

## **Geletterdheid in Nederland**

### *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015*

In dit Actieplan vindt u de plannen van het kabinet om de geletterdheid van de groep laaggeletterden in Nederland verder te bevorderen. Het betreft de volgende acties:

- De focus bij educatie van volwassenen komt te liggen op taal en rekenen.
- De kwaliteit en effectiviteit van opleidingen wordt verhoogd.
- Er komt meer helderheid over de prijs-kwaliteitverhouding van educatieactiviteiten.
- Nieuwe werkwijzen worden beproefd door middel van pilots.
- De inzet om de doelgroep laaggeletterden te bereiken, wordt vergroot.
- De voortgang en effectiviteit van de maatregelen van dit actieplan worden gemonitord.

Deze maatregelen zijn een vervolg op het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010.

In de afgelopen jaren heeft uw Kamer jaarlijks een voortgangsrapportage over het Aanvalsplan ontvangen. In de bijlage bij dit actieplan treft u het rapport 'Opbrengsten in beeld' aan. Het rapport is ter voorbereiding op dit actieplan opgesteld en biedt inzicht in de huidige situatie in Nederland. Zo blijkt uit het rapport onder meer dat in absolute zin de autochtonen in de meerderheid (70%) zijn als het gaat om laaggeletterdheid, maar dat bij allochtonen relatief gezien laaggeletterdheid vaker voorkomt. Verder blijkt dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn en dat de helft van de laaggeletterden werkt. Het rapport brengt de beschikbare kennis over laaggeletterdheid en de effecten van educatietrajecten in Nederland in beeld. Tevens blikt het terug op de maatregelen die in de afgelopen jaren zijn genomen in het kader van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010 'van A tot Z betrokken'.

Uit dit rapport, en de conclusies die daarin worden getrokken, blijkt dat er de afgelopen periode belangrijke stappen zijn gezet. Zo is er meer maatschappelijke aandacht gekomen voor het vraagstuk, is de problematiek meer bespreekbaar geworden, zijn er meer partijen (publiek en privaat) bij het vraagstuk betrokken geraakt en is er een infrastructuur ontstaan van publieke en private educatieaanbieders, sociale partners, vrijwilligersorganisaties, bibliotheken, welzijnsorganisaties, gezondheidscentra en woningcorporaties. Ook zijn negen cao's afgesloten met afspraken over verbetering van taalvaardigheid op de werkvloer. Desondanks is nog steeds 10% van de beroepsbevolking laaggeletterd. Dat komt voor een belangrijk deel doordat het een dynamische groep betreft. Er zijn mensen die uit de doelgroep verdwijnen, maar er is ook sprake van nieuwe instroom van laaggeletterden tot de potentiële beroepsbevolking. Daarbij gaat het om zowel jonge als oude(re) mensen, autochtoon en allochtoon. In het rapport wordt de verwachting uitgesproken dat, bij ongewijzigd beleid, ook in 2020 10% van de beroepsbevolking laaggeletterd zal zijn. Mede op basis van het rapport acht het kabinet nieuwe maatregelen nodig.

### **Waarom dit actieplan?**

Geletterdheid is een fundamentele voorwaarde voor duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, zelfredzaamheid van burgers en sociale cohesie (het voorkomen van uitsluiting). Het verhogen van geletterdheid in Nederland vraagt om een individuele en gezamenlijke inzet van burgers zelf, werkgevers, maatschappelijke organisaties en overheden. Dat is de reden dat het kabinet in het regeerakkoord dit actieplan heeft aangekondigd.

Naar schatting telt Nederland nog steeds 1,5 miljoen mensen die problemen hebben met lezen en schrijven. Circa 1,1 miljoen mensen van deze groep behoort tot de potentiële beroepsbevolking (16-65 jaar, waarvan 8% 16-25 jaar, 31% 26-45 jaar en 61% 46 jaar of ouder). Gezegd kan worden dat het taalniveau van de groep laaggeletterden zich bevindt onder niveau 1F (referentieniveaus Meijerink). Het voorkomen en tegengaan van laaggeletterdheid is een sociaal-economisch vraagstuk; de vraag naar arbeid zal stijgen terwijl de beroepsbevolking zal krimpen, we willen de AOW en sociale voorzieningen betaalbaar houden en ondanks de krapte op de arbeidsmarkt blijft het risico van sociale uitsluiting bestaan door werkloosheid en inactiviteit.

