers te stimuleren deze cursussen te volgen.

Het Aanvalsplan was erop gericht dat de aanpak van laaggeletterdheid vooral op lokaal en regionaal niveau gestalte krijgt: gemeenten werken samen met scholen, werkgevers, bibliotheken, maatschappelijke organisaties en andere betrokken partijen.

Het Ministerie heeft de regie gehad bij de uitvoering van het Aanvalsplan.

De uitvoering van specifieke activiteiten in het kader van het Aanvalsplan is neergelegd bij Stichting Lezen & Schrijven, Stichting Expertisecentrum ETV.nl en CINOP.

Jaarlijks is circa vier miljoen euro beschikbaar gesteld voor uitvoering van specifieke activiteiten, bovenop de rijksmiddelen voor de Educatie (tot 1 januari 2009) en het Participatiebudget (van 1 januari 2009, voorheen Educatiebudget). Veel actoren werden betrokken bij de uitvoering: het stelsel van initieel onderwijs, werkgevers en werknemers, de volwasseneneducatie, gemeenten en provincies en maatschappelijke organisaties zoals instanties op het terrein van leesbevordering en gezondheidszorg.

Naast de specifieke activiteiten die rechtstreeks vanuit het Aanvalsplan zijn aangestuurd en bekostigd, zijn veel activiteiten door private en publieke partijen uitgevoerd die nauw verbonden en verweven zijn geweest met de doelstelling van het Aanvalsplan.

Een belangrijke rol is weggelegd voor activiteiten van de Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering (ABC). Daarnaast zijn activiteiten die een relatie hebben met leesbevordering door openbare bibliotheken en de Stichting Lezen uitgevoerd. Daarbij waren niet alleen lokale, maar vaak ook provinciale actoren betrokken.

De hierboven genoemde uitvoerende organisaties in het Aanvalsplan hebben – naast activiteiten die zij uitgevoerd hebben vanuit het Aanvalsplan – ook uit andere middelen activiteiten

ontplooid. Ook zijn activiteiten met betrekking tot geletterdheid voortgekomen uit beleid van OCW, gericht op de voorschoolse educatie, het primair en voorgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Deze activiteiten zijn vanuit de preventieoptiek verbonden aan de beleidsdoelstellingen van het Aanvalsplan.

In hoofdstuk 3 ligt het accent op de aanpak en resultaten van de volwasseneneducatie, de gemeenten, sociale partners en maatschappelijke publieke en private organisaties die in relatie tot het Aanvalsplan zijn gerealiseerd. Aanpak en resultaten op het terrein van preventie van laaggeletterdheid in vve, po en vo en in het kader van leesbevordering zijn vanuit de preventieoptiek van belang, maar vormen geen onderdeel van activiteiten die vanuit het Aanvalsplan zijn aangestuurd. Deze activiteiten hadden een eigen regie, financiering en evaluatiesystematiek. Ze dragen wel bij aan de realisatie van de PISA-doelstelling, één van de mijlpalen van het Aanvalsplan. Ook zijn ze onderdeel van de voorgestane ketenaanpak van Leven Lang Leren. Daarom wordt in hoofdstuk 4 eveneens op hoofdlijnen ingegaan op aanpak en resultaten vanuit de preventieoptiek.

## 2.5 Nabeschuwing

In de afgelopen jaren is de aandacht voor het thema laaggeletterdheid alleen maar toegenomen. Dat geldt tevens voor de bekendheid van het fenomeen bij het grote publiek. Vanuit een primaire verantwoordelijkheid heeft het ministerie van OCW een rol in het bevorderen van geletterdheid in het initieel onderwijs. Daarenboven heeft het ministerie van OCW het voortouw genomen met aanvullend beleid dat de laatste 5 jaar in de vorm van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is geoperationaliseerd.

In de maalstroom van de specifieke activiteiten die in het kader van het Aanvalsplan zijn uitgevoerd en bekostigd, en mede dankzij het feit dat het fenomeen steeds bekender werd, hebben ook allerlei andere zowel publieke als private partijen eigenaarschap ontwikkeld en eigenstandig activiteiten uitgevoerd. Deze hebben eveneens bijgedragen hebben aan het behalen van de doelstellingen van het Aanvalsplan.

Dit roept logischerwijs de vraag op: wat is de verdienste van het Aanvalsplan en wat is het resultaat van inspanningen van andere partijen? Deze vragen zijn lastig te beantwoorden als de balans moet worden opgemaakt. De doelstellingen van het Aanvalsplan hebben immers deels betrekking op regulier beleid van de overheid, deels op aanvullend beleid in de vorm van het Aanvalsplan en deels zijn deze een verantwoordelijkheid van private partijen waar de overheid geen directe zeggenschap over heeft.

Deze betrokkenheid van private partijen verklaart tegelijkertijd waarom de doelstelling – verhoging van de betrokkenheid van werkgevers met 50% tot 100% – moeilijk kan worden vastgesteld. Het in kaart brengen van de situatie in alle bedrijven is, ook anno 2011, niet haalbaar. De resultaten van de overige vijf doelstellingen van het Aanvalsplan worden in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 aan de orde gesteld.

# Resultaten bestrijding laaggeletterdheid

# 3

## 3.1 Inleiding

In het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is de aanpak van laaggeletterdheid ondergebracht bij partijen en actoren in de keten van Leven Lang Leren. In deze rapportage worden resultaten vanuit vier invalshoeken meer gedetailleerd besproken:

- 1 Educatie
- 2 Werkgevers, branches en bedrijven
- 3 Gemeenten en provincies
- 4 Andere contexten

Educatie, als publiek bekostigde voorziening in de aanpak van laaggeletterdheid, krijgt in deze rapportage extra aandacht.

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen gesteld:

Educatie

- Wat zijn de resultaten wat betreft het aantal deelnemers aan lees- en schrijfcursussen en wie nemen deel aan deze cursussen?
- Welk aanbod krijgen de deelnemers in educatietrajecten?
- Wat is bekend over de aanpak van de werving?
- Wat weten we over het gebruik van toetsen?
- Is bekend wat de effecten zijn bij deelnemers?

Werkgevers, sectoren en bedrijven

- Hoe zijn werkgevers en sectoren geactiveerd?
- Wat zijn resultaten binnen sectoren?
- Wat zijn resultaten binnen bedrijven?
- Wat weten we over deelname van volwassenen aan initieel beroepsonderwijs?

Gemeenten

- Welke rollen hebben gemeenten genomen in de bestrijding van laaggeletterdheid?

Andere contexten

- Welke rol spelen bibliotheken in de aanpak van laaggeletterdheid?
- Wat weten we van digitaal leren?
- Wat zijn leereffecten van leren in andere contexten?

## 3.2 Educatie

### 3.2.1 Deelnamegegevens

Vanaf 2001 is de deelname aan lees-, schrijf-, en rekentrajecten van afdelingen Educatie van de roc's in opdracht van OCW jaarlijks gemeten. De cijfers die beschikbaar zijn, hebben betrekking op de door de Rijksoverheid bekostigde educatietrajecten die gericht zijn op lezen, schrijven en rekenen.

De deelname van laaggeletterden aan lees-, schrijf- en rekencursussen schommelde tussen 2001 en 2005 rond 5.500<sup>17</sup>. Hierbij moet aangetekend worden dat tot dan toe alleen deelname van NT1-deelnemers<sup>18</sup> aan niveau KSE 1- en KSE 2-cursussen geteld werd. In de definitie van laaggeletterdheid worden echter ook volwassenen die niveau KSE 3 nog niet behaald hebben op het gebied van lees-, schrijf-, en/of rekenvaardigheid, als laaggeletterd aangemerkt. In de doelstellingen van het Aanvalsplan is opgenomen om de deelname aan lees-, schrijf-, en rekentrajecten in de Educatie te laten toenemen tot minimaal 12.500 in 2010. In de

<sup>17</sup> Deelname aan het alfabetiseringsonderwijs, meting 1, vervolgmeting 2, 3, 4 (CINOP, 2002-2006).

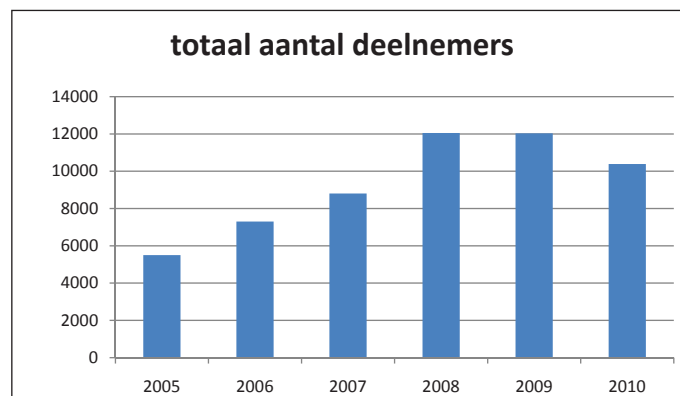
<sup>18</sup> NT1 staat voor Nederlands als moedertaal voor autochtone Nederlanders ter onderscheiding van NT2, dat staat voor Nederlands als tweede taal voor niet-Nederlandssprekende allochtone volwassenen. NT1 ½ wordt gebruikt als aanduiding voor Nederlandssprekenden met een anderstalige achtergrond die deelnemen aan lees- en schrijfonderwijs in het Nederlands.

deelnamemonitor die in de periode 2006 tot 2010 jaarlijks in opdracht van OCW is uitgevoerd, zijn ook de zogenaamde NT $1\frac{1}{2}$  deelnemers – dat wil zeggen Nederlands sprekende volwassenen met een anderstalige achtergrond – in de tellingen meegenomen. Tevens zijn vanaf de start van het Aanvalsplan in 2006 ook deelnemers die een cursus op KSE niveau 3 volgen meegeteld<sup>19</sup>. In de periode tussen 2005 en 2010 is het aantal deelnemers gegroeid van ruim 5.000 in 2005 naar bijna 7.500 in 2006 tot ruim 12.000 in 2008 en 2009. Het jaar 2010 laat een lichte daling zien tot iets meer dan 10.000. Deze monitorgegevens komen overeen met de CBS-gegevens over deelname aan Educatie<sup>20</sup>. Zowel de cijfers van de monitor als de CBS-cijfers zijn tot stand gekomen op basis van tellingen van de instellingen. Geteld zijn de door de Rijksoverheid bekostigde Educatietrajecten op KSE niveau 1, 2 en 3 van cursussen die voornamelijk gericht zijn op lezen, schrijven en/of rekenen.

Hierbij moet worden opgemerkt dat allochtonen die deelnemen aan NT $2$ -alfabetiseringscursussen niet zijn meegeteld. Zij behoren tot de groep vrijwillige inburgeraars op grond van de Wet Inburgering waar alfabetisering NT $2$  deel van uitmaakt. Ook laaggeletterden die elders buiten de roc's (en dus buiten de Educatie) een cursus volgen, zijn niet meegeteld.

Op basis van deze cijfers kan worden geconstateerd dat het aantal in de richting leek te komen van het beoogde doel, maar in 2010 weer is gedaald.

*Figuur 5: Aantal cursisten in lees-, schrijf-, en/of rekentrajecten in Educatie 2005-2010 (bron: CINOP)*



<sup>19</sup> Monitor deelname aan het lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 (CINOP, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011).

<sup>20</sup> Statline.cbs.nl

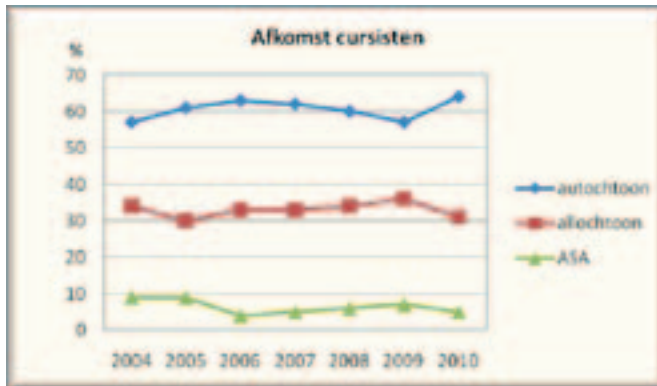
### 3.2.2 Samenstelling deelnemers lezen, schrijven, rekenen in Educatie

In de monitor over de deelname is ook gekeken naar de verhouding tussen mannen en vrouwen, de herkomst van deelnemers en de sociaal-economische status (werkend, niet-werkend, uitkeringsgerechtigd).

Het aandeel vrouwen dat in 2010 deelnam aan lees-, schrijf- en rekencursussen is groter dan het aandeel mannen (58% versus respectievelijk 42%). Over de jaren heen zijn deze percentages vergelijkbaar.

De verhouding tussen autochtone, allochtone deelnemers en deelnemers afkomstig uit de Antillen, Suriname en Aruba (ASA) is in onderstaande grafiek weergegeven. Het gaat hier om allochtone deelnemers en ASA-deelnemers die Nederlandssprekend zijn en behoren tot de zogenaamde groep NT $\frac{1}{2}$ .

Figuur 6: De afkomst van cursisten 2004 – 2010 (bron: CINOP)

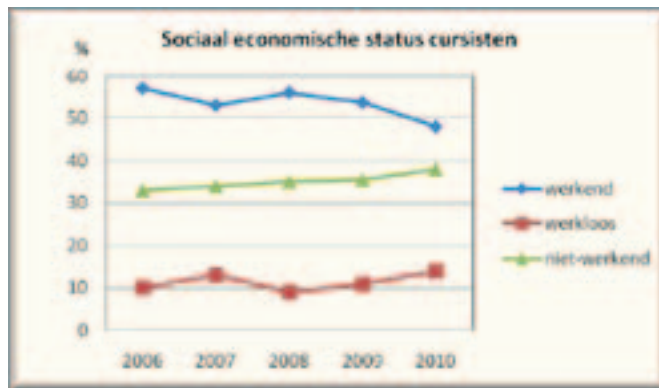


Ongeveer tweederde van de deelnemers aan lees-, schrijf- en rekencursussen is autochtoon. Dit aantal is in 2010 licht gestegen (van 57% in 2009 naar 64% in 2010), waarmee het dicht tegen het percentage van 2006 (63%) aan zit. Het aantal allochtone deelnemers ligt gemiddeld iets boven de 30%. Minder dan 10% van de deelnemers is afkomstig uit de Antillen, Suriname of Aruba.



In onderstaande figuur is te zien dat hoewel het aandeel werkende cursisten over de gehele periode 2006-2010 meer dan 50% is, het aandeel niet-werkende en werkloze cursisten licht is toegenomen (in totaal 52% in 2010 tegenover 43% in 2006). Wellicht ten overvloede moet worden opgemerkt dat het hier gaat om trajecten die door de gemeente bij roc's zijn ingekocht (bekostiging OCW) en dat cursussen bij private aanbieders en in bedrijven niet zijn meegenomen in dit overzicht. Een complicerende factor voor het meten in bedrijven is dat het, bij het werken aan taalachterstand in bedrijven, veelal niet om pure taalcursussen gaat, maar dat de aanpak vaak is geïntegreerd in vakscholing en beroepskwalificerend onderwijs.

Figuur 7: De sociaal-maatschappelijke status van cursisten (2006–2010) (bron: CINOP)



### 3.2.3 Aanbod Educatie

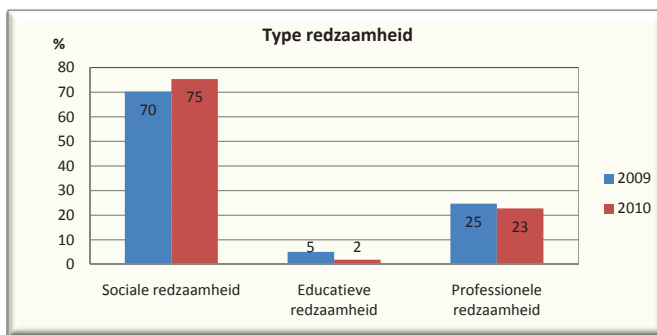
In Educatie worden drie soorten aanbod onderscheiden waar cursussen op gericht zijn:

- Sociale redzaamheid (gericht op beter maatschappelijk functioneren);
- Educatieve redzaamheid (gericht op doorstroom naar vervolgonderwijs);
- Professionele redzaamheid (gericht op beter functioneren in werk of het verkrijgen van werk).

Cursussen lezen, schrijven en/of rekenen kunnen gericht zijn op verhoging van de sociale redzaamheid, de educatieve redzaamheid of de professionele redzaamheid.

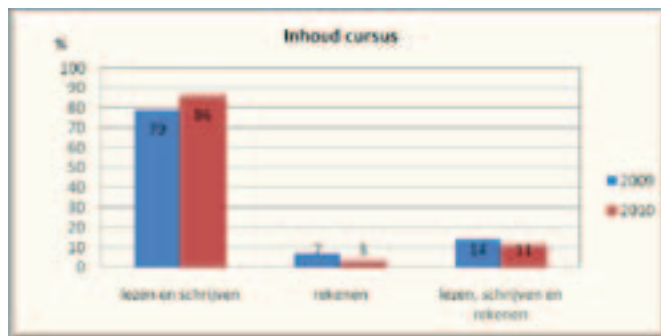
In onderstaande figuur is het soort aanbod dat deelnemers in 2009 en 2010 volgden, schematisch weergegeven. Het grootste deel van het aanbod is gericht op het verhogen van de lees- schrijf- en/of rekenvaardigheid ten behoeve van de sociale redzaamheid.

Figuur 8: Het type redzaamheid waar cursussen lezen, schrijven en/of rekenen op gericht zijn in 2009 en 2010 (bron: monitor lees- en schrijfonderwijs) (bron: CINOP)



De inhoud van de cursussen is gericht op lezen, schrijven of rekenen of een combinatie van lezen, schrijven en rekenen. Uit onderstaande figuur blijkt dat 86% van de laaggeletterde deelnemers in 2010 een lees- en schrijfcursus volgde, 11% tevens werd onderwezen in rekenen en 3% volgde een cursus waarbij enkel aandacht werd geschonken aan het verbeteren van rekenvaardigheden. Vergelijken met 2009 is er in 2010 iets minder belangstelling voor (al dan niet gemengde) rekencursussen.

Figuur 9: De inhoud van de cursussen (2009-2010) (bron: CINOP)



### KSE-NIVEAU

In figuur 10 is het percentage deelnemers dat een cursus lezen, schrijven en/of rekenen op niveau KSE 1, KSE 2 of KSE 3 volgt, weergegeven. Het grootste deel van de deelnemers neemt deel aan een cursus op niveau KSE 1, het laagste niveau.

