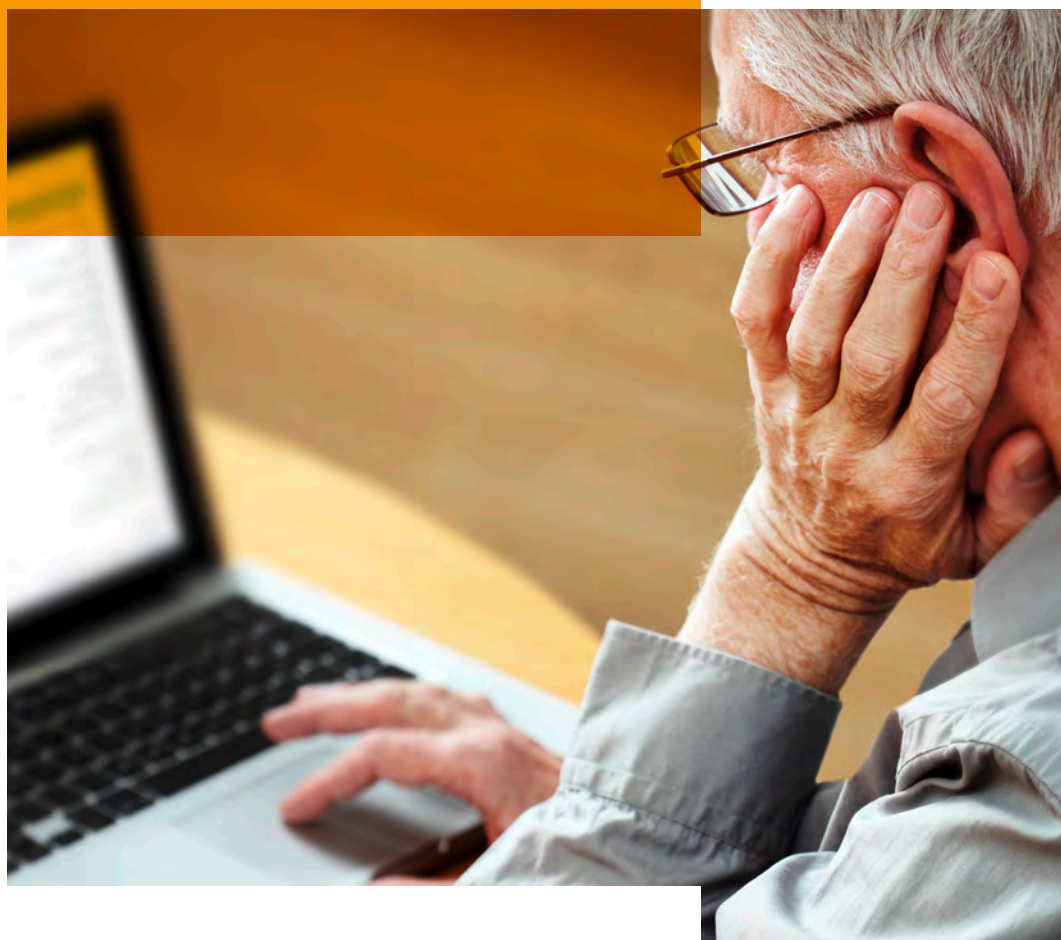


# Samen werken aan taal

Een advies over  
laaggeletterdheid



# Samen werken aan taal

## Een advies over laaggeletterdheid

AAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP,  
MEVROUW MR.DRS. I.K. VAN ENGELSHOVEN;

DE MINISTER VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT,  
DE HEER H.M. DE JONGE;

DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID,  
MEVROUW DRS. T. VAN ARK;

DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,  
DE HEER DRS. R.W. KNOPS

NR. 2 - APRIL 2019

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.

De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Het SERmagazine brengt maandelijks nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen.