De samenleving doet een beroep op alle aspecten van geletterdheid. Beheersing van al die aspecten is sterk verbonden met de economische kansen van individuen. Volwassenen met een laag geletterd niveau lopen meer risico werkloos te raken en/of te blijven. Laaggeletterdheid binnen bedrijven leidt tot risico's met betrekking tot veiligheid, gezondheid en inzetbaarheid. Een basaal niveau van geletterdheid heeft iedere volwassene ook nodig om zichzelf te kunnen redden in onze samenleving, verantwoorde maatschappelijke keuzes te kunnen maken en actief te kunnen deelnemen aan het maatschappelijk leven.

### **Vernieuwing begrip geletterdheid**

Het kabinet acht het noodzakelijk om definiëring van het begrip geletterdheid te vernieuwen voor een effectieve aanpak van (laag)geletterdheid in Nederland. Tot nu toe heeft het accent in Nederland vooral gelegen op lezen en schrijven.

De eisen om maatschappelijk volwaardig te kunnen functioneren worden echter steeds hoger. Bovendien is de samenstelling van de bevolking veranderd onder meer door migratie. Dat vereist herijking van het begrip functionele geletterdheid. Ook in andere landen binnen en buiten Europa is dit in de afgelopen jaren zichtbaar geworden in debat, wetenschappelijke literatuur en gehanteerde definities.

#### Geletterdheid

Geletterdheid omvat luisteren, spreken, lezen, schrijven, gecijferdheid en in dat kader het gebruiken van alledaagse technologie om te communiceren en om te gaan met informatie.

### **Kwestie van lange adem**

De aard van het probleem vraagt om een structurele aanpak met een gerichte focus. Internationaal onderzoek onderschrijft dit. Mede gelet op de ervaringen in andere landen<sup>1</sup> komt het kabinet tot de volgende uitgangspunten voor de aanpak van laaggeletterdheid in Nederland:

- publieke en private aanbieders van educatietrajecten werken richting één set van gemeenschappelijke standaarden en niveaus;
- de kwaliteit van (educatie)programma's dient verbeterd te worden;
- betrokkenheid voor lange termijn én op alle niveaus van (publieke en private) organisaties.
- verandering kost tijd; hoewel met het aanvalsplan een belangrijke stap is gezet is er meer tijd nodig om de impact van beleid te realiseren en verbetering zichtbaar te maken via evaluatie;
- verantwoordelijkheden neerleggen waar ze horen en mensen hierop aanspreken.

De acties in dit plan richten zich op het bevorderen van geletterdheid onder jongeren(I), het bevorderen van geletterdheid onder volwassenen (II) en het voorzien in gedegen evaluatie en innovatie. (III). De beschikbare middelen voor volwasseneneducatie (te weten laaggeletterdheid en NT2) bedragen 57,5 miljoen euro, waarvan 5 miljoen euro wordt afgezonderd t.b.v. pilots uitgevoerd door de Stichting Lezen & Schrijven. Om de beschikbare educatiemiddelen nog efficiënter in te zetten maken we in dit actieplan keuzes over de inzet van die middelen en gaan we op zoek naar nieuwe manieren om meer volwassenen geletterd te maken.

Omdat we als burgers, werkgevers, maatschappelijke organisaties en overheden een gezamenlijk belang hebben, zoekt het kabinet bij de uitvoering van dit plan nadrukkelijk samenwerking met betrokken overheden, publieke en private organisaties en sociale partners.