Figuur 10: Het KSE-niveau van de cursus (bron: CINOP)



### 3.2.4 Werving

In de monitor over deelname aan Educatie is gevraagd naar de aanpak van de werving door de roc's. Om inschrijvingen voor de cursussen te krijgen, organiseren de meeste roc's hun wervingsactiviteiten vanuit decentrale locaties. De verantwoordelijkheid voor de werving wordt door 40% van de roc's zelf gedragen. Voor 60% van de roc's geldt dat de verantwoordelijkheid van de werving ook bij gemeenten ligt. Meestal vindt bij die roc's overigens de werving in samenwerking met een of meer gemeentes plaats.

Voor het werven van deelnemers wordt gebruik gemaakt van uiteenlopende methoden. Zogenaamde doorverwijzers als huisartsen, medewerkers van UWV WERKbedrijf en welzijnsorganisaties hebben een belangrijke rol. Daarnaast worden bedrijven en sociale werkplaatsen benaderd voor informatie over laaggeletterdheid en het aanbod van Educatie. Belangrijk in de werving zijn landelijke en regionale mediacampagnes. De inzet van taalambassadeurs door roc's is gedurende de looptijd van het Aanvalsplan gestegen<sup>21</sup>. Maakte in 2006 57% van de roc's gebruik van deze ervaringsdeskundigen, in 2010 hielpen op maar liefst 88% van de roc's taalambassadeurs bij het werven van deelnemers.

Uiteindelijk blijkt dat de meeste deelnemers zich aanmelden omdat zij gestimuleerd worden vanuit hun sociale omgeving, omdat ze op eigen initiatief de stap willen zetten of omdat ze gestimuleerd worden vanuit het bedrijf waar ze werkzaam zijn.

### 3.2.5 Toetsing

In de monitor over deelname aan Educatie is ook gevraagd naar het gebruik van toetsen in Educatietrajecten. Het aantal roc's dat aangeeft altijd intaketoetsen bij de start van een Educatietraject te gebruiken, is in de periode 2006-2010 licht gestegen. Het aantal roc's dat aangeeft nooit gebruik te maken van intaketoetsen is gedaald van 21% in 2007 naar 3% in 2010.

Op de vraag of gebruik gemaakt wordt van eindtoetsen is in 2010 door 90% van de roc's aangegeven dat zij een eindtoets afnemen. Daarbij is sprake van een grote variatie in toetsen die hiervoor gebruikt worden.

21 Taalambassadeurs zijn mensen uit de doelgroep zelf die optreden als ervaringsdeskundigen.

### 3.2.6 Leereffecten

In de vorige paragrafen is ingegaan op het feitelijke bereik van laaggeletterden door de Educatie. In deze paragraaf ligt de aandacht bij de output van Educatietrajecten. Wat weten we van de leereffecten van Educatie en hoe kunnen leereffecten verbeteren en verduurzamen? Uit de deelnamegegevens is gebleken dat verreweg het meeste aanbod van cursussen in de Educatie gericht is op sociale redzaamheid. De vraag naar het leereffect van deze cursussen, met andere woorden of mensen die een Educatietraject volgen zich beter gaan redden in de samenleving, is onderzocht door De Greef, Segers en Verté (2009). Zij hebben in het onderzoeksproject *Leren voor Leven* onderzoek gedaan naar leereffecten van Educatie in termen van sociale redzaamheid en sociale inclusie.

#### MODEL SOCIALE INCLUSIE

In het onderzoek is op basis van literatuurstudie en onderzoek onder deelnemers van Educatie een model van sociale inclusie ontworpen. Sociale inclusie wordt in het onderzoek beschouwd als een proces, waarbij een individu probeert om te gaan met verschillende bronnen en voorzieningen in het dagelijks leven. Daarbij neemt hij deel aan de samenleving en activiteiten, gaat nieuwe relaties aan en weet zich een veilige plek in de omgeving toe te eigenen. In het model wordt dit proces van sociale inclusie op twee assen uitgezet. De verticale as geeft het individu in contact met de omgeving aan. Op het ene moment verandert het individu iets in zijn of haar leven, wat alleen op de persoon zelf betrekking heeft (zoals de eigen post beheren), maar in een groot aantal gevallen wordt ook de omgeving daarbij betrokken (zoals de deelname aan wijkactiviteiten).

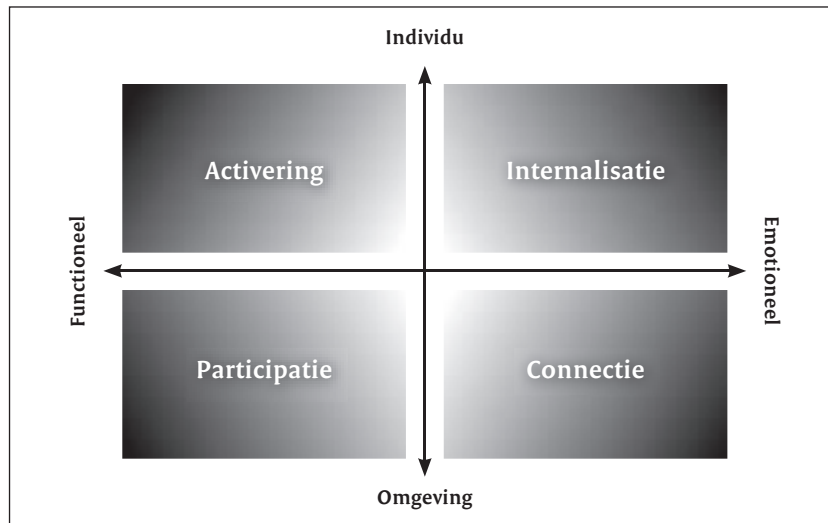
De horizontale as geeft aan of iemand zijn of haar plek in het dagelijks leven op functioneel of emotioneel vlak kan verbeteren. De deelnemer leert bijvoorbeeld gebruik te maken van vergunningen (functioneel) of leert nieuwe mensen kennen (emotioneel). In beide gevallen kan de deelnemer zich beter redden. In figuur 11 doorsnijden de twee assen elkaar en ontstaat het kwadrant van sociale inclusie met vier categorieën van sociale inclusie:

- Activering: de deelnemer kan zichzelf in en rondom het huis redden;
- Internalisatie: de deelnemer durft zichzelf te zijn en voelt zich daar goed bij;
- Participatie: de deelnemer neemt deel aan activiteiten in de dagelijkse samenleving;

- **Connectie:** de deelnemer gaat nieuwe contacten aan en optimaliseert de bestaande contacten.

Toename op het gebied van sociale inclusie valt uiteen in deze vier categorieën die aangeven of deelnemers na het volgen van Educatie in meer of mindere mate een betere plek in het dagelijks leven hebben.

*Figuur 11: Model van sociale inclusie*



Bron: de Greef

### LEERRESULTAAT

Het leerresultaat kan bepaald worden door vier soorten kenmerken van laagopgeleide deelnemers: socio-demografische kenmerken, motivatie tot deelname, zelfsturing (de mate waarin men het eigen leerproces kan sturen) en levensomstandigheden (zoals bijvoorbeeld gezondheid en financiële zekerheid). In het onderzoek is gekeken of deze deelnemerskenmerken van invloed zijn op het leerresultaat. Daarnaast hebben de onderzoekers gekeken naar de invloed van kenmerken van de leeromgeving op het leerresultaat. Er worden vier kenmerken onderscheiden.

- 1 Ondersteuning van de docent;
- 2 Lesinhoud en interactie tussen deelnemers;
- 3 Directe omgeving waar het geleerde wordt toegepast;
- 4 Transfermogelijkheden: mogelijkheden om het geleerde toe te passen in de praktijk-omgeving.

Op basis van vier categorieën van sociale inclusie, de kenmerken van deelnemers en de kenmerken van de leeromgeving zijn vragenlijsten afgenomen onder deelnemers en docenten van Educatietrajecten.

### **SOCIALE INCLUSIE**

Op basis van statistische analyses van de scores op de verschillende variabelen concluderen de onderzoekers dat bij het grootste deel van de deelnemers sprake is van toename van sociale inclusie. Het blijkt dat vier kenmerken in belangrijke mate zorg- dragen voor de toename van sociale inclusie, namelijk transfermogelijkheden, de ondersteuning van de docent, de leerinhoud en leeractiviteiten en de burgerlijke staat van de deelnemer. Deze vier kenmerken dragen kennelijk bij aan het leersucces van Educatiedeelnemers. Hoe meer mogelijkheden tot transfer in combinatie met een goede ondersteuning van de docent en een goede leerinhoud en leeractiviteiten, hoe groter het leersucces. Daarnaast blijkt dat met name deelnemers die samenwonen relatief meer progressie boeken, in mindere mate geldt dit voor deelnemers die niet getrouwd zijn.

### **DUURZAAMHEID**

In een vervolgonderzoek is ook gekeken naar de duurzaamheid van het leersucces (De Greef, Segers & Verté, 2010). Hierbij is per variabele van sociale inclusie gekeken of er na een jaar een toename, afname of geen verandering was ten opzichte van de score van een jaar daarvoor. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen de individueel gerichte factoren (activering & internalisatie) en de omgevingsgerichte factoren (participatie & connectie). Voor elk van de factoren is een duurzaam effect vast te stellen van meer dan 50%. De individueel gerichte factoren (activering en internalisatie) scoren met 70,2% hoger dan de omgevingsgerichte factoren (54,2%).

Dit houdt in dat 70,2% van de deelnemers zich blijvend beter heeft kunnen redden in en rondom huis of blijvend zichzelf durft te zijn en zich daar blijvend beter bij voelt. Daarnaast is 45,8% van de deelnemers geen duurzame contacten aangegaan en heeft geen bestaande contacten verbeterd of is niet blijvend gaan deelnemen aan activiteiten in de samenleving. De conclusie die de onderzoekers trekken, is dat na deelname aan Educatieve trajecten duurzame effecten te constateren zijn onder de deelnemers. Duidelijk wordt dat voor meer deelnemers de individuele effecten (zowel functioneel als emotioneel) duurzamer zijn dan de omgevingsgerichte effecten.

Kijkend naar de uitkomsten van het eerder uitgevoerde onderzoek blijkt dat transfermogelijkheden de meest invloedrijke factor was. De focus in het leerproces op de omgeving van de deelnemer is de meest uitdagende. De rol van de omgeving blijkt hierbij van groot belang.

#### **ANDER ONDERZOEK**

Dezelfde onderzoekers hebben in een vergelijkend onderzoek naar leereffecten van Educatie in acht Europese landen geparticipeerd (Lupi e.a., 2010). De onderzoeksresultaten zijn vergelijkbaar met de resultaten uit het Nederlandse onderzoek. Ook bij het Europees onderzoek bleek dat zowel voor de subschaal 'Activering & Internalisatie' als voor de subschaal 'Participatie & Connectie' transfermogelijkheden de meest belangrijke beïnvloedende factor op toename van sociale inclusie is. Daarnaast was voor de subschaal 'Activering & Internalisatie' de ondersteuning van de docent van invloed en bij de subschaal 'Participatie & Connectie' de leerinhoud en leeractiviteiten. Deze resultaten bevestigen het resultaat van het Nederlands onderzoek waar deze drie kenmerken de meest invloedrijke factoren waren op de toename van sociale inclusie (oftewel het leersucces).

De resultaten van het hier besproken onderzoeksproject *Leren voor Leven* komen overeen met de resultaten van longitudinaal Amerikaans onderzoek (Reder, 2009). Dat toont aan dat op de lange termijn niet zo zeer vooruitgang te zien is op leesvaardigheid, dan wel vooruitgang in meer overkoepelende, brede vaardigheden in het dagelijks leven en in de beroepspraktijk van mensen.



### 3.3 Aanpak door werkgevers, branches en bedrijven

#### 3.3.1 Activeren

In het Aanvalsplan is de beleidskeuze gemaakt om de aanpak van laaggeletterdheid te richten op werkgevers, brancheorganisaties en bedrijven. Eén van de doelstellingen van het Aanvalsplan was om werkgevers en bedrijven bewust te laten worden van het probleem van laaggeletterdheid en hen actief bij te laten dragen aan de bestrijding ervan.

Onderzoek naar Laaggeletterdheid in het werk (Smit, Bohnenn & Hazelzet, 2006) heeft in beeld gebracht welke lees-, schrijf- en rekentaken laagopgeleide werknemers tegenkomen in hun dagelijks werk en welke problemen dat oplevert als het taal- en/of rekenniveau te laag is om die taken uit te voeren. Een belangrijke conclusie is dat in alle onderzochte beroepen lees- en schrijftaken voorkomen waar een deel van de werknemers moeite mee heeft. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het invullen van werkplanningen en het lezen van instructies en veiligheidsvoorschriften. Uit het onderzoek blijkt dat bedrijven meestal rekening houden met het feit dat werknemers moeite hebben met deze lees- en schrijftaken. Door bedrijven wordt dit over het algemeen niet als een probleem gedefinieerd en er wordt weinig aan gedaan. Hierdoor blijven deze werknemers moeite houden met lees- en schrijftaken. De onderzoekers (Smit, Bohnenn & Hazelzet, 2006) doen aanbevelingen aan bedrijven die zich richten op een betere inzetbaarheid van laaggeletterden.

De aanbevelingen van de onderzoekers richting brancheorganisaties hebben vooral betrekking op het informeren en faciliteren van bedrijven om laaggeletterdheid aan te pakken.

Een belangrijke stap om laaggeletterdheid in bedrijven aan te pakken is in 2007 gezet door de Stichting van de Arbeid en de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Jeugd en Gezin (J&G) door het ondertekenen van het *Convenant Laaggeletterdheid*<sup>22</sup>. In het Convenant is afgesproken het aantal werkende laaggeletterden terug te dringen. Het Convenant wordt door de partijen die het ondertekend hebben gezien als een belangrijke aanvulling op het Aanvalsplan Laaggeletterdheid. In het convenant is vastgelegd

22. Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid. Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven 2007-2015 (2007). Stichting van de Arbeid, Den Haag.

dat de convenantpartijen bij het terugdringen van laaggeletterdheid bij volwassenen gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen. De overheid heeft daarbij een speciale verantwoordelijkheid voor werkloze en niet-werkende laaggeletterden, terwijl de werkgevers- en werknemersorganisaties en de overheid samen verantwoordelijkheid dragen voor het bijscholen en opscholen van werkende laaggeletterden.

### **3.3.2 Aanpak in de sectoren**

Sinds 2007 zijn negen CAO's afgesloten waarin afspraken zijn opgenomen over het verbeteren van taalvaardigheid op de werkvloer. Uit onderzoek dat in opdracht van de Stichting van de Arbeid is uitgevoerd, blijkt dat de bestrijding van laaggeletterdheid, ondanks het convenant, in de meeste sectoren niet hoog op de beleidsagenda staat. De vraag is of dat samenhangt met de mogelijk negatieve connotatie die aan het begrip laaggeletterdheid kleeft. Werkgevers zien hun activiteiten eerder in het perspectief van employability of duurzaam opleidingsbeleid. Zij herkennen de problematiek van laaggeletterdheid nog onvoldoende en zijn zich nog onvoldoende bewust van de mogelijkheid om de aanpak van laaggeletterdheid te verweven met het algemene scholingsbeleid. Veel sectororganisaties verwijzen naar individuele bedrijven die het probleem moeten oppakken als zij dat tegenkomen. In een paar sectoren wordt de bestrijding van laaggeletterdheid verbonden aan een ander belang. Zo heeft de metaalsector belang bij het verbeteren van veiligheid op de werkvloer. Een zekere mate van taalvaardigheid is hiervoor een onderliggende voorwaarde. Veiligheid kan niet gewaarborgd zijn als mensen geen instructies kunnen lezen of problemen mondeling of schriftelijk kunnen melden (Lindhout, 2009). Het belang van de uitzendbranche ligt vooral in de mogelijkheid om inzetbare werkrachten te leveren. Het niveau van taalvaardigheid is daarbij een niet onbelangrijk criterium (Bouma & De Ruig, 2010).

### **3.3.3 Aanpak in bedrijven**

Uit hetzelfde onderzoek als hiervoor is aangehaald, blijkt dat de aanpak van laaggeletterdheid bij individuele bedrijven met name zichtbaar is in het aanbod van taalcursussen (Bouma & de Ruig, 2010). Deze cursussen zijn vooral gericht op allochtone werknemers die de Nederlandse taal niet of onvoldoende spreken. Autochtone werknemers die wel Nederlands spreken op de werkvloer, maar moeite hebben met lezen en schrijven, worden in veel mindere mate bereikt. Uit het

onderzoek komt naar voren dat laaggeletterdheid zowel bij de laaggeletterde werknemers zelf als in de bedrijven in de taboesfeer zit en dat het lastig is om het bespreekbaar te maken. Om bedrijven op weg te helpen met het ontwikkelen van aanpakken van laaggeletterdheid zijn een startpakket, een website, andere hulpmiddelen en voorbeelden in het kader van het Aanvalsplan ontwikkeld en beschikbaar gesteld<sup>23</sup>. Tegelijkertijd is gewerkt aan de taboedoorbreking rondom laaggeletterdheid, mede door laaggeletterdheid uit de probleemsfeer te halen en een relatie te leggen met persoonlijke ontwikkeling en duurzame inzetbaarheid. Er is een aanpak in verbinding met loopbaan- en opleidingsbeleid in het perspectief van employability en Leven Lang Leren ontwikkeld.

#### **3.3.4 Duurzame participatie**

Binnen het uitvoeringsplan van het convenant is een rol weggelegd voor gemeenten. Als lokale overheid, publieke werkgever, uitvoerder sociale zekerheid en opdrachtgever van volwassenen-educatie voeren gemeenten samen met de provincies de regie over lokale en regionale samenwerking op het gebied van scholing, onderwijs en leesbevordering. Gemeenten vervullen een belangrijke taak met betrekking tot de reïntegratie en scholing van mensen die een beroep doen op de sociale zekerheid. Gemeenten zijn samen met sociale diensten, leerwerkloketten, het UWV WERKbedrijf en sociale werkplaatsen nauw betrokken bij reïntegratie.