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag  
T 070 3499 525  
E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)  
[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

©2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>7</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>11</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>19</b>
1.1    Aanleiding advies	19
1.2    Focus, voorbereiding en opbouw advies	21
<b>2. Problematiek laaggeletterdheid</b>	<b>23</b>
2.1    Laaggeletterdheid: wat is het en voor wie geldt het?	23
2.2    Afbakening en omvang van de doelgroep van dit advies	26
2.3    Toename aantal laaggeletterden	30
2.4    Groeiende noodzaak urgente aanpak	32
2.5    Conclusie	35
<b>3. Beleid aanpak laaggeletterdheid</b>	<b>39</b>
3.1    Beleidscontext	39
3.2    Opbrengsten gevoerd beleid	44
3.3    Gevolgen huidig beleid	48
3.4    Conclusies	51
<b>4. Voorstellen voor verbetering</b>	<b>53</b>
4.1    Inleiding	53
4.2    Algemene beleidsrichtingen en aandachtspunten	55
4.3    Voorgestelde beleidsaanpak	58
4.4    Nadere uitwerking voorgesteld beleid	60
4.4.1    Preventie laaggeletterdheid	61
4.4.2    Voldoende aanbod van cursussen en opleidingen op maat	62
4.4.3    Toeleiding van laaggeletterde mensen: opsporing, signalering en doorverwijzing	65
4.4.4    Ondersteuning	67
4.4.5    Randvoorwaarden	68
4.5    Tot slot	70

<b>Bijlagen</b>		<b>73</b>
1	Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken	75
2	Voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1)	77
3	Literatuurlijst	85



## Voorwoord



## Voorwoord

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

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

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

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



meer dan een miljard euro per jaar. Alleen al om die reden is een serieuze aanpak van laaggeletterdheid een goede investering.

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

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

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

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

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

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

Mariëtte Hamer  
*Voorzitter SER*

The image features a white background with a decorative graphic on the left side. This graphic consists of several overlapping squares in various shades of orange and yellow. A large, solid orange square is positioned at the top left. Below it, a smaller, lighter orange square is placed to the right. Further down and to the left, a square in a pale yellow-orange hue is visible. At the bottom right of this cluster, a larger square in a medium-light orange shade is present. The overall effect is a modern, minimalist design.

Samenvatting



## Samenvatting

### Aanleiding en focus

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

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

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

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

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

### Doelstellingen aanpak laaggeletterdheid

Technologische ontwikkelingen en veranderingen op de arbeidsmarkt gaan snel. Om daarin mee te kunnen komen hebben mensen basisvaardigheden nodig op het

gebied van taal en rekenen en digitale vaardigheden. Robotisering, digitalisering en toenemende digitale communicatie maken die noodzaak alleen maar groter. Ook het streven van de overheid naar meer zelfredzaamheid en meer participatie van burgers maakt de aanpak van laaggeletterdheid hard nodig.

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

#### Aandachtspunten voor beleid

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

De raad ziet de volgende aandachtspunten voor beleid:

1. Samenwerking tussen veel verschillende partijen is nodig om het beste resultaat te bereiken. Naast de landelijke overheid hebben ook decentrale overheden, werkgevers, werknemersorganisaties, het onderwijs, maatschappelijke organisaties en andere partijen een rol.
2. Belangrijk is om rekening te houden met de verschillen tussen laaggeletterde mensen. Een gedifferentieerde aanpak is nodig. De raad stelt voor prioriteit te geven aan laaggeletterden die de grootste problemen ondervinden én aan laaggeletterden die snel en effectief kunnen worden geholpen. De hulp moet gericht zijn op het voorkomen van verder verlies van vaardigheden en op het behoud van de positie op de arbeidsmarkt.
3. Beleid moet integraal zijn. Samenhang is nodig in het beleid gericht op preventie van laaggeletterdheid, het beleid in het sociaal domein (inkomen, wonen, zorg, welzijn) en het beleid omtrent de arbeidsmarkt en een leven lang ontwikkelen (aanpak op de ‘werkvloer’). Integraal beleid kan versnippering van het voorzieningenaanbod tegengegaan.

#### Voorgesteld beleid

De raad pleit voor een integrale aanpak in fases.