---

<sup>1</sup> National Adult Literacy Agency (2011). *A literature review of international literacy policies.*

## I. Bevorderen van geletterdheid bij jongeren

### Niet alleen dweilen, de kraan moet verder dicht!

In de aanpak van het bevorderen van geletterdheid valt de meeste winst te behalen onder jongeren die voldoende geletterd het initieel onderwijs verlaten en de arbeidsmarkt opgaan. Om die reden is eerder besloten tot invoering van doorlopende leerlijnen, gestandaardiseerde examinering van taal en rekenen en het referentiekader Nederlandse taal en rekenen in het onderwijs. Een brief over de voortgang van de invoering<sup>2</sup> heeft uw Kamer in juni 2011 ontvangen. In de actieplannen voor lerarenbeleid<sup>3</sup>, primair onderwijs<sup>4</sup>, voortgezet onderwijs<sup>5</sup> en het middelbaar beroepsonderwijs<sup>6</sup> heb ik u dit voorjaar geïnformeerd over mijn agenda voor de komende periode. Om geletterdheid te bevorderen, zijn de maatregelen uit deze actieplannen met betrekking tot de beheersing van de basisvaardigheden taal en rekenen en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten zeer van belang. Het komt nu aan op het verder 'dichtdraaien van de kraan' door het voltooiën van de implementatie. Pas als dat binnen alle scholen het geval is, zal de impact merkbaar worden.

## II. Bevorderen van geletterdheid bij volwassenen

### a. Verhogen prestaties volwasseneneducatie

Het kabinet zet in op verhoging van prestaties van alle (publieke) onderwijssectoren. Dat geldt ook voor de sector volwasseneneducatie. De focus in het publieke aanbod wordt volledig gericht op het verhogen van geletterdheid. Met betrekking tot deze sector neem ik de volgende maatregelen.

#### *Wijziging wet- en regelgeving*

Op dit moment bereid ik een wijziging van wet- en regelgeving inzake vavo en overige educatieopleidingen voor. Ik beoog inwerkingtreding in januari 2013. Het gaat om de volgende veranderingen:

- Binnen de volwasseneneducatie geeft het kabinet prioriteit aan het bevorderen van geletterdheid. De huidige definities van 'sociale redzaamheid' en 'breed maatschappelijk functioneren' geven de ruimte voor het aanbieden van allerlei cursussen zoals Engels en assertiviteitstrainingen. Dit kan straks niet meer. De opleidingen zullen alleen nog gericht zijn op de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. Vanzelfsprekend maakt toepassing van alledaagse informatie- en communicatietechnologie onderdeel uit van de opleidingsprogramma's.
- Gemeenten kopen educatietrajecten taal en rekenen in bij roc's. Er moet transparantie gaan ontstaan over de prijs/kwaliteitverhouding (standaardisering van prijzen) bij de inkoop van educatie bij roc's door gemeenten. Dat geeft inzicht in de kosten en inspanning van roc's enerzijds en opbrengsten anderzijds. Ook de totstandkoming van een overeenkomst tussen gemeente en roc wordt dan eenvoudiger. De administratieve lasten voor gemeenten worden lager. Over deze prijs/kwaliteitverhouding wil ik landelijke afspraken maken met de gemeenten en de roc's.
- De gemeenten bepalen - en leggen in afspraken expliciet vast- voor welke prioritaire doelgroepen laaggeletterden (qua achtergrondkenmerken, leeftijd en niveau) educatietrajecten taal en rekenen worden ingekocht bij de roc's.
- Ik ga algemene standaarden vaststellen voor de opleiding van volwassenen met betrekking tot de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. Deze standaarden sluiten aan bij het referentiekader voor Nederlandse taal en rekenen en passen binnen het Nederlandse Kwalificatiekader (beschrijft alle kwalificatieniveaus in Nederland en wordt gekoppeld aan het European Qualifications Framework). Bij de ontwikkeling van deze standaarden zal ik uitgaan van reeds bestaande structuren en niveaubeschrijvingen. Aan de hand van deze standaarden kunnen deelnemers op hun voortgang worden getoetst.