Om duurzaam te kunnen participeren in de samenleving moeten burgers in ieder geval over de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen beschikken. Lezen, schrijven en rekenen staan aan de basis van de participatieladder en vormen een voorwaarde voor duurzame participatie en een succesvolle reïntegratie. Andersom betekent dit ook dat participatie niet goed van de grond zal komen als mensen onvoldoende kunnen lezen, schrijven en rekenen. Een eerste stap in de richting van duurzame participatie is gezet in de vorm van ondersteuning van medewerkers van UWV WERKbedrijf en gemeenteambtenaren bij het herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden. In dat kader is in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een e-learning module tot stand gekomen, in samenwerking met verschillende partners<sup>24</sup>. De e-learning module geeft naast informatie over laaggeletterdheid,

<sup>23</sup> [www.taalkrachtvoorbedrijven.nl](http://www.taalkrachtvoorbedrijven.nl)

<sup>24</sup> Herkennen en doorverwijzen voor baliemedewerker: [www.lezenenschrijven.nl](http://www.lezenenschrijven.nl)

ook informatie over het participatiebudget, digitale vaardigheden en inburgering. Deze geïntegreerde aanpak zorgt ervoor dat de werkcoaches en gemeenteambtenaren weten naar wie ze werkzoekenden met een tekort aan basisvaardigheden kunnen doorverwijzen. Niet alleen werkcoaches en gemeenteambtenaren gebruiken de e-learning module. Vanuit onder andere uitzendorganisaties, SW-bedrijven, Belastingdienst en woningbouwcorporaties is interesse getoond in deze module<sup>25</sup>.

Daarnaast is in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid in een nog beperkt aantal regio's de aanpak van laaggeletterdheid meegenomen in het regionaal arbeidsmarktbeleid en is een meer vraaggerichte benadering ontwikkeld waarbij partijen in regionale samenwerkingsverbanden ondersteund worden.

### 3.3.5 Deelname aan beroepskwalificerend onderwijs

Uit het onderzoek naar laaggeletterdheid in bedrijven komt naar voren dat de aanpak door bedrijven veelal verweven is met het algemene scholingsbeleid (Bouma & de Ruig, 2010). Dat roept de vraag op wat bekend is over de deelname van volwassenen aan (beroepskwalificerende) scholingstrajecten. In 2010 is een studie verschenen naar de deelname van volwassenen aan beroepsopleidingen van bve-instellingen (Eimers, Jagers & Keppels, 2010). Deze studie bevat analyses die inzicht geven in de deelname van 23-jarigen en ouderen aan het beroepsonderwijs, met name de opleidingen in de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). De studie geeft interessante aanknopingspunten voor de verhoging van het niveau van geletterdheid in het perspectief van duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

Uit de analyses blijkt dat in totaal in 2008/2009 bijna 79.000 mensen van 23 jaar en ouder deelnamen aan de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het mbo. Het aandeel deelnemers onder 23 jaar aan de bbl-opleidingen was ruim 94.000. Ongeveer 30.000 volwassenen staan anderszins ingeschreven in een beroepsopleiding. In de periode tussen 2005 en 2008 is de deelname van volwassenen aan bbl toegenomen met 37% (21.000). De toename van het hele mbo was in de genoemde periode 7,4 % (totaal voor het hele mbo bijna 527.000 deelnemers). Op niveau 1 is de deelname van volwassen bbl-ers het hoogst, namelijk 32%, ofwel 7.000 van de 22.000 in het totaal. Het mbo-niveau 1 is het niveau van de assistent-opleidingen. Het

<sup>25</sup> Eindrapportage project *Duurzame Participatie* (2011), Stichting Lezen & Schrijven, Den Haag.

percentage volwassen bbl-ers is het laagst op niveau 4, namelijk 9%. Voor de niveaus 2 en 3 ligt het percentage op circa 17%. Het percentage allochtone volwassen bbl-deelnemers bedraagt 25%.

De onderzoekers hebben op basis van de beschikbare gegevens ook een analyse gemaakt van beroepssectoren en kwalificaties met een hoog aantal bbl-deelnemers van 23 jaar en ouder. Hieruit komt ondermeer naar voren dat het aandeel 23 jaar en ouder bij bbl in de sector Zorg en Welzijn het hoogst is (66%).

Er zijn geen gegevens bekend over niveaus van geletterdheid bij deelnemers aan bbl-opleidingen. Wel is bekend welk niveau taalvaardigheid zij nodig hebben voor het behalen van een diploma. De taaleisen zijn immers al langer opgenomen in de kwalificatiedossiers in termen van het Raamwerk en sinds 2010 vastgelegd in de referentieniveaus.

Uit casestudies die zijn uitgevoerd komt naar voren dat deelname van volwassenen aan de bbl vanuit drie invalshoeken beschouwd kan worden (Eimers, Jagers & Keppels, 2010): vanuit de overheid, de bedrijven en instellingen en de deelnemers zelf.

#### **INVALSHOEK OVERHEID**

Om economische vooruitgang te boeken stimuleert de overheid een Leven Lang Leren. Via deze weg wordt gewerkt aan een hoge arbeidsdeelname en een goed opgeleide beroepsbevolking. De tijdelijke Projectdirectie Leren & Werken heeft vanaf 2007 regionale initiatieven voor duale en EVC-trajecten voor volwassenen van 23 jaar en ouder gestimuleerd (Van den Dungen & Westerhuis, 2011; Steehouder, 2010). Regionale samenwerkingsverbanden hebben 37.987 duale trajecten voor volwassenen gerealiseerd in 2010, vrijwel allemaal (98%) in het middelbaar beroepsonderwijs (Van den Dungen, 2011). Deze samenwerkingsverbanden zijn grotendeels op initiatief van partijen in de regio tot stand gekomen. Werving en deelname wordt vooral bepaald door vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt. Vaak staat het leerwerkloket centraal van waaruit actieve werkgeversbenadering plaatsvindt. In andere gevallen worden werknemers zelf benaderd of vindt er een regionale campagne plaatsom mensen te interesseren. Soms staat een werklozenbestand centraal. In bijna alle samenwerkingsverbanden is een roc betrokken. Dat maakt dat er veelal sprake is van trajecten met een formele status die leiden tot een diploma. Maar ook branchegerichte scholingstrajecten zijn in deze projecten uitgevoerd. Voorwaarde was

dat een traject moet leiden tot een civiel effect in de vorm van een Crebo-, Croho-, of branchecertificaat.

De onderzoekers stellen dat ook op gemeentelijk niveau de overheid een direct belang heeft in het stimuleren van opleidingsdeelname van bepaalde doelgroepen. Het gaat daarbij voornamelijk om werkzoekenden. In de Wet Werk en Bijstand (WWB) is een belangrijke financiële prikkel opgenomen om gemeenten te stimuleren actief in te zetten op reïntegratie van werkzoekenden. Hierbij wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de bestaande mogelijkheden om werkzoekenden in te laten stromen in mbo-opleidingen.

Deze ontwikkeling pleit voor een verhoging van het geletterdheidsniveau onder de beroepsbevolking in verbinding met regionaal arbeidsmarkt- en scholingsbeleid in het perspectief van employability en duurzame inzetbaarheid.

#### **INVALSHOEK WERKGEVERS**

Bedrijven en instellingen zijn soms aangewezen op het scholen van volwassenen om aan geschoold personeel te komen. Eimers, Jagers en Keppels (2010) geven hiervoor diverse redenen. Wettelijke beperkingen (veelal vanwege werktijden), de fysieke of geestelijke zwaarte van het werk en de gewenste of vereiste levenservaring maken dat sommige branches aangewezen zijn op instroom van volwassenen. Zij zijn, althans voor een deel van hun personeelsbehoefte, afgesneden van de rechtstreekse uitstroom van de (v)mbo-instellingen en moeten via een omweg aan de instroom van volwassenen komen. Veelal gaat het dan om personen die ofwel laag- of ongeschoold zijn, ofwel opgeleid zijn in een ander beroep. De bbl is een aantrekkelijke optie, omdat de nieuwe medewerkers direct aan de slag gaan en daarnaast aan de benodigde beroepsopleiding deelnemen.

Scholing via een bbl-traject speelt niet alleen een rol bij het moment van instroom van nieuwe medewerkers. Sommige branches, zoals de ouderenzorg of de procesindustrie, kennen een traditie van laaggeschoolde instroom die veelal on-the-job het werk leert, zonder dat er sprake is van een formeel opleidingstraject. Later vindt dan in veel gevallen, hetzij op initiatief van de werkgever, hetzij van de werknemer, alsnog een scholingstraject via een bbl-opleiding plaats. Op die manier is in de afgelopen jaren volgens de onderzoekers een grote inhaalslag gemaakt met scholing van werkenden in deze branches.

#### **INVALSHOEK INDIVIDUELE DEELNEMER**

Voor de individuele deelnemer zijn er volgens Eimers e.a. (2010) twee verschillende uitgangsposities voor deelname aan de bbl. Per definitie heeft de bbl-deelnemer een baan, maar het maakt een verschil of men de opleiding start vanuit een bestaand arbeidscontract of dat men het bbl-traject start in een nieuwe baan. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor werkzoekenden en nieuwkomers, maar ook voor personen die van baan willen wisselen. Voor het individu maakt het uit of hij of zij zelf de initiatiefnemer en drijvende kracht achter de bbl-deelname is, of dat de prikkel uitgaat van het bedrijf of de uitkeringsinstantie.

Voor de volwassen deelnemers spelen de voorwaarden en omstandigheden waaronder de opleiding gevolgd gaat worden een belangrijke rol. Bekend is het probleem van vrouwen met jonge kinderen die aangewezen zijn op kinderopvangvoorzieningen om een bbl-traject te kunnen volgen of de werknemer die in ploegendienst werkt en hierdoor een deel van zijn lessen moet missen. Een extra barrière, zeker bij scholing voor niveau 1 en 2 kwalificaties, is het mogelijk tekort aan adequate lees- en schrijfvaardigheden. Het is denkbaar dat volwassenen die moeite hebben met lezen en schrijven en daar in hun dagelijks en beroepsmatig functioneren tegenaan lopen, opzien tegen het volgen van een (beroeps) opleiding, waarin een beroep gedaan wordt op meer complexe taal- en rekenvaardigheden. Om deze – potentiële – deelnemers aan een bbl traject over de drempel te helpen, is het nodig dat doorverwijzers (gemeentebtenaren, werkcoaches, personeelsmedewerkers) oog hebben voor laaggeletterdheid. De eerder genoemde e-learning module is een instrument dat hiervoor gebruikt kan worden. Vervolgens zou ook bij screening en intake het meten van taalvaardigheid standaard kunnen worden meegenomen, zoals bij een aantal trajecten momenteel al gebeurt.

### **3.4 Gemeenten**

In het Aanvalsplan hebben gemeenten een belangrijke rol toebedeeld gekregen als lokale overheid, publieke werkgever, uitvoerder sociale zekerheid en opdrachtgever van de volwasseneneducatie. Zij voeren samen met de provincies, en gefaciliteerd door het Rijk, de regie over lokale en regionale samenwerkingsverbanden op het gebied van scholing, onderwijs

en leesbevordering. Als mijlpaal in het Aanvalsplan is geformuleerd dat er negen provinciale aanvalsplannen en 150 gemeentelijke aanvalsplannen tot stand zouden moeten komen.

Eind 2009 is ruim de helft van de gemeenten als actieve gemeente te kenschetsen. Dit resultaat laat zien dat de taakstelling reeds in 2009 behaald is. De actieve gemeenten zijn gemeenten met zichtbare uitvoering van brede aanvalsplannen laaggeletterdheid. De groeiende trend van gemeenten die laaggeletterdheid actief te lijf gaan zet zich door en kan ook worden herkend in de resultaten van de *Monitor Laaggeletterdheid G52* (2009). Deze monitor is afgenomen onder de 50 grootste gemeenten én Vlissingen en Middelburg. 90% van de bevroagde gemeenten heeft haar interesse en betrokkenheid bij het thema onderstreept door de vragenlijsten van het onderzoek in te vullen. De meerderheid van deze groep gemeenten (n=40 gemeenten, overeenkomend met 83% van de gemeenten die gereageerd hebben) blijkt ook actief te zijn (geweest) in het aanpakken van laaggeletterdheid.

Sinds 1 januari 2009 is de *Wet Participatiebudget* van kracht. Daarin is ondermeer het educatiebudget dat bedoeld is voor de bekostiging van cursussen lezen, schrijven en rekenen, ondergebracht. In de *Monitor Laaggeletterdheid G52* (2010) zijn gemeenten eind 2009 bevroagd over de gevolgen van de *Wet Participatiebudget* op de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid. De komst van het Participatiebudget maakt volgens veel gemeenten integrale beleidsontwikkeling op het gebied van participatie noodzakelijk. De meeste gemeenten gaven aan van plan te zijn een brede visie op participatie te gaan ontwikkelen. Veel gemeenten spraken daarbij hun zorg uit over de bezuinigingen op het educatiedeel van het Participatiebudget en gaven aan dat waarschijnlijk scherpere keuzes noodzakelijk zullen zijn als het gaat om het inkopen van educatietrajecten. De meerderheid van de gemeenten gaf overigens aan laaggeletterden in het participatiebeleid te willen benoemen tot prioritaire doelgroep. Een kleiner aantal van de gemeenten zegt meer belang te hechten aan arbeidsparticipatie dan aan maatschappelijke participatie, waardoor er minder geïnvesteerd zal worden in trajecten gericht op taal en andere basisvaardigheden. Hieruit blijkt dat laaggeletterdheid door gemeenten in veel gevallen bezien wordt vanuit het perspectief van sociale redzaamheid. Er wordt nog weinig onderkend dat lezen en schrijven ook essentiële basisvaardigheden zijn om deel te kunnen (blijven) nemen aan het arbeidsproces.



Ook in trajecten gericht op arbeidsparticipatie is in veel gevallen aandacht voor taalvaardigheid nodig en kan dus ook langs die route gewerkt worden aan bestrijding van laaggeletterdheid.

### **COALITIEAKKOORDEN 2010**

In het kader van het project *Duurzame Participatie*, dat in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is uitgevoerd, zijn voorafgaand aan de gemeenteraadverkiezingen van 2010, voorlichtingsdebatten gehouden over laaggeletterdheid en de rol van gemeenten daarbij. Wat het algehele effect is geweest van deze campagne in alle Nederlandse gemeenten is lastig te meten. Met enige voorzichtigheid kunnen de volgende landelijke resultaten genoemd worden<sup>26</sup>:

Uit een inventarisatie onder raadsgriffies blijkt dat:

- 14% van 80 gemeenten het thema laaggeletterdheid op de kaart heeft staan door het belang van de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen op te nemen in het coalitieakkoord;
- 40% van de dertig grootste gemeenten (G30) het belang van de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen heeft opgenomen in het coalitieakkoord. De G30 vertegenwoordigt ruim 5 miljoen inwoners van de Nederlands bevolking, maar ook bijna de helft van alle laaggeletterden in Nederland.

Uit de database van beleidsplannen blijkt verder dat eind 2010:

- 33% van de 431 gemeenten actief werk maakt van de aanpak van laaggeletterdheid en het belang van de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen onderschrijft. Deze aanpak is verankerd in gemeentelijke beleidsplannen;
- ruim 60% van de dertig grootste gemeenten (G30) op basis van een gemeentelijk aanvalsplan actief werk maakt van de aanpak van laaggeletterdheid en het belang van de basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen onderschrijft.<sup>27</sup>

Bij nadere bestudering van deze beleidsplannen blijkt dat de looptijd van deze plannen voor een deel verstreken is. Dat beeld komt ook naar voren uit de vervolgmeting van de Monitor

<sup>26</sup> Deze gegevens zijn gebaseerd op de Eindrapportage *Duurzame Participatie* van Stichting Lezen & Schrijven, 2011.

<sup>27</sup> [www.taalkrachtvoorgemeenten.nl](http://www.taalkrachtvoorgemeenten.nl)

Laaggeletterdheid G52<sup>28</sup>. Deze laat zien dat er in vergelijking met eind 2009, in 2011 beduidend minder gemeenten (van de G52) een aanvalsplan hebben. Naar schatting hebben 15 gemeenten (van de G52) in 2011 een lopend aanvalsplan gericht op de aanpak van laaggeletterdheid. Dat komt overeen met 48% van de gemeenten die in 2010 deel hebben genomen aan het onderzoek. In 2009 was dit nog 83%. De bevroegde gemeenten die geen aanvalsplan meer hebben, geven aan dat zij als gevolg van bezuinigingen op o.a. het Participatiebudget en daaropvolgende interne reorganisaties, de looptijd van hun aanvalsplannen niet hebben verlengd.

Genoemde ontwikkelingen hebben gemeenten aangezet tot het herzien van het participatiebeleid, waarbij tweederde van de gemeenten laaggeletterden heeft benoemd als prioritaire doelgroep. Tegelijkertijd koopt ongeveer de helft van de gemeenten een beperkter aanbod voor de doelgroep in bij het roc. Dit komt veelal tot uiting in de inkoop van minder en kortere Educatietrajecten, of de keuze voor (combi)trajecten gericht op arbeidsparticipatie: toeleiding naar werk en het behalen van een startkwalificatie. In sommige gevallen zoeken gemeenten naar andere budgetten en (ESF-)subsidies om hun activiteiten op gebied van laaggeletterdheid vorm te kunnen geven. Ook geven ze aan dat, meer dan voorheen, de samenwerking gezocht wordt met andere partijen die een rol (kunnen) spelen in de aanpak van laaggeletterdheid, zoals het UWV WERKbedrijf, het lokale bedrijfsleven, welzijnsorganisaties, gezondheidszorg, inburgeringbureaus en woningcorporaties.

## PROVINCIES

Tot en met 2009 hebben acht van de twaalf provincies aanvalsplannen vastgesteld of is daartoe opdracht gegeven. In drie provincies waren initiatieven voor een aanvalsplan. Als we ook die laatste drie als actief beschouwen, dan lijkt het beoogde doel van het Aanvalsplan (minimaal negen actieve provincies) per 2009 gerealiseerd (Kuiken, 2009). Het is nog niet bekend in hoeverre deze gegevens per 2010 na de verkiezing van de Provinciale Staten nog actueel zijn. De lijn is nu *Provincie Nieuwe Stijl*<sup>29</sup>, waarbij de focus ligt op de regionale arbeidsmarkt. Onderwijs

<sup>28</sup> De rapportage van de Monitor Laaggeletterdheid G52 verschijnt in de tweede helft van 2011 bij CINOP. Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van de gegevensanalyses van de monitor die in het voorjaar van 2011 is uitgevoerd onder gemeentebambtenaren van de 50 grote gemeenten én Middelburg en Vlissingen.

<sup>29</sup> Zie onder andere [www.provincienieuwestijl.nl](http://www.provincienieuwestijl.nl)

heeft nagenoeg geen plek meer in de nieuwe kaderstellende, regisserende en toezichhoudende rol van de provincies.