Op de korte termijn moeten bestaande middelen volgens de raad efficiënt en volledig worden ingezet. Daarnaast moet een inventarisatie plaatsvinden naar wat nog

meer nodig is voor een effectieve aanpak. Ook moet er snel verbetering komen in de bestaande infrastructuur: de grote versnippering moet verdwijnen. Daarmee wordt het aanbod voor potentiële deelnemers beter herkenbaar.

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

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

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

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

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

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

Nodig zijn:

- een herkenbare, laagdrempelige fysieke locatie in gemeente of wijk, waar laaggeletterde mensen terecht kunnen voor informatie over het aanbod, oefenen met eenvoudige programma's en bij voorkeur ook voor cursussen. Deze plekken, waarvan de kwaliteit publiek is geborgd, kunnen ook helpen bij het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid;
- een landelijk kader voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod en de professionaliteit van docenten. Het kader moet ruimte geven voor regionale en lokale verschillen in de uitvoering;
- meer inzicht in de beoogde doelgroepen en landelijk vastgestelde indicatiecijfers. Per doelgroep kan zo het niveau van geletterdheid verbeterd worden;

- voldoende landelijk budget met geormerkte middelen voor gemeenten en uitvoerders. De 84 miljoen euro die het kabinet nu uitgeeft zal te weinig zijn om een veel grotere groep laaggeletterden te kunnen helpen. Om de problematiek van laaggeletterdheid uiteindelijk effectief en structureel op te lossen lijkt eerder een verdubbeling van dit budget nodig te zijn;
- uitbreiding van de cofinancieringsregeling voor bedrijven en vakbonden om laaggeletterde werknemers te herkennen en te scholen.

#### Belang van preventie

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

#### Voldoende aanbod van cursussen op maat

De raad vindt het noodzakelijk dat alle gemeenten een passende infrastructuur krijgen met voldoende aanbod van kwalitatief goede cursussen voor laaggeletterde mensen om hun basisvaardigheden te ontwikkelen. Extra aandacht voor digitale vaardigheden is wenselijk.

Naast meer uniformiteit in het cursusaanbod door landelijke kwaliteitskaders – met ruimte voor maatwerk – zijn uiteraard voldoende professionele docenten noodzakelijk.

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

Toeleiding: signalering en doorverwijzing van laaggeletterde mensen

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

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

Werkgevers en werknemers (en hun organisaties) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan een effectieve aanpak van laaggeletterdheid van werkenden. Dat kan onder meer via opsporing en signalering, scholingsprojecten, dienstverlening en begeleiding op de werkvloer.

De raad vindt het wenselijk dat er een aanbod komt van voorzieningen en regelingen die sociale partners ondersteunen bij het opzetten van activiteiten voor een laagdrempelige serviceverlening laaggeletterdheid. Deze serviceverlening verloopt via adviseurs, coaches en ook digitaal en moet goed aansluiten op de behoefte aan ondersteuning van werkenden en werkgevers. De serviceverlening levert maatwerk en functioneert als vraagbaak voor werkgevers, met name in het midden- en kleinbedrijf en voor werknemers(organisaties). De serviceverlening voorziet in hulp bij het opsporen en signaleren van laaggeletterdheid en bij het doorverwijzen van laaggeletterde mensen naar bijvoorbeeld Taalpunten en Taalhuizen.

Ondersteuning en randvoorwaarden

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

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







Advies



# 1 Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk gaat over de aanleiding van dit advies over laaggeletterdheid (paragraaf 1.1). Daarna worden de focus van het advies (paragraaf 1.2) en de voorbereiding en opbouw (paragraaf 1.3) geschetst.

## 1.1 Aanleiding advies

Eerdere SER-adviezen

In verschillende adviezen heeft de SER aangekondigd nader in te gaan op de problematiek van laaggeletterdheid.<sup>1</sup>

In het verkennende advies *Mens en technologie* (oktober 2016) schreef de SER dat een behoorlijk deel van de (potentiële) beroepsbevolking nog niet over de noodzakelijke digitale vaardigheden beschikt. Niet goed Nederlands kunnen schrijven en lezen kan een van de oorzaken zijn van dat gebrek aan digitale vaardigheden. Tegelijk neemt de toepassing van digitale technologieën snel toe. Daarmee groeit ook de achterstand van deze groep. Het aanpakken van laaggeletterdheid is daarom hard nodig.