<sup>2</sup> Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (Kamerstukken 2010-2011, 31 332, nr. 16)

<sup>3</sup> Actieplan 'Leraar 2020 – een krachtig beroep!' (Kamerstukken 2010-2011, 32 500-VIII, nr. 176)

<sup>4</sup> Actieplan 'Basis voor presteren, naar een ambitieuze leercultuur voor leerlingen' (Kamerstukken 2010-2011, 32 500-VIII, nr. 176)

<sup>5</sup> Actieplan 'Beter presteren, opbrengstgericht en ambitieus, het beste uit leerlingen halen' (Kamerstukken 2010-2011, 32 500-VIII, nr. 176)

<sup>6</sup> Actieplan mbo 'Focus op vakmanschap 2011-2015' (Kamerstukken 2010-2011, 31 524, nr. 88)

- Ik zal, samen met de betrokken departementen, met voorstellen komen om prikkels in het systeem in te bouwen om volwassenen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid om educatietrajecten te volgen en daadwerkelijk af te ronden. De relatie met het arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid van de minister van SZW is hierbij onderwerp van onderzoek.

Bovengenoemde maatregelen zijn tevens een reactie op de motie Dijsselbloem en Biskop (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 146, nr. 9).

#### *Ondersteuning en implementatie*

Voor de implementatie van het referentiekader Nederlandse taal en rekenen in het mbo heb ik eerder al een Steunpunt taal en rekenen mbo ingesteld. De taken van dit steunpunt worden uitgebreid op het terrein van volwasseneneducatie. In de komende periode levert het steunpunt een belangrijke bijdrage aan de implementatie van de wijzigingen in de volwasseneneducatie en de bevordering van geletterdheid.

#### b. Stroomlijnen beleid gericht op verhogen geletterdheid en duurzame inzetbaarheid

In de afgelopen jaren is goede samenwerking van private en (semi)publieke organisaties en overheden noodzakelijk gebleken. Het kabinet ziet kansen om het effect van beleid te verhogen door te zorgen voor meer samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen van OCW en die van andere ministeries. Daarbij is samenwerking met en ondersteuning van organisaties binnen de publieke en private sectoren onmisbaar. We denken hierbij ondermeer aan gemeenten, consultatiebureaus, bibliotheken, scholen, particuliere opleidingsorganisaties, provincies en werkgevers.

Binnen de rijksoverheid gaat het concreet om het verbinden van OCW-beleid gericht op leesbevordering, met voor- en vroegschoolse educatie, met de emancipatiedoelstellingen gericht op de scholing en arbeidsdeelname van laagopgeleide vrouwen en met het beleid gericht op de basisvaardigheden taal en rekenen in alle onderwijssectoren. Ook de verbinding met rijksbeleid gericht op duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt en op een digivaardig en digibewust Nederland is van belang.

Door het hanteren van de definitie geletterdheid zoals verwoord in dit actieplan wordt aan de doelgroep volwassenen die zowel laaggeletterd als onvoldoende digivaardig is, voor beide basisvaardigheden educatietrajecten aangeboden. Dit heeft een positief effect op hun duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

Het gaat om de volgende acties:

- Nog dit jaar stel ik een programma op voor de periode van 2012-2015 om organisaties te ondersteunen bij de implementatie van de acties uit dit actieplan en hun bijdrage aan geletterdheid via de volgende programmaliijnen onderwijs (1), regio's (2), bedrijfsleven (3) en gezin en gezondheid (4). Deze lijnen zijn gebaseerd op bestaande publieke infrastructuur voor de volwasseneneducatie en op de beschikbare onderzoeksgegevens over mogelijkheden om laaggeletterden te bereiken. Daarnaast zet ik de ontwikkeling van programma's in de digitale leeromgeving voort. In de afgelopen periode is het bereiken van laagopgeleide en laaggeletterde volwassenen via (informele) digitale leeromgevingen immers succesvol gebleken. De Stichting Lezen & Schrijven en het steunpunt taal en rekenen mbo zullen – in samenwerking met andere organisaties zoals de stichting ABC en de stichting ETV.nl - zorg dragen voor de ondersteuning bij de implementatie. Voor deze ondersteuningsactiviteiten is in de periode van 2012-2015 jaarlijks een bedrag van € 4 miljoen beschikbaar.
- In mijn hoofdlijnenbrief aan uw Kamer over emancipatie heb ik u al aangekondigd een aanpak te ontwikkelen om laaggeletterde vrouwen te bereiken. Dat is ingegeven door het feit dat vrouwen zijn oververtegenwoordigd onder de laaggeletterden en door de emancipatiedoelstelling om hun kansen op participatie te vergroten. De aanpak kent twee actielijnen: de eerste is gericht op laaggeletterde vrouwen met jonge kinderen, de tweede op laagopgeleide vrouwen die in de zorgsector werken. Eén van de pilots, zoals bedoeld onder III 'Evaluatie en innovatie in bestrijding laaggeletterdheid', zal zich richten op vrouwen met jonge kinderen. Het gaat daarbij om de verhoging van de kansen van ouders zelf en van hun kinderen.