## 3.5 Andere contexten

### 3.5.1 Inleiding

De analyses van de onderzoeksdata uit het ALL-onderzoek, die in hoofdstuk 1 van deze rapportage worden besproken, geven een beeld van andere contexten, naast de publiek bekostigde Educatie en de bedrijven, om laaggeletterden te benaderen: het consultatiebureau, de basisschool en de bibliotheek. In totaal zou bijna 70% van de laaggeletterden hierdoor benaderd kunnen worden. In aantallen zijn dat 781.000 personen. Daarnaast lijkt de weg via ICT (internet, online leren) een mogelijkheid voor het benaderen van laaggeletterden.

#### **GEZONDHEIDSECTOR**

Naast de contexten die uit het ALL onderzoek naar voren komen, lijkt ook de gezondheidssector een relevante context om laaggeletterden te benaderen. Onderzoek naar de relatie tussen laaggeletterdheid en gezondheidsuitkomsten toont aan dat laaggeletterdheid een ongunstige invloed heeft op gezondheidsuitkomsten (Twickler e.a., 2009). Dit hangt volgens de onderzoekers samen met onvoldoende beheersing van leesvaardigheid om adequaat om te gaan met informatie over ziekte, gezondheid en zorg. Het concept van ‘gezondheidsvaardigheden’ wordt steeds vaker gezien als een middel voor mensen om controle uit te oefenen op de eigen gezondheid. Onderzoek naar gezondheidsvaardigheden in Nederland staat volgens de onderzoekers nog in de kinderschoenen, zeker wat betreft de autochtone bevolkingsgroep. In het licht van de omvang van de groep laaggeletterden kan aangenomen worden dat deze groep omvangrijk is en dat de gezondheidssector een mogelijkheid is om laaggeletterden te benaderen. Eerste aanzetten hiertoe zijn gedaan richting consultatiebureaus<sup>30</sup> en de aandacht die gevraagd wordt voor gezondheidsvaardigheden door middel van verschillende programma’s

en cursussen<sup>31</sup>. De uitdaging is om gezondheidsvaardigheden en taalvaardigheden in cursusmateriaal met elkaar te verbinden.

In deze paragraaf wordt eveneens nader ingegaan op de aanpak van laaggeletterdheid door openbare bibliotheken. Bibliotheken hebben weliswaar geen expliciete rol gehad in de uitvoering van het Aanvalsplan, maar zijn wel betrokken geweest bij activiteiten en projecten van andere partijen. Ook kregen bibliotheken een belangrijke rol in provinciale en gemeentelijke aanvalsplannen toebedeeld. Daarnaast hebben bibliotheken ook zelf initiatieven genomen in de aanpak van laaggeletterdheid.

Daarnaast wordt hierna aandacht besteed aan digitaal leren door laaggeletterden. In de uitvoering van het Aanvalsplan waren een aantal activiteiten specifiek gericht op de ontwikkeling van programma's voor de educatieve televisie en vormen van online leren<sup>32</sup>.

### 3.5.2 Openbare bibliotheken

Uit het ALL-onderzoek blijkt dat de bibliotheek een plek is waar laaggeletterden komen. De bibliotheek is een belangrijke ingang om laaggeletterden te bereiken. Ook in het Aanvalsplan is aangegeven dat bibliotheken een functie hebben in de bestrijding van laaggeletterdheid. Daarin staat dat de bibliotheek voor een breed publiek fungeert als toegangspoort voor kennis en cultuur en als centrum voor ontwikkeling en educatie. In die hoedanigheid kan de bibliotheek het formele en non formele leven lang leren ondersteunen. Met het oog op de ontwikkeling van digitaal leren heeft de bibliotheek eveneens een belangrijke rol.

In het Aanvalsplan waren bibliotheken weliswaar geen uitvoerende partij, maar zij waren wel betrokken bij meerdere initiatieven en projecten. Uit onderzoek blijkt dat 60% van de bibliotheken in één of enkele vestigingen speciaal aanbod heeft voor laaggeletterden en 25% dat heeft in alle vestigingen. 15% van de bibliotheken heeft geen speciaal aanbod (Kasperkovitz e.a. 2010).

<sup>31</sup> [www.gezondheidsvaardigheden.nl](http://www.gezondheidsvaardigheden.nl)

<sup>32</sup> Deze activiteiten waren belegd bij Stichting Expertisecentrum ETV.nl.

Met name op lokaal en regionaal niveau hebben openbare bibliotheken een rol in de bestrijding van laaggeletterdheid. Bibliotheken sluiten aan bij provinciale en gemeentelijke beleidskaders en de daaraan verbonden subsidies voor het uitvoeren van activiteiten. Uit onderzoek komt naar voren dat afgelopen jaren verschillende aanpakken ontwikkeld zijn (Research voor Beleid, 2011).

#### **PROVINCIALE EN LOKALE AANPAKKEN**

De activiteiten die vanuit de provinciale aanvalsplannen zijn uitgevoerd, zijn in de meeste gevallen gericht op:

- Inrichting van plekken in de bibliotheek voor taalzwakke jongeren en volwassenen;
- Scholing en communicatie bedoeld om de doelgroep te bereiken;
- Deelname aan provinciale platforms en samenwerkingsverbanden met organisaties als Stichting ABC en roc's;
- De bibliotheek als partner van roc's en ETV.nl bij de ontwikkeling van nieuwe programma's (bijscholing van bibliotheekmedewerkers en kenniscirkels rondom thema's en producten);
- Inzet op een doorlopende leeslijn gebaseerd op (preventieve) leesbevordering naar (curatieve) aanpak laaggeletterdheid.

Op gemeentelijk niveau zijn bibliotheken vooral aangesloten op de beleidskaders van het participatiebudget en de Educatie. Voorbeelden van projecten en activiteiten zijn:

- Met financiële ondersteuning van de gemeente en provincie lees- en schrijfplekken inrichten waar kennismakingsbezoeken voor deelnemers van roc's en private taalaanbieders, leesclubs en arbeidscoaching georganiseerd worden;
- In samenwerking met roc's bijeenkomsten organiseren voor ouders van basisschoolleerlingen. De bibliotheek verzorgt de ouderbijeenkomst en het roc de voorlichting over cursussen;
- De bibliotheek doet mee in het aanbestedingstraject van taalcursussen van de gemeente, waarbij de taalaanbieders een programma van de bibliotheek inkopen. Voorbeelden van dergelijke programma's zijn: een interactieve introductie van de bibliotheek, een programma *voorlezen aan jonge kinderen*, een snuffel/taalstage in de bibliotheek;
- Aanbod van trainingen over (herkennen van) laaggeletterdheid bij bedrijven en gemeentelijke diensten;

- Gratis bibliotheekpassen voor deelnemers aan taalcursussen verstrekken;
- Inbedden van de bibliotheek in de brede aanpak voor laagopgeleide werkzoekenden en laaggeletterden. Dat kan bijvoorbeeld vorm krijgen in Taal&Werkpleinen;
- Bezoeken aan bibliotheken standaard opnemen in cursussen van roc's en private aanbieders;
- In samenwerking met Stichting ABC en roc/taalaanbieder organiseren van voorlichtingsbijeenkomsten over laaggeletterdheid en taalcursussen;
- Het inzetten van de digitale leeromgeving van de bibliotheek met oefen- en leerplekken en (gelicenseerde) digitale oefenproducten;
- Samenwerking met Seniorweb door het hele land en bereik van groepen ouderen;
- In het kader van transfermogelijkheden voor deelnemers, taalstagiairs laten meewerken in de bibliotheek.

Het beeld dat in het onderzoek van Research van Beleid (2011) naar voren komt, is dat er tot nu toe sprake is van vaak kleinschalige projecten en activiteiten, die afhankelijk zijn van tijdelijke subsidies. Het hebben van een plein met boeken voor laaggeletterden lijkt niet voldoende. Het is niet bekend hoe succesvol deze projecten zijn. Blijven bijvoorbeeld deelnemers van taalcursussen ook na één of twee bezoeken naar de bibliotheek komen en hoe vaak lenen ze dan boeken? De bibliotheken hebben zelf onlangs een onderzoek laten uitvoeren waaruit blijkt dat een integrale visie nog op veel plaatsen ontbreekt (Research voor Beleid, 2011).

### 3.5.3 Digitaal leren

In de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat internet voor laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen een optie is om te gaan leren omdat het de barrière tot leren weg kan nemen. Het biedt een alternatief voor een face-to-face leeromgeving en men kan het op eigen kracht, in eigen tempo en tijd doen (Hegarty & Feeley, 2011; Phillips & Smith, 2010; Smit & Bersee, 2009).

In Nederland is de afgelopen jaren een belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling van een digitale leeromgeving voor laaggeletterde volwassenen. Sinds 2003 bestaan er diverse televisieseries en multimediale programma's voor laagopgeleiden en hun sociale omgeving<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Multimediale programma's zijn ontwikkeld door de Stichting Expertisecentrum ETV.nl. Voor een deel zijn deze gefinancierd vanuit middelen die in het kader van het Aanvalsplan door OCW zijn verstrekt. Daarnaast heeft de Stichting Expertisecentrum ETV.nl ook vanuit andere middelen programma's ontwikkeld.

Doel van deze programma's is het stimuleren en activeren van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen om de lees-, schrijf-, reken- en digitale vaardigheden te willen verbeteren en zich in te schrijven voor een cursus. Door de programma's wordt het probleem van laaggeletterdheid in het maatschappelijk functioneren herkenbaar gemaakt en ze laten zien dat er kansen zijn om de lees- en schrijfvaardigheid ook op latere leeftijd alsnog te verbeteren en daarmee mogelijkheden op beter maatschappelijk en sociaal functioneren te realiseren.

Uit onderzoek onder gebruikers komt naar voren dat het vertrouwen in de eigen taalvaardigheid door de programma's is toegenomen en dat gebruikers die niet eerder deel hadden genomen aan een cursus, wel belangstelling kregen om een cursus te gaan volgen (Neuvel, 2007).

Sinds 2007 zijn zeven *Lees en Schrijf!*-programma's ontwikkeld voor laaggeletterden en daardoor is het aantal gebruikers sterk toegenomen. Op dit moment zijn er ongeveer 100 televisieseries over diverse onderwerpen. De oefenmaterialen bestaan uit oefenwebsites, televisieprogramma's en praktische werkboeken. De *Lees en Schrijf!*-programma's behandelen thema's als Taal op je werk, Geld en rekenen, Voetbal en Gezondheid. Sinds het voorjaar van 2011 bestaat Oefenen.nl, een website waar al het online oefenmateriaal voor basisvaardigheden verzameld is en met één gebruikersnaam en wachtwoord toegankelijk is gemaakt<sup>34</sup>.

Op basis van de gegevens over deelname van laaggeletterden aan cursussen, die in paragraaf 3.2.1 zijn gepresenteerd, kan aangenomen worden dat toename van gebruikers vooral is toe te schrijven aan gebruikers die niet eerder aan een cursus hebben deelgenomen. Op Oefenen.nl zijn tot en met juni 2011 inmiddels 137.040 gebruikers geregistreerd. De website taalklas.nl kent inmiddels ruim twee miljoen accounts, waarvan de helft daadwerkelijk oefent. Van de vier beschikbare werkboeken zijn inmiddels (eind juni 2011) 136.069 exemplaren aangevraagd. Daar waar ETV.nl lokaal/regionaal actief is vanuit roc's, is het gebruik van de materialen groter<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> [www.oefenen.nl](http://www.oefenen.nl)

<sup>35</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op registratiegegevens van Stichting Expertisecentrum ETV.nl.

## GEBRUIKERS

Onderzoek laat zien dat gebruikers van de multimediale programma's deze positief waarderen (Bersee & Smit, 2009). Recent is onderzoek gedaan naar het gebruik van materialen buiten de context van de cursussen Educatie van de roc's<sup>36</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat de materialen in een breed scala aan maatschappelijke, non-formele contexten worden aangeboden en ingezet. Het gaat hier ondermeer om sociale werkvoorziening, inburgering, basisonderwijs (oudervoorlichting met het programma *Thuis op school*), bibliotheken, welzijnswerk en vrijwilligerswerk<sup>37</sup>. Zeer veel bibliotheken kennen *Lees en Schrijf!*-pleinen met het logo van *Lees en Schrijf!* Daar kunnen laagopgeleiden en laaggeletterden kennis maken en geholpen worden met behulp van onder andere ETV.nl-materialen. Onderzoek in opdracht van Stichting van de Arbeid naar bestrijding van laaggeletterdheid in bedrijven, noemt als lijn voor bestrijding de inzet van massa- en multimediale middelen om werknemers direct aan te spreken (Bouma & De Ruig, 2010). Stichting van de Arbeid geeft aan dat de mediaprogramma's een belangrijke bijdrage aan deze benadering leveren<sup>38</sup>.

Uit het onderzoek blijkt dat er door de hierboven genoemde activiteiten sprake is van een toeleidingseffect naar (vervolg)cursussen voor het leren omgaan met de computer. Ook gaan deelnemers soms zelfstandig aan de slag met lees- en schrijfprogramma's op computers in de bibliotheek. De meerderheid oefent dus thuis. Aanbod van zowel online als schriftelijk materiaal draagt bij aan de multi-inzetbaarheid van het materiaal en vergroot het bereik ervan. Er is vaak sprake van vormen van *blended learning*; met het materiaal wordt zowel digitaal als op papier, zelfstandig als met begeleiding, thuis en op een (cursus)locatie geoefend.

Voor alle programma's is de waardering van de gebruikers en begeleiders hoog. Veel leerders zijn positief over het brede aanbod voor het verwerven van alledaagse vaardigheden in de

<sup>36</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door Sander Smit en Thomas Bersee in opdracht van Stichting Expertisecentrum ETV.nl. Voor deze rapportage is gebruik gemaakt van een voorlopige tussenrapportage van de onderzoeksresultaten. Het volledige en definitieve onderzoeksrapport zal in de loop van 2011 beschikbaar komen bij Stichting Expertisecentrum ETV.nl.

<sup>37</sup> Een inventarisatie van de bestelbestanden levert het volgende beeld op: roc's (33%), instellingen voor zorg en welzijn (13%), aanbieders van taal-, inburgerings- en reïntegratietrajecten (11%), basisscholen (7%), vrijwilligersorganisaties (7%), bibliotheken (6%) en sociale werkvoorzieningen (5%). De percentages zijn een momentopname. De percentages zijn indicatief. Belangrijker is de constatering dat materialen door een breed scala aan organisaties worden besteld en gebruikt.

<sup>38</sup> Brief aan de minister van het OCW d.d. 28 februari 2011 ([http://www.stvda.nl/-/media/Files/Stvda/Nota/2010\\_2019/2011/20110228.ashx](http://www.stvda.nl/-/media/Files/Stvda/Nota/2010_2019/2011/20110228.ashx)).



beschikbare materialen. Zij zeggen hier veel van te leren. Concrete kennis kan meteen in de praktijk gebracht worden en het leren van alledaagse vaardigheden geeft leerders zelfvertrouwen en motiveert hen verder te oefenen met de materialen.

#### **ONDERSTEUNING EN CERTIFICERING**

Ten behoeve van de doorontwikkeling en vormgeving van een digitale leeromgeving die aansluit bij de kenmerken van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen, zijn in 2010 twee aspecten van digitaal leren nader onderzocht: de behoeften, inrichting en vormgeving van online ondersteuning en de behoeften en mogelijkheden van toetsing en certificering van leerresultaten (De Greef, 2011). In het onderzoek komt naar voren dat er behoefte is aan vormen van ondersteuning bij online leren. Deze ondersteuning kan bestaan uit een begeleider op afstand (bijvoorbeeld een virtuele coach) of een face-to-face begeleider, die een rol tussen die van expert en mentor in, inneemt. Voor de vormgeving van online ondersteuning is een competentieprofiel met vakinhoudelijke, didactische en pedagogische competenties vastgesteld.

Bij certificering wordt gedacht aan certificering op basis van de taalniveaus en kwalificatieniveaus die in Nederland bestaan. Een deel van de gebruikers geeft aan dat hier behoefte aan is. Uit het onderzoek komt naar voren dat mensen trots (kunnen) zijn als zij een certificaat krijgen.

#### **3.5.4 Leren en leereffecten in andere contexten**

Leertrajecten voor laaggeletterden worden vanuit verschillende contexten georganiseerd. Het gaat hier onder andere om woningbouwverenigingen, welzijnsinstellingen, bedrijven, gezondheidscentra, consultatiebureaus, vrijwilligersorganisaties en contexten vanuit het concept van digitaal leren. Er is weinig bekend over het aantal laaggeletterden dat op deze wijze deelneemt aan vormen van leren. Ook is weinig bekend over de aard van deze leeromgevingen en de leerresultaten. In het voorjaar van 2011 is een onderzoek gestart naar leereffecten in termen van sociale inclusie bij volwassenen die binnen verschillende contexten leeractiviteiten ondernemen<sup>39</sup>. Een eerste grove analyse van de doelgroep maakt duidelijk dat de doelgroep per

<sup>39</sup> Dit onderzoek wordt in het kader van Aanvalsplan 2011 uitgevoerd door de Greef en Hanekamp. Ten behoeve van deze rapportage worden eerste tussentijdse bevindingen gepresenteerd. Het volledige en definitieve onderzoeksrapport zal in de tweede helft van 2011 gepubliceerd worden door CINOP.

context verschilt. Waar welzijnsinstellingen meer taaltrajecten voor allochtone deelnemers uitvoeren, worden vanuit woningbouwverenigingen vrijwel alleen taaltrajecten voor autochtonen uitgevoerd. Daarnaast valt op dat deelnemers die een cursus volgen binnen de context van de Educatie of van het bedrijf waar zij werken, een lager opleidingsniveau hebben dan deelnemers die binnen de context van woningbouwverenigingen en welzijnsinstellingen een leertraject volgen. Deelnemers vanuit de contexten wonen en welzijn hebben vaker geen betaald werk in vergelijking met deelnemers die een cursus volgen in de Educatie of binnen een bedrijf. Onderzoekers verklaren dit door het hoge percentage ouderen die binnen de context van wonen een leertraject volgen en het hoge percentage allochtonen in de context van welzijnsinstellingen.