In het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (april 2017) vroeg de SER specifieke aandacht voor mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt die ook na uitgebreide scholing weinig kans hebben op werk. Voor hen is een aanvullende benadering gewenst. De raad kondigde aan in een vervolgadvisie hierop terug te komen, in samenhang met de aanpak van de problematiek van laaggeletterden. Ook formuleerde de raad een aantal beleidsaanbevelingen (zie verder in hoofdstuk 4).

In het advies *Toekomstgericht beroepsonderwijs* (november 2017) kondigde de raad aan de positie van laaggeletterden verder te verkennen.<sup>2</sup> Hun beheersing van de basisvaardigheden taal, rekenen en digitale geletterdheid is niet goed genoeg om volop mee te doen in de digitaliserende samenleving en op de veranderende arbeidsmarkt. De uitdaging is om hen op een passende manier te ondersteunen die basisvaardigheden verder te ontwikkelen, zodat zij wél kunnen meedoen. Hier ligt een maatschappelijke opdracht voor de overheid en andere betrokkenen. De SER ziet dit als een groot maatschappelijk vraagstuk, dat alle betrokkenen samen krachtig moe-

---

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

<sup>2</sup> Advies *Toekomstgericht beroepsonderwijs*, deel 2 (november 2017), p. 17.

ten oppakken. Daarom buigt de raad zich in dit advies over de gevolgen van het gevoerde beleid en de mogelijkheden om dit vraagstuk krachtig op te pakken.

#### Laaggeletterdheid als urgent maatschappelijk probleem

Werk verandert. Productieprocessen en activiteiten van bedrijven veranderen door technologische ontwikkelingen als digitalisering en robotisering en door mondialisering. Daardoor vinden ook op de arbeidsmarkt verschuivingen plaats en wordt de samenleving complexer. Voor sommige groepen is het steeds lastiger deze veranderingen bij te houden. De zogeheten kenniseconomie vraagt een hoger niveau van kennis en vaardigheden. Werkenden hebben vaker complexe skills nodig, maar ook van hun basisvaardigheden als taal en rekenen wordt meer gevraagd.

Deze ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat mensen zich een leven lang ontwikkelen, zoals de SER al in meerdere adviezen heeft bepleit (SER, 2017). De raad stelde echter ook vast dat leren en ontwikkelen na het initiële onderwijs niet voor iedereen vanzelfsprekend is. Juist de mensen met de minste schoolbagage nemen in hun latere leven het minst deel aan scholings- en ontwikkelingsactiviteiten. Een deel van hen kijkt, om uiteenlopende redenen, niet met een positief gevoel terug op de schooltijd. Nu sommige sectoren gebrek hebben aan goed geschoolde werknemers, is het belangrijk dat laagopgeleide en laaggeletterde werkenden er wél voor kiezen zich te blijven ontwikkelen. Dat biedt hen kansen op de arbeidsmarkt, zeker ook in tijden dat de arbeidsmarkt mogelijk weer minder krap zal zijn. Een leven lang ontwikkelen biedt werkenden met andere woorden blijvend de kans om mee te doen op de arbeidsmarkt.<sup>3</sup>

Een complicerende factor bij de aanpak van laaggeletterdheid is dat er vaak nog een taboe rust op laaggeletterdheid. Bovendien gaat het om kwetsbare doelgroepen die lastig te bereiken zijn voor beleidsmakers (Ecorys, 2014). Het risico bestaat dat laaggeletterden van generatie op generatie leven in de marge van de samenleving. De aanpak van laaggeletterdheid vergt daarom een lange adem en vraagt veel doorzettingsvermogen.