- Leesbevordering raakt aan de kern van het bibliotheekwerk. En wie het lezen bevordert, draagt bij aan het voorkomen en bestrijden van laaggeletterdheid. De bibliotheken leveren op dit vlak al de nodige inzet, maar recent onderzoek heeft niettemin aangetoond dat er nog kansen liggen.<sup>7</sup> Ik betrek de bibliotheeksector bij de uitvoering van het hierboven genoemde ondersteuningsprogramma 2012-2015. Met de staatssecretaris van OCW en het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken maak ik afspraken over de inzet van bibliotheken in de komende periode.
- Ik stel de eindtermen van de nieuwe educatieopleidingen taal en rekenen die betrekking hebben op de omgang met alledaagse ict in samenspraak met minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (in verband met zijn verantwoordelijkheid voor digitale vaardigheden van de beroepsbevolking) vast.
- Enkele jaren terug is een convenant laaggeletterdheid 2007-2015 overeengekomen tussen Stichting van de Arbeid (werkgevers en werknemers), de staatssecretaris van Sociale zaken en werkgelegenheid, minister van Jeugd en Gezin, en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.  
De sociale partners ondernemen in het kader van dit convenant acties richting sectoren en bedrijven om laaggeletterdheid te herkennen en aan te pakken. Deze acties worden de komende periode gecontinueerd. Zo is er een taalscan ontwikkeld door VNO-NCW, MKB en FNV om te toetsen of werknemers behoefte hebben aan scholing op het gebied van taalvaardigheid. Dit instrument kan door werkgevers, HRM-medewerkers, kaderleden van bonden en or-leden in bedrijven worden gebruikt.  
Naar aanleiding van de bevindingen in het rapport *Werken met taal*<sup>8</sup> wordt naast de sectorale aanpak een tweede lijn gehanteerd, namelijk het direct aanspreken van individuele bedrijven en werknemers door het gebruik van laagdrempelige massa- en multimediale middelen onder de aandacht te brengen en te stimuleren. Daarnaast worden regionale samenwerkingsovereenkomsten gesloten door bedrijven, gemeenten en roc's in de betreffende regio om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen. Ook is onlangs gestart met het oprichten van een ambassadeursnetwerk, waarvoor (oud-)medewerkers die iets hebben gedaan met laaggeletterdheid wordt gevraagd om zich een paar jaar in te zetten in een bepaalde (door hen zelf te kiezen) sector om de aanpak van laaggeletterdheid te stimuleren. Door al bestaande contacten en netwerken in de sector kan zo'n ambassadeur direct de juiste personen in die sector aanspreken.
- In het najaar van 2011 zal ik een gesprek organiseren tussen de ondertekenaars van het convenant en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om nieuwe, aanvullende afspraken te maken over inspanningen van betrokken partijen en over onderlinge samenwerking in de komende periode van 2012-2015 om laaggeletterdheid te bestrijden onder werkende en (nog) niet werkende volwassenen.

### III. Evaluatie en Innovatie

#### Onderzoek

Om zicht te krijgen op de effecten van de maatregelen en zo nodig bij te sturen, is onderzoek nodig. De voortgang en effecten van de maatregelen in dit actieplan zal ik monitoren. In dat verband wordt onder meer gevolgd: wat het bereik is, onder welke doelgroepen en welk niveau een deelnemer heeft behaald door het volgen van het desbetreffende educatietraject. Ook de tevredenheid van de cursist wordt door middel van de monitor in beeld gebracht. Daarnaast volgen we de ontwikkelingen van het niveau van geletterdheid onder de beroepsbevolking via PIAAC (Programme for International Assessment of Adult Competences). Uitkomsten kunnen aanleiding zijn voor aanpassing van dit actieplan.