De onderzoekers hebben in het onderzoek gebruik gemaakt van het model van sociale inclusie dat ontwikkeld is in het onderzoeksproject *Leren voor Leven*, dat in paragraaf 1.2.6. is toegelicht. Los van het feit of het taalniveau van de deelnemers omhoog gaat, wordt gekeken naar de neveneffecten voor de deelnemers, zoals het terugdringen van sociaal isolement en het aangaan van een lidmaatschap of het verkrijgen van betaald of vrijwilligerswerk. Op basis van de resultaten van de eerste meting onder deelnemers zien de onderzoekers verschillen tussen verschillende groepen. Deelnemers vanuit de context van wonen worden actief in de omgeving. De groep deelnemers die in de context van werk leert, is meer gefocust op het werk en is veel minder gericht op participatie in de omgeving. Alhoewel het hier om een eerste, verkennend, onderzoek gaat naar leereffecten in andere contexten dan die van het formele onderwijs, geven de onderzoeksresultaten een indicatie van de leereffecten en de meerwaarde van deze leeractiviteiten.

### 3.6 Nabeschuwing

#### EDUCATIE

Wat opvalt in de deelnamegegevens van cursussen lezen, schrijven en rekenen in Educatie is dat, na een forse stijging van het deelnameaantal vanaf 2006, het aantal vanaf 2008 stagneert bij het beoogde aantal van circa 12.000 en vanaf 2010 een lichte daling laat zien tot iets meer dan 1000 deelnemers op jaarbasis. De doelstelling van het Aanvalsplan met betrekking tot deelnemers in lees-, schrijf- en/of rekencursussen van Educatie is daarmee in de periode 2008-2009 behaald en in 2010 niet behaald. Deze daling kan wellicht verklaard worden door het effect van de vermindering van het Educatiebudget en het voorzichtiger inkopen door gemeenten. Alhoewel er signalen zijn dat gemeenten in toenemende mate trajecten inkopen bij private taalaanbieders, is het niet mogelijk om dat als verklaring te geven, omdat de middelen voor educatie nog geoormerkt<sup>40</sup> zijn. Wel mogen gemeenten reïntegratiemiddelen uit het Participatiebudget inzetten bij andere aanbieders. Toch mag niet geconcludeerd worden dat hiermee de totale omvang van deelname aan onderwijs in basisvaardigheden in beeld is gebracht. Landelijke deelnamegegevens van private opleidingsinstellingen en van (taal) cursussen in bedrijven ontbreken (zie ook 3.3.2).

De meeste deelnemers in Educatie volgen een cursus op de laagste KSE-niveaus, gericht op lezen, schrijven en/of rekenen ten behoeve van sociale redzaamheid. Gezien het feit dat van de totale groep laaggeletterden zo'n tweederde werkt of op zoek is naar werk en dat de helft van de Educatiedeelnemers werkt, is het opvallend dat slechts 25% van het cursusaanbod gericht is op werkgerelateerde vaardigheden. Daarnaast is het cursusaanbod dat gericht is op doorstroom naar vervolgonderwijs, zoals bijvoorbeeld bedrijfsscholingen of mbo opleidingen, minimaal. Dit kan er op wijzen dat er door Educatie weinig verbindingen gelegd worden met de scholingsbehoeften van het regionale bedrijfsleven en dat werkgerelateerde (taal)vaardigheden niet in de programma's zijn verwerkt. In hoeverre en in welke mate verbindingen gelegd worden met maatschappelijke contexten waarin laaggeletterden participeren, is niet af te leiden uit de beschikbare gegevens.

<sup>40</sup> Geoormerkt betekent in dit geval dat Educatiemiddelen alleen aan educatiedoelstellingen bij Educatieafdelingen van roc's mogen worden besteed.

Bij de werving valt op dat bij relatief veel roc's (40%) de verantwoordelijkheid van werving bij de roc's zelf ligt, terwijl gemeenten hier formeel de verantwoordelijkheid voor hebben.

Uit de deelnamemonitor komt naar voren dat in de werving steeds meer gebruik gemaakt wordt van taalambassadeurs. Blijkbaar identificeren met name mensen op de laagste niveaus zich met deze ervaringsdeskundigen. Mogelijkerwijs ligt hier een verklaring voor een ondervertegenwoordiging van laaggeletterden op KSE-niveau 3. Vanuit het ALL-onderzoek weten we dat de grootste groep laaggeletterden op de hogere niveaus zit, maar dat deze groep in beperkte mate deelneemt aan Educatietrajecten. Het zou kunnen zijn dat mensen op deze hogere niveaus zich minder identificeren als laaggeletterd en zich niet aangesproken voelen door de taalambassadeurs en wervingscampagnes die vooral gericht zijn op de laagste categorie.

Opvallend is dat het gebruik van niveautoetsen gemeengoed is in Educatie bij aanvang en bij afsluiting van het traject. Zoals bekend duren trajecten 1 tot 3 jaar en de deelnameduur is langer op de lagere niveaus (Neuvel, 2006). Het is niet bekend welke instrumenten roc's inzetten om de tussentijdse verbetering van de taalprestaties van deelnemers en de effectiviteit van de aangeboden leertrajecten te meten.

Onderzoek naar leereffecten van Educatietrajecten toont aan dat Educatie een duurzaam effect kan hebben op het beter persoonlijk en maatschappelijk functioneren van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen (sociale inclusie). Het onderzoek geeft aan dat transfermogelijkheden in het leerproces belangrijk zijn om deze effecten te bereiken.

Onderzoek naar effecten van laaggeletterdheid op sociale inclusie geeft aan dat het goed is om effectiviteit van cursussen lezen, schrijven en rekenen breder te meten dan alleen in termen van taal- en rekenprestaties. Het onderzoeksdesign *Leren voor Leven* geeft hiervoor een bruikbaar instrumentarium.

#### **AANPAK WERKGEVERS, BRANCHES EN BEDRIJVEN**

Een belangrijke basis voor de aanpak van laaggeletterdheid door werkgevers, branches en bedrijven is gelegd door het Convenant dat afgesloten is door overheid en sociale partners. Dat heeft ondermeer geleid tot negen CAO's waarin afspraken zijn opgenomen over verbetering van taalvaardigheid op de werkvloer. Wat opvalt is dat de vertaling van deze afspraken in

eigenaarschap bij bedrijven en de inbedding ervan, in de werkprocessen van de verschillende partijen nog niet echt goed van de grond komt. Sectororganisaties wijzen naar individuele bedrijven en individuele bedrijven vinden het lastig om de thematiek structureel op te pakken.

Dit heeft mogelijkwijs als achtergrond dat laaggeletterde werknemers en werkzoekenden zich niet identificeren als laaggeletterd en niet snel te bewegen zijn om een taal cursus te gaan volgen. Hetzelfde identificatieprobleem geldt wellicht ook voor de bedrijven. Ook bij bedrijven is laaggeletterdheid een benaming dan wel thema dat niet echt lijkt aan te spreken. Onderzoekers wijzen op mogelijkheden om onderhoud en verhoging van taalvaardigheid meer te verweven met branchegerichte scholingstrajecten en beroepskwalificerend aanbod. In de meeste regio's bestaan regionale samenwerkingsverbanden 'leren en werken' die vanuit een regionaal arbeidsmarktbeleid werkenden en werkzoekenden stimuleren zich te scholen. Laaggeletterde werkenden en werkzoekenden zullen zich wellicht meer aangesproken voelen met een vraaggerichte benadering in het perspectief van duurzame inzetbaarheid en Leven Lang Leren.

Het percentage werkgevers dat actief bijdraagt aan de bestrijding van laaggeletterdheid is moeilijk vast te stellen (zie ook 3.3.2 en 3.3.3).

## **GEMEENTEN**

Gemeenten zijn vanuit verschillende invalshoeken betrokken bij de aanpak van laaggeletterdheid. Vanuit de Wet Participatiebudget benoemen gemeenten laaggeletterden als prioritaire doelgroep en worden Aanvalsplannen laaggeletterdheid ontwikkeld. Daarnaast hebben gemeenten een rol in het stimuleren van arbeidsdeelname van werkzoekenden. Als gevolg van bezuinigingen op ondermeer de budgetten voor reïntegratie, Educatie en inburgering worden gemeenten gedwongen het participatiebeleid te herzien. Soms leidt dat tot het niet verlengen van gemeentelijke aanvalsplannen en het beperkter inkopen van Educatietrajecten. Tegelijkertijd zien we dat gemeenten zoeken naar andere oplossingsrichtingen, zoals efficiënter inkopen en kiezen voor trajecten die gericht zijn op arbeidsdeelname.

De doelstelling van het Aanvalsplan, 150 gemeenten beschikken over gemeentelijke aanvalsplannen, was in 2009 behaald. Begin 2011 was dit aantal met de helft gereduceerd. Of laaggeletterdheid inmiddels meer is ingebed in regulier beleid, is nog een vraag.

#### **BIBLIOTHEKEN**

Bezuinigingen op het Participatie- en Educatiebudget vormen een bedreiging voor de toekomstbestendigheid van de ontwikkelde aanpakken en voor een duurzame rol van bibliotheken in de aanpak van laaggeletterdheid. Eén van de aanbevelingen van onderzoekers (Research voor Beleid, 2011) is dat het voor bibliotheken belangrijk is om aan te sluiten bij landelijke, regionale en lokale beleidsstructuren en kaders. Daarvoor is het nodig dat bibliotheken zelf een visie en strategie ontwikkelen. Het probleem is dat zo'n visie nog niet bij alle bibliotheken ontwikkeld is. Zonder lange termijn visie zal een duurzame aanpak van laaggeletterdheid door bibliotheken lastig te realiseren zijn. Momenteel wordt er landelijk gewerkt aan een breder visietraject voor de openbare bibliotheken, waarin ook laaggeletterdheid aandacht krijgt.

#### **DIGITAAL LEREN**

Samenvattend kan gesteld worden dat digitaal leren in de periode van het Aanvalsplan een belangrijke impuls heeft gekregen. Onderzoek laat zien dat verdere ontwikkeling van digitaal leren en digitale leeromgevingen kansrijk is voor het benaderen van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen. Kansen liggen ook in de verbinding van de non-formele context van de multimediale materialen met andere non-formele leercontexten en met de meer formele vormen van leren in cursussen die aangeboden worden in Educatie, in bedrijven en door private taalaanbieders.

# Resultaten preventie Laaggeletterdheid

# 4

## 4.1 Inleiding

Een belangrijke doelstelling van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid was om een brede en integrale aanpak van laaggeletterdheid te ontwikkelen. Het bestrijden van laaggeletterdheid zou verbonden moeten worden met het voorkomen ervan. Preventie van laaggeletterdheid is expliciet benoemd als beleidsdoelstelling in het Aanvalsplan. Vanuit de preventieoptiek zijn alle leeftijden van opgroeiende en lerende kinderen van belang. Daarom richt de preventie doelstelling zich op vroeg- en voorschoolse educatie (vve), primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo): sectoren die vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW.

Er zijn twee concrete mijlpalen in het Aanvalsplan benoemd die een relatie hebben met preventie: één voor PISA-scores op leesvaardigheid en een mijlpaal die betrekking heeft op de totstandkoming van leesbevorderingsplannen.

Het beleid vanuit de preventieoptiek is hoofdzakelijk vanuit OCW-beleid voor het reguliere, initiële onderwijs tot stand gekomen. Dit beleid is per definitie gericht op de ontwikkeling en bevordering van geletterdheid. Van die doelstelling is preventie van laaggeletterdheid een afgeleide. Het OCW-beleid voor het regulier onderwijs kan niet geheel toegeschreven worden aan de specifieke preventiedoelen van het Aanvalsplan.

In deze rapportage worden opbrengsten benoemd vanuit het perspectief van – en de verbinding met – de aanpak van laaggeletterdheid. Daarbij worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat is de betekenis van het *Referentiekader taal en rekenen*?
- Wat zijn de opbrengsten in de voor- en voerschoolse educatie en primair onderwijs?

- Welke activiteiten zijn er ondernomen in het voortgezet onderwijs?
- Wat zijn de ontwikkelingen ten aanzien van taal en rekenen in het mbo?
- Wat zijn de opbrengsten als het gaat om leesbevordering?

## 4.2 Doorlopende leerlijnen taal en rekenen

Vanaf 2010 geldt de *Wet Referentiekader taal en rekenen*. Met deze sectoroverstijgende wet is er één beleidskader voor taal en rekenen voor alle sectoren (met uitzondering van Educatie) in het onderwijs. Het geeft richting aan de gewenste verbetering van de taal- en rekenprestaties van alle leeftijden in alle onderwijssectoren van ons onderwijsbestel. In het referentiekader staat gedetailleerd beschreven wat leerlingen op verschillende momenten in hun schoolloopbaan op het gebied van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Daarmee is het referentiekader een leidraad voor scholen, docenten en onderwijsprogramma's in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs en vormt het de basis voor doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Het doel van de invoering van de referentieniveaus is het verbeteren van de taal- en rekenvaardigheden bij leerlingen<sup>41</sup>. In alle onderwijssectoren is de focus van het beleid van OCW om taal en rekenprestaties te verbeteren. Vanuit het Aanvalsplan werd al eerder hierop ingezet door de ontwikkeling van het Raamwerk Nederlands en het taalportfolio ten behoeve van het (v) mbo.

De recente invoering van de referentieniveaus en de toetsen en examens die daarop moeten gaan aansluiten zijn belangrijk instrumenten om de effectiviteit van het taal- en rekenonderwijs in alle sectoren te verhogen.

In de *Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen* formuleert de minister de ambitie met de woorden 'de basis op orde en de lat omhoog'<sup>42</sup>. Het vastleggen van referentieniveaus legt het fundament voor een structurele verhoging van het niveau van de basisvaardigheden van leerlingen en studenten. Met de referentieniveaus kunnen voortaan leerprestaties eenduidig en transparant in beeld gebracht worden. Om te bepalen of leerlingen en studenten het gewenste referentieniveau beheersen, wordt een doorlopende toetslijn opgesteld. De minister benadrukt

<sup>41</sup> *Wet Referentieniveaus taal en rekenen*, 2010.

<sup>42</sup> *Voortgangsrapportage implementatie referentiekader taal en rekenen* (juni 2011), Ministerie van OCW.



dat een zorgvuldige invoering nodig is om op termijn de taal- en rekenprestaties structureel te kunnen verbeteren. Voor de doelgroepen in Educatie en mogelijk ook de laagste niveaus in het reguliere onderwijs (vmbo-bb, praktijkonderwijs en AKA/mbo-1) moet nog worden gezien in hoeverre de beschrijving van het niveau onder 1F kan worden uitgewerkt, gebruikmakend van de beschrijvingen van het Raamwerk c.q. CEF (Kuijpers e.a., 2011).

### 4.3 Voor- en vroegschoolse educatie en primair onderwijs

In het primair onderwijs is langs twee wegen geprobeerd het lees- en rekenniveau van leerlingen te verhogen. In de eerste plaats via de maatregelen die in 2007 in de *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs Scholen voor morgen* zijn vastgelegd en in de tweede plaats door middel van interventies in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Vanaf mei 2011 wordt de Kwaliteitsagenda opgevolgd door het *Actieplan Primair Onderwijs Basis voor Presteren*.<sup>43</sup>

#### **KWALITEITSAGENDA PO**

De maatregelen van de *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs* hebben als doel het taal- en rekenonderwijs te verbeteren en betreffen de invoering van verbetertrajecten taal en rekenen, versterking van opbrengstgericht werken, implementatie van referentieniveaus en het stimuleren van talentvolle leerlingen.

In het schooljaar 2009/2010 werkten ruim 2000 basisscholen aan het verbeteren van hun taal- en rekenonderwijs. Op [www.schoolaanzet.nl](http://www.schoolaanzet.nl) is het project *Alle scholen in beweging* gelanceerd waar alle overige basisscholen op een laagdrempelige manier kennis kunnen maken met de ervaringen van scholen die hun taal- of rekenonderwijs al hebben verbeterd. Bovendien kunnen die scholen via vouchers concrete ondersteuning krijgen bij hun verbetertrajecten.

Bij het versterken van het opbrengstgericht werken stellen scholen ambitieuze doelen voor de taal- en rekenprestaties van hun leerlingen vast. Regelmatig wordt aan de hand van toetsen gecontroleerd of de doelen behaald worden. Om opbrengstgericht werken te stimuleren, heeft

<sup>43</sup> *Actieplan Primair Onderwijs Basis voor Presteren* (2011). Ministerie van OCW.

het Projectbureau Kwaliteit van de PO-Raad verschillende activiteiten ontwikkeld: een boekje en dvd met schoolportretten, conferenties voor leraren en schoolleiders, en een opleiding voor schoolleiders over dit onderwerp. Al deze acties zijn uitgerold in 2010. De *Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs* richt zich niet alleen op de zwakkere leerlingen, maar ook op de – vaak niet voldoende uitgedaagde – meer getalenteerde leerlingen.

#### **ONDERWIJSACHTERSTANDENBELEID**

Met voor- en vroegschoolse educatie (vve), de schakelklassen, de gewichtenregeling, de pilots taalbeleid onderwijsachterstanden en het dyslexiebeleid wordt gewerkt aan het voorkomen en remediëren van onderwijsachterstanden.

Uit de *Landelijke Monitor VVE* (Beekhoven e.a., 2009), waarvan de derde meting in het voorjaar van 2009 plaatsvond, blijkt dat 80% van de doelgroepkinderen in de grote gemeenten deelneemt aan voorschoolse educatie. Dat betekent een forse stijging ten opzichte van 2008 (62%) en 2007 (53%). Daartegenover staat dat het totale percentage doelgroepleerlingen dat deelneemt aan de vroegschoolse educatie afneemt: 57% in 2009 (tegenover 63% in 2008 en 67% in 2007).

Schakelklassen blijken een effectief middel in de strijd tegen onderwijsachterstanden. Leerlingen uit een schakelklas boeken meer vooruitgang dan vergelijkbare leerlingen in een controlegroep. Leerlingen uit kopklassen (dat zijn schakelklassen aan het eind van het basisonderwijs) gaan naar hogere schooltypes in het voortgezet onderwijs. In 2009 hadden 80 gemeenten schakelklassen ingericht (tegenover 68 in 2008) met in totaal ruim 6.200 leerlingen (tegenover 4.500 in 2008).

Aan de 28 pilots *Taalbeleid Onderwijsachterstanden*, lopend van het schooljaar 2007-2008 tot en met 2009-2010, hebben 353 basisscholen deelgenomen. Iedere pilot kent een eigen aanpak, maar ze zijn allemaal gericht op het verbeteren van de prestaties van leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal. In april 2011 is de eindrapportage *Succesvol taalbeleid* aan de Tweede kamer aangeboden. De opbrengstgerichte werkwijze van de taalpilots is succesvol gebleken: de taal- en leesprestaties van de leerlingen zijn verbeterd.