Het overheidsbeleid gaat steeds meer uit van de zelfredzaamheid en participatie van burgers op allerlei leefgebieden: mensen zijn verantwoordelijk voor hun eigen loopbaanontwikkeling. Ook daardoor ervaren veel mensen laaggeletterdheid als een groeiend probleem. Laaggeletterdheid is van invloed op tal van levensdomeinen: op de positie op de arbeidsmarkt, op de inkomenssituatie (in geval van armoede en schulden), op de (ervaren) gezondheid en het welzijn van mensen en op

---

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

maatschappelijke participatie (Buisman, 2013). Ook de communicatie met de overheid, die steeds vaker digitaal verloopt, vergt meer van burgers. Ze hebben kennis en inzicht nodig om de weg te vinden naar (overheids)instanties die zich bezighouden met bijvoorbeeld werk en inkomen, zorg, welzijn en wonen. Dit speelt in het bijzonder voor kwetsbare doelgroepen die bovengemiddeld vaak met deze instanties te maken hebben (Nationale ombudsman, 2013).

## 1.2 Focus, voorbereiding en opbouw advies

### Taal, rekenen en digitale vaardigheden

Laaggeletterdheid gaat niet altijd alleen over lezen en schrijven. Het wordt vaak gedefinieerd als een breder begrip, dat gaat over alle basisvaardigheden (taal, rekenen, digitale vaardigheden) die nodig zijn om mee te kunnen doen in de samenleving. Bovendien hangen taal- en rekenvaardigheden nauw met elkaar samen: volwassenen die laag presteren op taalgebied, hebben vaak ook moeite met rekenen (OECD, 2013).<sup>4</sup>

### Digitale vaardigheden

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

### Focus op taal

Hoewel het begrip 'laaggeletterdheid' dus vaak breed wordt gedefinieerd, wordt het door beleidsmakers vaak smaller opgevat. Het merendeel van de beleidsaanpakken en cursussen in het kader van laaggeletterdheid is gericht op het verhogen van het taalniveau. Dat geldt ook voor de onderzoeksgegevens over de gevolgen, opbrengsten en knelpunten van deze aanpakken. Gegevens over de opbrengsten van cursus-

---

<sup>4</sup> Dit blijkt uit PIAAC. De samenhang tussen taal- en rekenvaardigheden is in Nederland sterk in vergelijking met andere landen: een Pearson correlatiecoëfficiënt van 0,89, waarbij 1 = perfecte samenhang en 0 = geen samenhang (OECD, 2013).

sen rekenvaardigheden of digitale vaardigheden voor volwassenen zijn slechts beperkt beschikbaar.

De beperkte beschikbaarheid van gegevens heeft gevolgen voor dit advies. In de beschrijving van de problematiek van laaggeletterdheid (hoofdstuk 2) en de beleidsaanpak (hoofdstuk 3) gaat de raad uit van beschikbare cijfers, met een focus op volwassenen met weinig taalvaardigheden. De aanbevelingen (hoofdstuk 4) zijn echter van toepassing voor de bredere groep volwassenen met beperkte basisvaardigheden. De raad stelt voor om de stimulering van digitale vaardigheden zoveel mogelijk gelijk op te laten gaan.

#### Vorbereiding en opbouw advies

De SER ziet laaggeletterdheid als een urgent maatschappelijk probleem én heeft eerder aangekondigd de problematiek nader te verkennen. Met dit advies wil de raad daarom op eigen initiatief een bijdrage leveren aan het beleid om laaggeletterdheid effectief aan te pakken. Het advies is voorbereid door de commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken<sup>5</sup> en is vastgesteld in de openbare vergadering van de raad van 12 april 2019.<sup>6</sup>

Na dit inleidende hoofdstuk gaat de raad achtereenvolgens in op de problematiek van laaggeletterdheid (hoofdstuk 2) en op het gevoerde beleid (hoofdstuk 3). Tot slot formuleert de raad voorstellen ter verbetering (hoofdstuk 4).

---

<sup>5</sup> Bijlage 1 bevat een overzicht van de samenstelling van de commissie.

<sup>6</sup> Het verslag van deze raadsvergadering is te lezen op: [www.ser.nl](http://www.ser.nl).

## 2 Problematiek laaggeletterdheid

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

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

Wat is laaggeletterdheid en wanneer is er sprake van?