<sup>7</sup> *De aanpak van laaggeletterdheid door Openbare Bibliotheken*. Leiden: Research voor Beleid, 2011. Onderzoek in opdracht van het Sectorinstituut Openbare Bibliotheken.

<sup>8</sup> Research voor Beleid (in opdracht van de Stichting van de Arbeid): *Werken met taal, bestrijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven*, oktober 2010.

### Pilots

De afgelopen jaren is het belang van geletterdheid in toenemende mate onderkend. Inspanningen van tal van organisaties hebben hun vruchten afgeworpen. Helaas zetten nog onvoldoende volwassenen de stap om hun vaardigheden te verbeteren. Om laaggeletterdheid in Nederland aan te pakken, zullen we substantieel meer mensen moeten bereiken. In de periode van 2012 t/m 2014 zullen we binnen de Nederlandse context nieuwe werkwijzen uitproberen, gebaseerd op ervaringen in het buitenland en op basis van wetenschappelijke inzichten. Dit najaar wordt een aantal pilots uitgewerkt. Voor de bekostiging van pilots wordt jaarlijks een bedrag van maximaal € 5 miljoen beschikbaar gesteld vanuit het educatiebudget. Ik heb Stichting Lezen & Schrijven gevraagd om deze taak op zich te nemen, gezien de doelstelling en ervaring en het brede netwerk van internationale contacten van deze stichting.

Het gaat om 6 pilots in verschillende regio's. De opzet zal gebaseerd zijn op de ervaringen met de initiatieven *Skills for Life* (Verenigd Koninkrijk) en *Learning for Life* (Ierland). In elke regio vindt opleiding van taalregisseurs en taalcoaches plaats. Taalregisseurs zullen de taalcoaches begeleiden bij het opstellen van het leerplan en –traject. De taalcoaches zullen laaggeletterden begeleiden bij hun leertraject aan de hand van eenduidige methodes. De training zal in de omgeving van de deelnemer worden georganiseerd, bijvoorbeeld op de werkvloer, in de bibliotheek, in een buurthuis of thuis. Ook zal gebruik worden gemaakt van toetsen (gebaseerd op landelijke standaarden). Vanzelfsprekend wordt rekening gehouden met de bestaande context in Nederland; de publieke infrastructuur voor educatieopleidingen, de rol van gemeenten en de particuliere infrastructuren. Bij elke pilot wordt samenwerking gezocht met ondermeer overheden, werkgevers, onderwijsinstellingen en bibliotheken. In de opzet zal onderzoek naar de opbrengsten en effecten een belangrijke plek innemen. Afhankelijk van de evaluatie wordt besloten of, en zo ja hoe, bepaalde werkwijzen een structurele plek krijgen in het beleid.

### **IV. Vervolgstappen**

De uitvoering van het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is met één jaar verlengd tot en met 2011. Dat gaf de ruimte om de opbrengsten van het aanvalsplan in de periode 2006-2010 te betrekken bij de vormgeving van het nieuwe actieplan. Acties die dit jaar nog zullen worden ondernomen met het oog op de start van het actieplan per 2012 zijn:

- uitwerking van het ondersteuningsprogramma;
- uitwerking van de pilots;
- afspraken maken over de inzet van de bibliotheken;
- afspraken maken over de samenwerking met de convenantpartners;
- afspraken maken over een transparante prijs/kwaliteitverhouding van educatietrajecten.

Daarnaast ga ik door met de voorbereiding van de noodzakelijke wijziging van de wet- en regelgeving.

- Bijlage bij het actieplan laaggeletterdheid 2012-2015 'Geletterdheid in Nederland':  
Cinop (2011) '*Opbrengsten in beeld*', *rapportage aanvalsplan 2006-2011*.