## MASTERPLAN DYSLEXIE

Het *Masterplan Dyslexie* richt zich op de implementatie van de protocollen leesproblemen en dyslexie in scholen voor primair en voortgezet onderwijs<sup>44</sup>. De protocollen bieden scholen handreikingen voor de signalering en begeleiding van leerlingen met leesproblemen en dyslexie. Voor po lag de nadruk de afgelopen jaren op de invoering van de vergoedingsregeling voor leerlingen met ernstige, enkelvoudige dyslexie. In het kader van het Masterplan zijn de ervaringen van scholen met de regeling onderzocht en is veel voorlichting gegeven<sup>45</sup>. In samenwerking met CITO zijn in 2009 het *Screeningsinstrument Beginnende Geletterdheid* (voor groep 2 en 3) en het *Signaleringsinstrument Dyslexie* (voor groep 4 tot en met 8) beschikbaar gekomen. Voor het voortgezet onderwijs is veel geïnvesteerd in de concretisering van de protocollen naar de werkvloer. ICT-hulpmiddelen voor dyslectische leerlingen nemen daarbij een belangrijke plaats in. Er is een monitor ontwikkeld waarmee scholen snel zicht krijgen op (verbetering van) hun dyslexiebeleid<sup>46</sup>. Voor lerarenopleidingen po o en vo is leer materiaal ontwikkeld<sup>47</sup>.

## ACTIEPLAN PRIMAIR ONDERWIJS

In mei 2011 heeft de minister van OCW het *Actieplan Primair Onderwijs Basis voor Presteren*,<sup>48</sup> aangeboden aan de Tweede Kamer. In dat Actieplan staat aangegeven dat in het beleid voor de komende jaren voortgebouwd wordt op de Kwaliteitsagenda uit 2007. Net als in de afgelopen jaren zal ook nu de focus gelegd worden op het verhogen van de taal- en rekenprestaties én op opbrengstgericht werken. In het Actieplan zijn streefdoelen geformuleerd voor onder andere de scores op de CITO-eindtoetsen.

In het Actieplan wordt aangekondigd dat het aantal vve-plekken, schakelklassen en zomerscholen wordt uitgebreid. Daarnaast wordt aangegeven dat de ouderbetrokkenheid bij de vve versterkt wordt, waarbij het aanbod van gemeenten richting ouders, zoals taalcursussen, zo veel mogelijk zal moeten aansluiten bij het aanbod binnen de VVE.

44 [www.masterplandyslexie.nl](http://www.masterplandyslexie.nl)

45 Zie ondermeer [www.dyslexieroute.nl](http://www.dyslexieroute.nl)

46 [www.dyslexiemonitor.nl](http://www.dyslexiemonitor.nl)

47 [www.digitalecollega.nl](http://www.digitalecollega.nl)

48 *Actieplan Primair Onderwijs Basis voor Presteren* (2011), Ministerie van OCW.

## 4.4 Voortgezet onderwijs

Ook in het voortgezet onderwijs is een Kwaliteitsagenda opgesteld, getiteld *Onderwijs met ambitie*<sup>49</sup>, waarin stevig wordt ingezet op de bevordering van taalvaardigheid. Een directe aanleiding daartoe vormen de teruglopende leesprestaties van 15-jarigen in het internationaal vergelijkende PISA-onderzoek. In 2006 bleek 15,1% van de Nederlandse leerlingen op het laagste leesniveau te scoren (in 2003 was dat nog 11,5%). In de *Kwaliteitsagenda VO* wordt ernaar gestreefd dit percentage ('gezien de urgentie van de problematiek met betrekking tot laaggeletterdheid en gelet op het convenant laaggeletterdheid met de sociale partners van 11 september 2007') verder terug te dringen tot 8%. Verder is het streven van de *Kwaliteitsagenda* om het percentage leerlingen dat op het hoogste niveau scoort (PISA- leesniveau 5) te verhogen.

Vanaf 2010 worden ook in het voortgezet onderwijs de referentieniveaus voor taal en rekenen geïmplementeerd. In de voortgangsrapportage over de invoering van de referentieniveaus gaat de minister in op de verschillende manieren waarop het invoeringstraject wordt opgepakt. Daarbij gaat het vooral om de verantwoorde invoering van de toetsen en examens. Met name in het vmbo wil de minister Nederlandse taal en rekenen gefaseerd een steviger positie geven in de uitslagregel bij de examens. In het invoeringstraject is aandacht voor leerlingen met dyslexie en dyscalculie. In de voortgangsrapportage wordt aangegeven dat scholen in het voortgezet onderwijs bezig zijn met de ontwikkeling van schoolbreed taal- en rekenbeleid.

### **ACTIEPLAN BETER PRESTEREN**

Mede naar aanleiding van de recente PISA-resultaten (CITO, 2010) heeft de staatsecretaris in het *Actieplan Beter Presteren* aangekondigd dat ook de komende jaren de focus in het beleid zal liggen op de verbetering van Nederlandse taal en rekenen/wiskunde<sup>50</sup>. Daarbij zijn opnieuw ambities geformuleerd voor de PISA-scores (in 2015 en 2018) voor leesvaardigheid en rekenen/wiskunde. De focus ligt op de verbetering van de gemiddelde scores én verhoging op de hoogste vaardigheidsniveaus. Naast de inzet op zwak presterende leerlingen zal de komende periode breed ingezet worden op beter presteren, ook bij excellente leerlingen.

<sup>49</sup> *Kwaliteitsagenda Onderwijs met ambitie* (2018), Ministerie van OCW.

<sup>50</sup> *Actieplan Beter Presteren* (2011), Ministerie van OCW.

## 4.5 Middelbaar beroepsonderwijs

Vanuit de preventieoptiek is vanuit het Aanvalsplan een aantal specifieke activiteiten uitgevoerd die gericht waren op verbetering en intensivering van het taalonderwijs in het mbo. Deze activiteiten hadden betrekking op de ontwikkeling van een Raamwerk Nederlands, waarin niveaus voor Nederlandse taal (Bohnen, 2007) zijn omschreven, en de ontwikkeling van een digitaal taalportfolio. Dit laatste kan als instrument ingezet worden om de voortgang in het leren van taalvaardigheid te ondersteunen en vast te leggen. De niveaus van het Raamwerk zijn in de periode vóór 2010 richtinggevend geweest voor de taalniveaus in het mbo.

In de periode waarin het Aanvalsplan is uitgevoerd, zijn vanuit beleid door OCW voor het regulier beroepsonderwijs maatregelen genomen om taal en rekenen opnieuw te positioneren in het middelbaar beroepsonderwijs.

De invoering van de referentieniveaus betekent voor het mbo meer dan in de andere onderwijssectoren een trendbreuk met het verleden. Taaleisen zijn niet langer alléén vastgelegd in de kwalificatiestructuur, maar ook in een aparte (sectoroverstijgende) wet. Ook de invoering van centrale examinering is voor het mbo nieuw. Tot nu toe was de examinering in het mbo de verantwoordelijkheid van de instellingen. Voor Nederlandse taal en rekenen komt dat nu anders te liggen. Mbo-instellingen zijn hard op weg om de referentieniveaus te implementeren. Uit onderzoek blijkt dat het een lastige opdracht is die sterk samenhangt met de complexiteit van het mbo (Raaphort & Steehouder, 2010).

Het mbo is er om mensen op te leiden voor de arbeidsmarkt, voor een vervolgopleiding én voor maatschappelijke participatie. Dit is geen gemakkelijke opdracht, omdat het mbo – zeker in vergelijking met het primair en voortgezet onderwijs – zeer verscheiden en gevarieerd is. Het mbo bestrijkt een breed geschakeerd terrein dat verschillende doelgroepen bedient en verschillende niveaus en functies heeft. Dat zien we terug in het debat over Nederlandse taal in het mbo en de verschillende varianten van taalonderwijs die voorkomen in de mbo-instellingen. In verband met de betere doorstroom naar het hbo stellen hbo instellingen steeds hogere taaleisen. Het taalniveau blijkt immers een belangrijke succesfactor te zijn voor een succesvolle doorstroom. Bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen hechten weer meer

belang aan de beroepskwalificatie. Sommige beroepsrichtingen vinden daarbij het taalniveau ook belangrijk. Kortom: de beroepspraktijk waarvoor het mbo opleidt, is divers en dat zien we terug in de eisen die gesteld worden aan Nederlandse taal.

Ter ondersteuning van de implementatie van de referentieniveaus heeft het ministerie van OCW het *Steunpunt Taal en Rekenen MBO* geïnstalleerd. Het Steunpunt biedt informatie, scholing en ondersteuning aan roc's bij de implementatie van de referentieniveaus en het opzetten van taal- en rekenbeleid. Ook heeft het Steunpunt een platformfunctie en zet het projecten uit ten behoeve van instrumentontwikkeling zoals bijvoorbeeld *voorbeeldexamens taal*.

### **PROTOCOL DYSLEXIE VOOR HET MBO**

Parallel aan de ontwikkelingen in het po en vo is in 2010 een *protocol dyslexie* voor het mbo ontwikkeld (Kleijnen & Sui Lin Goei, 2010). Dit protocol biedt roc's handreikingen om hun beleid en operationele uitvoering ten aanzien van deelnemers met dyslexie, vorm te geven dan wel te verbeteren. Tevens biedt het handvatten voor signalering, screening, diagnostiek en handelingsgerichte adviezen voor de begeleiding van deelnemers met leesproblemen en dyslexie.

Van het mbo vraagt dit een duidelijke visie op zorgstructuur en taalbeleid en, daarin verankerd, dyslexiebeleid.

### **ACTIEPLAN MBO FOCUS OP VAKMANSCHAP 2011-2015**

In het *Actieplan mbo Focus op Vakmanschap* dat in het voorjaar 2011 aan de Tweede Kamer is aangeboden, worden maatregelen aangekondigd die voortbouwen op het ingezette beleid van de afgelopen periode. Dat betekent een voortzetting van een focus op de verbetering van taal- en rekenprestaties in het mbo en de invoering van de centrale examinering.

## 4.6 Leesbevordering

Uit onderzoek blijkt dat leesmotivatie essentieel is voor het leren lezen (Vernooy, 2009). Lezen in de vrije tijd heeft een positief effect op leesvaardigheid en schoolprestaties. Daarom is het relevant om vanuit het perspectief van plezier en motivatie om te lezen laaggeletterdheid te bestrijden en te voorkomen.

Leesbevordering heeft vanuit preventief oogpunt grote betekenis. Inhoudelijk richten leesbevorderende activiteiten zich op het zogenoemde culturele lezen, het lezen van cultureel waardevolle teksten<sup>51</sup>. In de praktijk van het leesbevorderingsbeleid blijkt echter dat deze focus alleen resultaten oplevert als er al een zekere basis van leesvaardigheid, leesmotivatie en leesklimaat aanwezig is om het culturele lezen op te baseren.

Vanaf 2005 zijn de ontwikkelde activiteiten binnen het leesbevorderingsbeleid nadrukkelijker in de context van de doorlopende leeslijn komen te staan. Leesbevordering is het meest effectief bij een doorlopend aanbod van literatuureducatieve, ondersteunende en bij het taalonderwijs aansluitende activiteiten. 'Jong beginnen en niet meer loslaten', is het motto.

Het leesbevorderingsprogramma *Kunst van Lezen*, dat in opdracht van het ministerie van OCW is uitgevoerd door partijen die actief zijn op het thema leesbevordering<sup>52</sup>, heeft afgelopen jaren een extra impuls gegeven aan leesbevordering, met het terugdringen van taalachterstanden als doel (Beekhoven e.a., 2010). Het programma *Kunst van Lezen* is gericht op het enthousiasmeren van ouders van baby's voor voorlezen en hen te binden aan de openbare bibliotheek en de bibliotheek op de basisschool. Tevens laat het hen laten kennismaken met de cultuurhistorische canon door middel van jeugdboeken op basisscholen. In het programma is gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijk dekkende voorziening van leesbevorderingsnetwerken. Bibliotheken nemen het voortouw bij deze netwerken in samenwerking met gemeenten om organisaties als scholen, gemeenten, consultatiebureaus, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen structureel te binden aan leesbevordering. In de G52 (grootste 50 gemeenten

<sup>51</sup> Hier wordt met name gerefereerd aan de leesbevorderingsactiviteiten die door organisaties als Stichting Lezen, Stichting Lezen & Schrijven en Sectorinstituut Openbare Bibliotheken zijn uitgevoerd.

<sup>52</sup> Stichting Lezen en de Vereniging van Openbare Bibliotheken (sinds 2010 Sectorinstituut Openbare Bibliotheken) waren vormgevers en aanstuurders van het programma.

van Nederland, aangevuld met Vlissingen en Middelburg) levert 82% van de gemeenten samen met bibliotheken in 2010 een bijdrage aan leesbevorderende activiteiten.

Het referentiekader voor Nederlandse taal, dat nu wordt ingevoerd in alle onderwijssectoren op basis van de *Wet Referentieniveaus*, refereert aan leesmotivatie en leesplezier als belangrijk aspect van leesvaardigheid. Dit geldt niet voor alle onderwijssectoren. Zo beperkt het lezen in het mbo zich tot het lezen van (studie)teksten en beroepsgerichte teksten. Daarmee hebben leesbevordering en leesplezier geen formele plek in het curriculum, noch in de toetsing en de examinering, terwijl leesplezier en leesmotivatie voor de deelnemers die nog niet voldoen aan de vereiste niveaus voor leesvaardigheid, juist belangrijk zijn voor de verbetering van de leesvaardigheid. Een uitzondering hierop zijn de opleidingen voor sociaal-pedagogisch werk. Dat heeft vooral te maken met het feit dat deelnemers die deze opleiding volgen, werkzaam zullen zijn in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen waarbij begeleidsters een rol hebben in de leesontwikkeling van kinderen. Leesbevordering maakt in deze opleidingen deel uit van de beroepsgerichte vakken. Ten behoeve van deze sociaal-pedagogische opleidingen en de opleiding onderwijsassistent is een docentengids ontwikkeld en worden workshops voor docenten aangeboden<sup>53</sup>.

## 4.7 Nabeschouwing

Voor alle onderwijssectoren zijn beleidsdoelstellingen geformuleerd met betrekking tot taal en rekenen. Dat beleid heeft twee kernpunten; 'de basis op orde en de lat omhoog'. Dat betekent dat de taal- en rekenprestaties in alle sectoren moeten voldoen aan de normen die wettelijk zijn vastgelegd in termen van referentieniveaus. Vanuit het ministerie zijn maatregelen getroffen en nieuwe maatregelen aangekondigd om deze doelstellingen te kunnen realiseren. Maatregelen zijn gericht op de ontwikkeling en invoering van toetsen en examens voor taal en rekenen in alle onderwijssectoren. Daarnaast is het de verantwoordelijkheid van de instellingen om taal- en

<sup>53</sup> Docentengids en workshops zijn ontwikkeld door CINOP en worden uitgevoerd in opdracht van Stichting Lezen en Steunpunt taal en rekenen mbo.



rekenonderwijs te verbeteren, de referentieniveaus in te voeren en aan te tonen dat leerlingen en deelnemers de beoogde taal- en rekenniveaus bereiken.

In de voortgangsrapportage die de minister in juni 2011 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd, geeft zij aan dat invoering van de toetsen en examens volgens plan verloopt en dat instellingen vormgeven aan taal- en rekenbeleid binnen de eigen scholen. Tegelijkertijd geeft zij, op basis van metingen van taal- en rekenprestaties op de nieuwe referentieniveaus, aan dat de afstand tussen de huidige niveaus en de beoogde niveaus soms (op onderdelen) nog groot is en dat instellingen de komende periode stevig moeten inzetten om de beoogde niveaus te gaan halen. De verwachting is dat de taal- en rekenprestaties de komende jaren verbeteren. De invoering van de referentieniveaus is immers pas in schooljaar 2010-2011 gestart. De doelstelling van het Aanvalsplan met betrekking tot de PISA-norm (terugdringen van leerlingen op leesniveau 1 tot 10%) lijkt daarmee in beeld te komen. Het ministerie van OCW heeft nieuwe doelstellingen voor 2015 geformuleerd met de ambitie het percentage verder terug te dringen tot 8% op het laagste niveau en het percentage op het hoogste niveau te verhogen.

Uit de onderzoeksliteratuur is bekend dat de rol van de docent en de schoolleider/middenmanager cruciaal is voor de kwaliteit van het onderwijs en de verbetering daarvan. In samenhang met de actieplannen voor de verschillende onderwijssectoren is in het voorjaar 2011 het *Actieplan Leraar 2020* aangeboden aan de Tweede Kamer (*Actieplan Leraar 2020*, 2011). Dit actieplan bouwt voort op eerder ingezet beleid rondom de verbetering van de kwaliteit van leraren. In het actieplan worden beleidskaders en maatregelen aangegeven voor de verbetering van de kwaliteit van leraren én schoolleiders/teamleiders. Enerzijds is het van belang dat op schoolniveau de professionele kwaliteit verhoogd wordt. Anderzijds zullen de lerarenopleidingen zorg moeten dragen voor de kwaliteit van leraren die nieuw instromen in het onderwijs. Het beleid met betrekking tot de kwaliteit van leraren en schoolleiders/middenmanagers biedt aanknopingspunten en kansen voor de verbetering van de kwaliteit van het taal- en rekenonderwijs en het realiseren van de beoogde taal- en rekenprestaties. Zowel bij professionalisering op schoolniveau als in de lerarenopleidingen kan meer gericht aandacht besteed worden aan de kennisbasis en competenties die nodig zijn om leerlingen te ondersteunen bij de verbetering van hun taal- en rekenvaardigheid, het onderhoud én de toepassing van deze vaardigheden in de contexten waarin zij het nodig hebben. Niet alleen

docenten Nederlands en rekenen, maar ook docenten van andere vakken kunnen hier een rol in spelen.

Schoolleiders en middenmanagers hebben een rol in de uitvoering van schoolbreed taal- en rekenbeleid. Daarbij ligt er een uitdaging om te sturen op de kwaliteit van taal- en rekenonderwijs én de leeropbrengsten in termen van taal- en rekenprestaties. Om deze uitdaging effectief op te pakken, zal door scholen geïnvesteerd kunnen worden in de versterking van deze rol door leiderschapstrajecten en professionalisering. Het *Actieplan Leraar 2020* geeft hiervoor het beleidskader.

De overheid stelt de referentieniveaus als norm. Op basis van onderzoeksgegevens van taal- en rekenprestaties kan gesteld worden dat het zinnig en nodig is dat de overheid deze normen stelt en daar ook sterk op stuurt. Als de instellingen hun taalbeleid echt goed implementeren, zullen ze de niveaus voor de meeste leerlingen ook wel halen. Als die implementatie gepaard gaat met kwaliteit, degelijkheid en diepgang op basis van kennis over leren van de Nederlandse taal en rekenen en met goed toegeruste leraren, schoolleiders en middenmanagers, kan het taal- en rekenonderwijs niet alleen een bijdrage leveren aan de preventie van laaggeletterdheid, maar ook een bijdrage leveren aan de algehele kwaliteitsverbetering van het Nederlandse onderwijs.

# Conclusies en aanbevelingen

# 5

## 5.1 De balans opgemaakt

In dit hoofdstuk wordt de voorlopige balans opgemaakt. Wat zijn de ontwikkelingen en voorlopige opbrengsten in de context van laaggeletterdheid en van het Aanvalsplan in het bijzonder? In dit hoofdstuk wordt meer in beschouwende zin gesproken over de inzichten, ontwikkelingen en opbrengsten die zijn verkregen met betrekking tot het voorkomen en het bestrijden van laaggeletterdheid in het algemeen en het Aanvalsplan in het bijzonder. Zoals eerder vermeld worden er in 2011 nog activiteiten in het kader van het Aanvalsplan uitgevoerd. De resultaten hiervan zullen worden gepresenteerd in een afzonderlijke rapportage.

### **VOORKOMEN VAN LAAGGELETTERDHEID**

In de periode waarin het Aanvalsplan is uitgevoerd, is de aandacht voor kernvakken taal en rekenen in de volle breedte van het onderwijs sterk toegenomen. Dat heeft geresulteerd in één beleidskader voor alle onderwijssectoren (met uitzondering van Educatie). In het *Referentiekader Taal en Rekenen* zijn voor al deze onderwijssectoren streefniveaus vastgelegd. Hiermee wordt beoogd dat de taal- en rekenprestaties in alle leeftijdsfasen van primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs tot het hoger onderwijs verbeteren. Invoering van toetsen en examens die hierbij aansluiten, verloopt volgens plan. Veel aandacht gaat uit naar implementatie van de referentieniveaus en professionalisering op schoolniveau en bij de lerarenopleidingen.

Dit beleid is tot stand gekomen vanuit regulier beleid van OCW. Daarbij lagen ook andere doelstellingen ten grondslag dan de preventie van laaggeletterdheid. Met dit beleidskader is wel een basis gelegd voor de verbinding tussen bestrijden en voorkomen van laaggeletterdheid. De beoogde afname van het percentage 15-jarigen dat op of onder PISA-niveau 1 zit, zal echter nog de nodige inzet van onderwijsinstellingen vragen. De minister heeft hier in haar voortgangsbrief over de implementatie van de referentieniveaus taal en rekenen op gewezen<sup>54</sup>. Het ministerie van OCW heeft nieuwe doelstellingen voor 2015 geformuleerd met de ambitie het percentage verder terug te dringen tot 8% op het laagste niveau en het percentage op het hoogste niveau te verhogen. De effecten van de beleidsmaatregelen gericht op de verbetering van taal en rekenprestaties mogen over enige jaren verwacht worden.

Leesbevordering heeft vanuit preventieoptiek een belangrijke betekenis. Vanaf 2006 zijn ontwikkelde activiteiten binnen leesbevorderingsbeleid nadrukkelijker in de context van een doorlopende leeslijn komen te staan. Het leesbevorderingsprogramma *Kunst van Lezen*, dat in opdracht van het ministerie van OCW is uitgevoerd, heeft een extra impuls gegeven aan leesbevordering en heeft tot doel taalachterstanden terug te dringen. Bibliotheken nemen het voortouw bij leesbevorderingsnetwerken om organisaties als scholen, gemeenten, consultatiebureaus, kinderdagverblijven en peuterspeelzalen structureel te binden aan leesbevordering. Of de doelstelling – in meer dan de helft van alle gemeenten worden leesbevorderingsplannen uitgevoerd – is behaald, is een vraag die moeilijk te beantwoorden is, omdat specifieke registratie hierover vooralsnog ontbreekt. Wel blijkt 82% van de G52 gemeenten een bijdrage te leveren aan het opzetten van samenwerking met bibliotheken ter stimulering van leesbevorderende activiteiten. Tevens kan worden geconstateerd dat leesbevordering in en buiten het onderwijs steeds meer aandacht heeft gekregen en dat er steeds meer partijen bij betrokken worden (naast bibliotheken en scholen ook (gast)ouders, vrijwilligers, peuterspeelzalen, instellingen voor kinderopvang e.a.).

<sup>54</sup> Voortgangsrapportage over de invoering van referentieniveaus taal en rekenen (juni 2011), Ministerie van OCW, Den Haag.

### **BESTRIJDEN VAN LAAGGELETTERDHEID**

Een opbrengst van het Aanvalsplan is dat niet alleen de volwasseneneducatie bijdraagt aan het bestrijden en oplossen van de problematiek van laaggeletterdheid. Er is inmiddels sprake van een infrastructuur die – naast de publiek bekostigde Educatie – bestaat uit private scholingsaanbieders, sociale partners, vrijwilligers, bibliotheken, maatschappelijke organisaties zoals gezondheidscentra, woningbouwverenigingen en welzijnsorganisaties. Door deze infrastructuur is een basis gelegd voor het herkennen en signaleren van het probleem van laaggeletterdheid.

Gemeenten, afdelingen Educatie van roc's, private taalaanbieders, taalambassadeurs en intermediaire organisaties zoals bibliotheken, scholen, huisartsen, consultatiebureaus, woningcorporaties e.a. dragen zorg voor werving van laaggeletterden voor scholing. Programma's met educatieve televisie en online leren zijn succesvol in het stimuleren van mensen om (weer) te gaan leren.

### **BEDRIJVEN**

Medewerkers van gemeenten, UWV WERKbedrijf en bedrijven zijn steeds beter in staat om het probleem van laaggeletterdheid te herkennen en laaggeletterden door te verwijzen. Om problemen op te lossen is meer nodig dan herkennen en signaleren. Adressering en eigenaarschap is daarvoor noodzakelijk. Dat betekent ook dat oplossingen ingebed moeten worden in de bestaande werkprocessen van de verschillende organisaties en dat in de keten van Leven Lang Leren goed moet worden samengewerkt en activiteiten op elkaar moeten worden afgestemd. Dat lukt deels wel en deels nog niet. Initiatieven vinden veelal nog te gefragmenteerd plaats en teveel op tijdelijke c.q. projectbasis.

Bevordering van geletterdheid zou structureel in CAO afspraken moeten worden vastgelegd en onderdeel moeten uitmaken van het scholings- en opleidingsbeleid van werkgevers waarbij de verbinding gelegd kan worden met A&O/O&O fondsen. Het zal de komende tijd de nodige inspanningen vragen van alle partijen in de keten om voldoende probleemeigenaarschap te ontwikkelen en de specifieke maatregelen die gericht zijn op behoud en bevordering van geletterdheid, te borgen op alle niveaus – van bestuurder tot werkvloer, in grote en kleine organisaties – en vervolgens in te bedden in de bestaande werkprocessen van en tussen de verschillende partijen.

Eerder is toegelicht dat het in beeld brengen van het percentage bedrijven dat daadwerkelijk met laaggeletterdheid aan de slag is gegaan, niet haalbaar is. De doelstelling van het Aanvalsplan moet dan ook vooral worden gezien als een prikkel voor werkgevers om laaggeletterdheid aan te pakken en werknemers te motiveren tot scholing in het kader van employability en duurzame inzetbaarheid. De aanpak vanuit de sector in het perspectief van loopbaan- en opleidingsbeleid biedt daarvoor mooie aanknopingspunten. Datzelfde geldt voor de verbinding met regionaal arbeidsmarktbeleid.

### **GEMEENTEN EN PROVINCIES**

In de eerste fase van de uitvoering van het Aanvalsplan bleek dat veel gemeenten actief werden in de aanpak van laaggeletterdheid. Dat werd afgemeten aan het aantal gemeenten dat gemeentelijke aanvalsplannen had vastgesteld. Per 2009 was de doelstelling van het Aanvalsplan behaald. De mate waarin gemeenten een 'beleidsrijke' aanpak vormgaven varieerde sterk per gemeente. En daarmee lijkt de doelstelling per 2010 onder druk te staan. Een positieve ontwikkeling is dat gemeenten aangeven dat de aanpak van laaggeletterdheid meer verweven wordt met leesbevordering en met andere beleidsterreinen, waaronder het regionaal arbeidsmarktbeleid en dat steeds meer gemeenten 'laaggeletterden' tot prioritaire doelgroep hebben benoemd. Mogelijk dat deze beleidskeuzes nieuwe impulsen geven aan de voorgestane ketenaanpak.

Als het gaat om provincies kan worden geconstateerd dat de meeste provincies provinciale aanvalsplannen gerealiseerd hadden in 2009. Daarmee werd de derde doelstelling van het Aanvalsplan behaald. Provincies zijn met name actief in relatie tot leesbevordering en bibliotheken. In de nieuwe kaderstellende notitie over de rol van de provincies zien provincies echter voor zichzelf nauwelijks nog een rol als het gaat om onderwijs en ligt hun focus nu vooral op de regionale arbeidsmarkt.

### **EDUCATIE**

Educatie staat als publiek bekostigde voorziening in de bestrijding van laaggeletterdheid onder druk. De doelstelling van het Aanvalsplan om de deelname aan lees- en schrijfcursussen te verhogen is in 2009 nagenoeg gerealiseerd, maar afdelingen Educatie van roc's verkeren in

lastige omstandigheden. De deelname is in 2010 teruggelopen tot 10.000 deelnemers op jaarbasis. Veel afdelingen Educatie hebben te maken met interne reorganisaties en terugloop van inkoop van Educatietrajecten door gemeenten. Deels heeft dat te maken met de vermindering van het Educatiebudget als gevolg van uitname van middelen en bezuinigingen. Deels moeten oorzaken gezocht worden in de onzekerheid rondom de positionering van Educatie in de nabije toekomst (nu nog wettelijke taak van de roc's maar mogelijk in de toekomst marktwerking) en deels liggen oorzaken ook bij de roc's zelf; zij hebben moeite om de transitie naar meer vraaggestuurd werken te realiseren.

Deelnemers aan lees-,schrijf,- en rekencursussen in Educatie volgen in meerderheid cursussen op de laagste KSE-niveaus, gericht op sociale redzaamheid. Blijkbaar is het de Educatie niet gelukt om verbindingen te maken met bedrijven om ook werkgerelateerde trajecten aan te bieden.

Onderzoek dat uitgevoerd is naar leereffecten van Educatie biedt interessante aanknopingspunten voor de verbetering van de kwaliteit van lees-, schrijf-, en reketrajecten, zoals het creëren van transfermogelijkheden en het betrekken van de sociale omgeving van de deelnemers bij het leren. Dit pleit voor een geïntegreerde aanpak met de praktijk, andere vormen van scholing en een meer vraaggerichte benadering.

### **DIGITAAL LEREN**

De afgelopen jaren heeft digitaal leren voor laaggeletterden een belangrijke impuls gekregen. Er blijkt ook geen sprake van een 'digitale kloof'. Ook beschikt het merendeel van de laaggeletterden over computers en is actief op internet. Uit onderzoek is gebleken dat via een multimediale mix van online oefenprogramma's, televisieseries en schriftelijke materiaal veel volwassenen zijn bereikt; ook volwassenen die niet eerder deelnamen aan een cursus. Blijkbaar zijn deze programma's en materialen succesvol in het aanspreken van mensen en het stimuleren om te gaan leren. Gebruikers geven aan dat zij deze materialen in hoge mate waarderen. Er zijn nog nauwelijks gegevens voorhanden over de leeropbrengsten van deze informele vormen van leren.

## ONDERZOEKSRISULTATEN

Eén van de doelstellingen van het Aanvalsplan was de verbetering van de effectiviteit door onderzoek en monitoring. Vanuit het Aanvalsplan zijn verschillende monitoronderzoeken uitgevoerd. De resultaten van deze onderzoeken geven onderbouwing van de resultaten en opbrengsten die in deze rapportage zijn beschreven.

Een belangrijke opbrengst die uit het onderzoek naar voren is gekomen, is dat laaggeletterdheid een breed begrip is waarbij er sprake is van een glijdende schaal van meer of minder laaggeletterd. Laaggeletterdheid blijkt voor te komen bij jongeren en ouderen, bij mannen en vrouwen, bij allochtonen en autochtonen. Ook is duidelijk geworden dat laaggeletterdheid een fenomeen is dat om structurele oplossingen en een brede aanpak vraagt, zowel in het voorkomen als in het bestrijden ervan. De uitdaging is vooral te investeren in jongeren en volwassenen aan de bovenkant van de schaal van laaggeletterdheid. Daar blijkt immers de meeste winst te behalen.

Naast de onderzoeksactiviteiten die vanuit het Aanvalsplan zijn uitgevoerd, is de kennisbasis over laaggeletterdheid de afgelopen periode uitgebreid door internationaal onderzoek zoals PISA en ALL. Resultaten van dit onderzoek zijn verwerkt in deze rapportage. Ook door de organisaties en partijen zelf zijn vanuit eigen middelen of elders verworven middelen onderzoeken uitgevoerd. Ook die onderzoeksresultaten dragen bij aan de verbreding van de kennisbasis over laaggeletterdheid. Veel van deze onderzoeksrapporten zijn gebruikt bij de onderbouwing van beschreven opbrengsten. Ze zijn terug te zien in het overzicht van geraadpleegde literatuur bij deze rapportage.

Er is echter nog meer kennis nodig. Zoals gezegd is er nog weinig bekend over opbrengsten van non-formeel leren en digitaal leren. Ook is niet bekend hoeveel laaggeletterden deelnemen aan leertrajecten die door private taalaanbieders en bedrijven worden aangeboden en wat de resultaten daarvan zijn. Een verkenning hiervan heeft in het kader van het Aanvalsplan wel een aantal malen plaatsgevonden maar het blijkt lastig om systematisch gegevens boven tafel te krijgen. Bedrijven blijken aandacht voor lezen en schrijven nauwelijks expliciet te benoemen, maar deze vaardigheden komen wel aan bod in functietrainingen en beroepskwalificerend scholingsaanbod. Hierbij vindt naar verwachting ook niveauverhoging van taalvaardigheid



plaats. Tenslotte ontbreekt het aan systematisch onderzoek naar elementen die maken dat een aanpak wel of niet werkt.

Het valt op dat kennisontwikkeling gefragmenteerd plaatsvindt en dat er slechts in beperkte mate sprake is van een geaccumuleerde kennisbasis. De transfer van kennis naar de relevante ketenpartners zou verbeterd kunnen worden zodat gebruik gemaakt kan worden van inzichten die elders verworven zijn en het wiel niet steeds opnieuw uitgevonden hoeft te worden.

### **COMMUNICATIE**

Communicatieresultaten mogen niet ontbreken bij het opmaken van de balans na vijf jaar Aanvalsplan. Door mediacampagnes, de Week van de Alfabetisering en gerichte informatievoorziening is gewerkt aan taboedoorbreking en bewustmaking van het thema laaggeletterdheid. Onderzoek laat zien dat de bekendheid met laaggeletterdheid bij het grote publiek jaarlijks is toegenomen<sup>55</sup>. Het thema laaggeletterdheid is steeds beter bespreekbaar met ketenpartners die een rol hebben bij de aanpak.

Méér dan in de periode voor het Aanvalsplan is het thema verbreed van een onderwijskundig thema naar een breder maatschappelijk thema en staat het op de bestuurlijke agenda's van private en publieke partijen en organisaties.

De conclusie dat deze opbrengst enkel en alleen aan het Aanvalsplan kan worden toegeschreven is – zoals in voorgaande hoofdstukken is toegelicht – niet gerechtvaardigd. Maar het Aanvalsplan heeft hieraan wel degelijk een belangrijke bijdrage geleverd.

<sup>55</sup> Jaarlijks is door NIPO onderzoek uitgevoerd naar bekendheid met laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking. De resultaten van deze onderzoeken zijn opgenomen in de jaarverslagen van Stichting Lezen & Schrijven.

## 5.2 Aanbevelingen

Op basis van de resultaten van vijf jaar Aanvalsplan Laaggeletterdheid die blijken uit deze rapportage, kunnen de volgende vijf aanbevelingen geformuleerd worden:

- 1 Laaggeletterdheid is een gegeven dat vraagt om structureel beleid. In dit beleid moet niet zozeer de focus gelegd worden op laaggeletterdheid, maar op opleidingsmogelijkheden die gericht zijn op duurzame maatschappelijke participatie en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De vraaggestuurde aanpak en samenwerking tussen publieke en private partijen is hierbij het uitgangspunt. Gezien de resultaten van het Aanvalsplan zou dit beleid zich op twee groepen moeten richten. Enerzijds op de groep laaggeletterde volwassenen aan de onderkant van de schaal van laaggeletterdheid. De Rijksoverheid draagt de verantwoordelijkheid om te voorzien in een structurele, publieke voorziening waardoor deze volwassenen hun taal- en rekenvaardigheden kunnen verbeteren. Anderzijds zal dit beleid zich moeten richten op de (grootste) groep laaggeletterden die zich aan de bovenkant van de laaggeletterdheidschaal bevindt. Deze groep moet in het kader van duurzame inzetbaarheid niet zozeer aangesproken worden op het laaggeletterd zijn – zij ervaren zichzelf niet als zodanig – maar op de eigen verantwoordelijkheid om te werken; zowel aan de eigen ontwikkeling gericht op participatie in de samenleving als aan hun positie op de arbeidsmarkt. Deze verschillende groepen vragen om verschillende benaderingen. Het accent heeft tot nu toe vooral gelegen op de groepen aan de onderkant terwijl de grootste winst aan de bovenkant behaald kan worden.
- 2 In de uitvoering van het beleid is het aan publieke en private partijen in de keten om een effectieve aanpak te ontwikkelen. Aan de ene kant gaat het hierbij om maatschappelijke organisaties zoals bibliotheken, vrijwilligersorganisaties, gezondheidsinstellingen, basisscholen en verenigingen. Aan de andere kant om partijen die een rol hebben in de ontwikkeling van de arbeidsmarkt en arbeidsmobiliteit. Hiervoor kan aansluiting gezocht worden bij het advies van de SER over de arbeidsmobiliteit aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Werkgevers kunnen hierbij een belangrijke rol spelen in het kader van loopbaan- en scholingsbeleid. Vanuit overheidsbeleid ligt hier niet alleen een verantwoordelijkheid voor OCW, maar ook voor SZW. Gemeenten zijn probleemeigenaar en

regievoerder in de regionale aanpak en ontwikkeling van plannen in het kader van regionaal arbeidsmarktbeleid. Tevens kunnen zij als toezichthouder fungeren voor de groep laaggeletterden aan de onderkant van de arbeidsmarkt.<sup>56</sup>

- 3 Voor een succesvolle aanpak van laaggeletterdheid is het belangrijk het beleid rondom laaggeletterdheid nog meer te verbinden met het reguliere beleid voor de verbetering van taal- en rekenprestaties van OCW. Het bestaande referentiekader taal en rekenen kan als beleidsinstrument ingezet worden voor de ontwikkeling van programma's, materialen en meting van resultaten voor volwasseneneducatie. Een tweede instrument is het toezicht op de kwaliteit van leraren en docenten met betrekking tot de kernvakken taal en rekenen. Zowel bij professionalisering op schoolniveau als bij de lerarenopleidingen kan meer gericht aandacht besteed worden aan de kennisbasis en competenties die nodig zijn om leerlingen te ondersteunen bij de verbetering van hun taal- en rekenvaardigheid, het onderhoud én de toepassing van deze vaardigheden in de contexten waarin zij het nodig hebben. Daarnaast zal er aandacht moeten zijn voor het onderwijskundig leiderschap binnen de instellingen om de implementatie van de referentieniveaus succesvol te laten verlopen en een goed taal- en rekenbeleid op te zetten. Het is van belang de ontwikkelingen in het onderwijs met betrekking tot taal- en rekenbeleid en de implementatie van de referentieniveaus goed te monitoren en opbrengsten meetbaar te maken.
- 4 De aanpak van laaggeletterdheid is slechts deels een taak van de volwasseneneducatie. Deels vindt het leren van volwassenen plaats in non-formele settings en veelal ook op informele wijze. Laaggeletterdheid en volwasseneneducatie kunnen ingebed worden in het stelsel van Nederlandse en Europese standaarden voor kwalificaties (NLQF). Uitwerking van basisvaardigheden in relatie tot het NLQF is van belang. De implementatie van het NLQF zal een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het inzichtelijk maken van leerresultaten waarmee formele en non-formele educatie gelijkwaardig herkend en erkend kunnen worden. Zo ontstaat een systeem en structuur voor *Leven Lang Leren* die vooral van belang is in het kader van duurzame participatie in de samenleving en duurzame inzetbaarheid en mobiliteit op de arbeidsmarkt.

<sup>56</sup> SER (2011). *Werk maken van Baan-Baanmobiliteit*.

- 5 Een laatste aanbeveling is het opstellen van een onderzoeksagenda rond het thema laaggeletterdheid voor de komende jaren. Op deze manier worden verschillende onderzoeksdesigns, plannen van aanpak en benaderingen van laaggeletterdheid in kaart gebracht. Hierdoor wordt een kennisbasis aan wetenschappelijk gefundeerde onderzoeken en inzichten rondom dit onderwerp opgebouwd die aanknopingspunten biedt voor beleidsvorming en beleidsuitvoering. Door te zorgen voor een zorgvuldige verzameling op één centraal punt en kennisdeling van onderzoeksresultaten met alle actoren in de keten van *Leven Lang Leren*, ontstaat een bredere kennisbasis voor een structurele aanpak.

# Geraadpleegde literatuur

---

- Beekhoven, S., Jepma, IJ., Kooiman, P. & Vegt, A.L. van der (2009). *Landelijke Monitor Voor- en vroegschoolse educatie*. Amsterdam: Sardes.
- Bert, T.H., Gorp, D.M. van & Kooten, J.M. van (2004). *Kenniseconomie en Laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Boekhoven, S., Broekhof, K. & Nijssen, A. (2010). *Kunst van Lezen Monitor. Vervolgmeting 2010*. Amsterdam: Sardes.
- Bohenn, E. e.a. (2004). *Laaggeletterd in de Lage Landen: hoge prioriteit voor beleid*. Den Haag: Nederlandse Taalunie.
- Bohenn, E. e.a. (2007). *Raamwerk Nederlands, Nederlands in (v)mbo-opleiding, beroep en maatschappij*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Bohenn, E. e.a. (2009). *Handboek NT1. Didactiek en filosofie van het lees- en schrijfonderwijs aan volwassenen*. Den Haag: Stichting Expertisecentrum ETV.nl.
- Bouma, S. & Ruig, L. de (2010). *Werken met taal; bestijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven*. Zoetermeer: Research voor beleid.
- Bremer, F. & Huisman, T. (2000). *Monitor educatie 2000: een onderzoek naar educatiebeleid en praktijk van gemeenten en ROC*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

- CITO (2010). Resultaten Pisa-2009. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. *Nederlandse uitkomsten van het Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied van leesvaardigheid, wiskunde en natuurwetenschappen in het jaar 2009*. Arnhem: CITO.
- CITO (2007). *Resultaten Pisa-2006. Nederlandse uitkomsten op het gebied van natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde*. Arnhem: CITO.
- CITO (2011). *Meting taal en rekenen 2010, Tweede meting: een indicatie van leerprestaties in temen van referentiekader*. Arnhem: CITO.
- Doets, C. & Huisman, T. (1991). *Functionele ongeletterdheid in Nederland*. Amersfoort: Stichting SVE (Landelijk Studie- en Ontwikkelingscentrum Volwasseneneducatie).
- Doets, C. e.a. (2008). *Palet van de non-formele-educatie in Nederland*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Dungen, M. van den & Westerhuis A. (2010). *Succesfactoren voor verduurzaming leren en werken*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Dungen, S. van den (2011). *Tijdelijke stimuleringsmaatregel leren & werken voor werkend jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden-kwantitatieve monitor 2010, resultaten 3<sup>e</sup> peiling*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Eimers, T., Keppel, E. & Jager, A. (2010). *De bbl als leerweg voor volwassenen; een kwantitatieve analyse van deelnemers van 23 jaar en ouder in de beroepsbegeleidende leerweg in het mbo*. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Geertsema, A. e.a. (2010). *Monitor Laaggeletterdheid G52, Stand van zaken met laaggeletterdheid in de G52 gemeenten*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Greef, M. de (2009). *Leren voor Leven, een eigen plek in het dagelijks leven, onderzoeksresultaten outcome en invloed van volwasseneneducatie*. Velp: Spectrum CMO.

- Greef, M. de (2011). *Ondersteuning en certificering van digitaal leren voor laagopgeleiden*. 's-Hertogenbosch: Arteduc.
- Greef, M. de, 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* (Volume 28 issues 1-2 March/ June 2011).
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2006). *Stil vermogen, een onderzoek naar de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Haan, M. de (2007). *Mbo, tien jaar educatie*. De Bilt: MBO Raad.
- Hammink, K. (1987). *Alfabetiseren: tien jaar vechten tegen ongelijkheid*. Amersfoort: Stichting SVE (Landelijk Studie- en Ontwikkelingscentrum Volwasseneneducatie).
- Hammink, K. & Kohlen, P. (1977). *Analfabetisme in Nederland: verslag van een exploratieve studie naar de aard en omvang van semi- en analfabetisme*, uitgevoerd in opdracht van de Commissie Bevordering Plaatselijke Educatieve Netwerken, de Commissie Open School en het Ministerie van Sociale Zaken/Projekt Permanente Educatie. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Hanekamp, M. e.a. (2011). *Monitor deelname aan lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2010*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Hegarty, A. & Feeley, M. (2011). *Connected! Improving Literacy and computer skills through online learning. A focused evaluation on the National Adult Literacy Agency's (NALA's) Distance Learning Service in 2010. Final Report*. Dublin: NALA.
- Hofstede, H. (1991). *Lezen en schrijven, praktisch onmisbaar: advies van de Stuurgroep Internationaal Jaar van de Alfabetisering 1990*. Amersfoort: Landelijke Stuurgroep Internationaal Jaar van de Alfabetisering.

- 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 voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Houtkoop, W. (2002). *De mensen op niveau 1*, In: W. Houtkoop. & A.M.L. van Wieringen, *De omgeving van het beroepsonderwijs, Jaarboek 2001/2002 van het Max Goote Kenniscentrum*, Den Haag, Elsevier.
- Houtkoop, W. (2007). *Voortgangsrapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid over het jaar 2006*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Houtkoop, W. (2008). *Voortgangsrapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid over het jaar 2007*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Houtkoop, W. (2011). *ALL rapport*, nog te verschijnen. 's-Hertogenbosch/Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Kasperkovitz, J., Tits, M. van & Fuhr, S. von der (2010). *De Leerfunctie van bibliotheken in beeld*. Den Haag: SIOB.
- Kleijnen, R. & Sui Lin Goei (2010). *Protocol Dyslexie mbo*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Kuiken, F. (2009). *Voortgangsrapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid over het jaar 2008*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Kuiken, F. (2010). *Voortgangsrapportage Aanvalsplan Laaggeletterdheid over het jaar 2009*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Kuijpers, C., Hollander, I. en Thijssen, R. (2011). *Een Taal voor Taal*. 's-Hertogenbosch: CINOP.



- Lange, H.M. de (1969). *Functie en toekomst van het vormings- en ontwikkelingswerk met volwassenen in de Nederlandse samenleving: een nota uitgebracht door een studiec commissie in opdracht van het bestuur van het Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- Landelijke Initiatiefgroep Alfabetisering (1979). *Alfabetisering als facet van welzijnsbeleid*. Apeldoorn: Landelijke Stichting Werkwinkel Steunpunt Alfabetisering.
- Landelijke Projectgroep Alfabetisering (1983). *Advies over de hoofdlijnen van een regeling voor alfabetiseringsactiviteiten*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Lindhout, P. (2009). *Taalproblemen bij BRZO- en ARIE-bedrijven. Een onderschat gevaar? Een verkennend onderzoek naar het raakvlak tussen taalproblemen en zware ongevallen*. Proefschrift. Delft: TU-Delft.
- Litjens, P. e.a. (2010). *Referentieniveaus taal en rekenen in het mbo: een vergelijking op hoofdlijnen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Litjens, P. e.a. (2010). *Monitor deelname aan lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2009*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Lupi, C., Greef, M. de, Segers, M. & Verté, D. (2011). *Does adult education make a difference? The results of a survey in eight European countries*. Grundvig project. Education and Culture DG. Lifelong Learning Programme European commission.
- MacLeod, S. & Straw, S. (Eds) (2010). *Adult basis skills*. Reading: CFBT Education Trust.
- Meijerink e.a. (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Enschede: SLO.
- Meijerink e.a. (2009). *Over de drempels met taal en rekenen. Een nadere beschouwing*. Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Enschede: SLO.

- Meijerink e.a. (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. De referentieniveaus. Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Enschede: SLO.
- Ministerie van OCW (2008). *Basisvaardigheden taal in het voortgezet onderwijs*. Inspectierapport 2007-32. 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 OCW (2008). *De Staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2006/2007*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.
- Ministerie van OCW (1987). *Rijksregeling en Handleiding basiseducatie*, Den Haag: Ministerie van O&W
- 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 (2011). *Actieplan primair onderwijs Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan voortgezet onderwijs Beter Presteren*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan Leraar 2020. Een krachtig beroep!* Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan mbo Focus op Vakmanschap 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Neuvel, J. (2007). *Monitor Lees en Schrijf! 's-Hertogenbosch*: CINOP.
- Neuvel, J. & Bersee, T. e.a. (2003-2005). *Deelname aan het alfabetiseringsonderwijs: nulmeting en vervolgmetingen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

- Neuvel, J., Bersee, T., Exter, H. den & Tijssen, M. (2004). *Nederlands in het middelbaar beroepsonderwijs. Een verkennend onderzoek naar het onderwijsaanbod Nederlands en de taalvaardigheid van de leerlingen*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Neuvel, J. e.a. (2007). *Monitor deelname aan het lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2006*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Neuvel, J. e.a. (2008). *Monitor deelname aan het lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2007*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Neuvel, J., Litjens, P., Groot, A., Langens, E., Meziani, M. & Verspiek, M. (2009). *Monitor deelname aan het lees- en schrijfonderwijs door laaggeletterden 2008*. 's-Hertogenbosch: CINOP.
- Onderwijsraad (2006 en 2007). *Versteviging van kennis in het onderwijs*, verkenning in 2006 en advies in 2007. Den Haag: Onderwijsraad.
- Phillips, L. & Smith, R. (2010). *Using flexible learning as a medium to develop adult basic skills*. S. MacLeod and S. Straw: Adult basic skills. Reading: CfBT Education Trust.
- Raaphorst, E. & Steehouder, P. (2010). *Nederlandse taal in het mbo, beleid en praktijk*. 's-Hertogenbosch/ Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Reder, S. (2009). *The development of literacy and numeracy in adult life*, S. Reder en J. Bynner eds.: Tracking adult literacy and numeracy skills (p. 59-84). New York: Routledge.
- Research voor Beleid (2011). *De aanpak van laaggeletterdheid door openbare bibliotheken*. Onderzoek i.o.v. Sectorinstituut Openbare Bibliotheken, Den Haag.
- Schoonhoven, R. van (2007). *Educatie: een tak apart, Dl. I: Inburgering en marktwerking*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

- Schoonhoven, R. van (2008). *Educatie: een tak apart, Df II: Vavo en overige trajecten*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- SER (2011). *Werk maken van Baan-Baanmobiliteit*. Den Haag: Commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken. SER.
- Smit, S. met medewerking van Bersee, T. (2009). *Ik wil nou eens een keer zelfstandiger worden!* Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van laaggeletterden en docenten met het multimedialprogramma *Lees en Schrijf! Taal op je werk*. Rotterdam: NextValue.
- Smit, A, Bohnenn, E. & Hazelzet, A. (2006). *Laaggeletterdheid in het werk. Een kwalitatief onderzoek naar lees-schrijven rekentaken in de kenniseconomie*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Steehouder, P. (2010). *Monitor duale en evc-trajecten*. Projectdirectie Leren en Werken. 's-Hertogenbosch/ Utrecht: Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ecbo).
- Stichting Lezen & Schrijven (2004-2010). Jaarverslagen. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Stichting ABC (2000). *Stichting Belangenbehartiging Alfabetisering, Alfabetisering autochtonen 2000+* (herziene versie *ABC als Deltaplan*, 2006). Tilburg: Stichting ABC.
- Twickler, Th.B., Hoogstraten, E., Reuver, A., Singels, L., Stronks, K. & Essink-Bot, M-L. (2009). Laaggeletterdheid en beperkte gezondheidsvaardigheden vragen om een antwoord in de zorg. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* (153: A250).
- Vernooy, K. (2009). *Lezen stopt nooit! Van een stagnerende naar een doorgaande leesontwikkeling voor risicolezers*. Lectoraat doorlopende leerlijnen: Effectief taal- en leesonderwijs. Hengelo: Hogeschool Edith Stein.
- Weijers, E. & Bouwmans, M. (2011). *Actis onderzoek: Quicksan nascholing taal en rekenen*. Rotterdam: Actis.

# Overzicht geconsulteerde organisaties en personen

---

Bijlage

# 1

- Arteduc: Maurice de Greef
- CINOP: Marja van den Dungen, Ina den Hollander, Christel Kuijpers
- Landelijk Expertisecentrum beroepsonderwijs (ecbo): Willem Houtkoop
- MBO Raad: Mieke de Haan
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: Theo Stokvis
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Meike Vos
- Sectorinstituut Openbare Bibliotheken (SIOB): Lourina de Voogd, Marjolein Oomes
- Stichting Lezen & Schrijven: Paul Mosterd, Margreet de Vries
- Stichting Expertisecentrum ETV.nl: Ben Vaske
- Stichting Lezen: Gerlien van Dalen
- Stichting van de Arbeid: Cecile Lambregts
- Stichting ABC: Kees Hammink



# Lijst met afkortingen

---

Bijlage

# 2

ALL	Adult Literacy and Life Skills Survey
A&O fondsen	Arbeidsmarkt en Ontwikkelingsfondsen
IALS	International Adult Literacy Survey
ASA	Antillen, Suriname en Aruba
bbI	beroepsbegeleidende leerweg
bve	overkoepelende benaming voor instellingen voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEF	Common European Framework of References of modern Languages
Crebo	Centraal register beroepsopleidingen
Croho	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
Educatie	onderwijssoort, afdeling binnen roc's waar volwassenenonderwijs wordt geboden
EQF	European Qualification Framework Lifelong Learning
ESF	Europees Sociaal Fonds
KSE	Kwalificatiestructuur Educatie
Mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NLQF	Nederlandse vertaalslag van het EQF
NT1	Nederlands als moedertaal voor autochtone Nederlanders
NT1½	Aanbod Nederlands aan anderstaligen die wel Nederlands spreken maar niet of niet goed, Nederlands kunnen lezen en schrijven
NT2	Nederlands als tweede taal voor niet Nederlands sprekende allochtone volwassenen
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
O&O fondsen	Opleidings- en Ontwikkelfondsen
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

OR	Ondernemingsraad
PIAAC	Programme for International Assessment of Adult Competences
PISA	Programme for International Student Assessment
po	primair onderwijs
ROA	Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt
roc	regionaal opleidingscentrum
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
vmbo	voortgezet middelbaar beroepsonderwijs
vo	voortgezet onderwijs
ve	voor- en vroegschoolse educatie
WEB	Wet Educatie Beroepsonderwijs
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WWB	Wet Werk en Bijstand





In 2006 is door het ministerie van OCW gestart met de ontwikkeling van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid. Met dit Aanvalsplan is gewerkt aan een brede en integrale aanpak van laaggeletterdheid bij volwassen Nederlanders.

In deze publicatie wordt de balans opgemaakt. Wat zijn de opbrengsten van vijf jaar versterkte aandacht voor laaggeletterdheid? Wat is veranderd ten opzichte van vijf jaar geleden? Welke initiatieven zijn ontwikkeld en hoe hebben die uitgepakt?

De rapportage is gestoeld op wetenschappelijk onderzoek. Niet eerder gepubliceerde resultaten van internationaal onderzoek geven inzicht in de omvang en aard van laaggeletterdheid in Nederland. Daaruit blijkt ondermeer dat laaggeletterdheid een structureel gegeven is. Het rapport vormt een basis voor beleidskeuzes van de Rijksoverheid, lokale overheden, onderwijsinstellingen, branches en bedrijven en de vele maatschappelijke organisaties die een rol willen spelen in effectieve aanpakken van laaggeletterdheid.

Deze uitgave is tot stand gekomen in het kader van het *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*: 'Van A tot Z betrokken' van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