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

1. Het antwoord op de vraag *wanneer* iemand laaggeletterd is, is niet eenduidig. Voor de afbakening van de groep bestaat zowel een internationale als een nationale standaard (zie kader).

#### Definities laaggeletterdheid

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

Internationale onderzoeken zoals PIAAC meten het niveau van geletterdheid (en gecijferdheid) met behulp van een toets. De resultaten worden weergegeven op een schaal oplopend van 0 tot 500. De scores zijn daarnaast ingedeeld in niveaus. Voor taal- en rekenvaardigheid zijn vijf beheersingsniveaus gedefinieerd. De schalen



beschrijven de kenmerken van de taken die volwassenen met een bepaald vaardigheidsniveau succesvol kunnen uitvoeren (OECD, 2013). Mensen die functioneren op niveau 1 (een toetscore tussen 0 en 225 punten) zijn laaggeletterd. Deze groep beschikt over een basiswoordenschat en kan eenvoudige informatie uit korte zinnen en papieren of digitale teksten halen. Maar volwassenen op dit niveau hebben moeite om langere teksten te lezen, of om verschillende soorten informatie met elkaar te vergelijken en te interpreteren. Ook *binnen* de groep laaggeletterde mensen zijn gradaties aan te brengen: de meeste laaggeletterden scoren aan de bovenkant van de schaal van laaggeletterdheid (zie figuur 1). Een kwart (ongeveer 300.000 mensen) kan slechts een beperkte basiswoordenschat lezen, begrijpen en toepassen, driekwart (ongeveer 1 miljoen volwassenen) beschikt over een wat hoger taalniveau. 95% van deze laatste groep kan losse woorden lezen, 86% kan korte zinnen begrijpen en beoordelen, 82% snapt korte teksten (OECD, 2016).

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

Landelijke cijfers over aantallen laaggeletterden in Nederland zijn vrijwel uitsluitend gebaseerd op de internationale afbakening. Volgens die afbakening is 12 procent van de potentiële beroepsbevolking laaggeletterd: 1,3 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar. Deze cijfers zijn niet een-op-een te koppelen aan het aantal volwassenen dat onder niveau 2F of de startkwalificatie van het Referentiekader<sup>1</sup> presteert. Volwassenen zonder startkwalificatie behoren in het internationale PIAAC-onderzoek niet per definitie tot de groep laaggeletterden. Volgens de definitie van PIAAC is ongeveer 23 procent van de Nederlandse volwassenen zonder startkwalificatie laaggeletterd. Het gemiddelde taalniveau van de totale groep volwassenen zonder startkwalificatie ligt rond de 255 punten, één niveau boven dat van laaggeletterdheid.

---

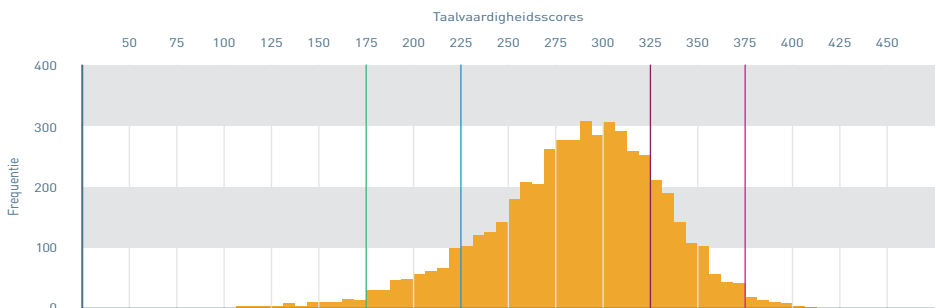
1 Het referentiekader is een systematische beschrijving van de taal- en rekenvaardigheden. De vaardigheden zijn door de overheid gekoppeld aan verschillende fasen van het onderwijs.

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

- Ook verschilt de **omvang** van de groep al naar gelang de gehanteerde afbakening van de vaardigheden. Gaat het bij laaggeletterdheid om onvoldoende vaardigheden op het gebied van alleen taal, van taal en rekenen of van taal, rekenen en digitale vaardigheden? De Algemene Rekenkamer komt na analyse van dezelfde internationale PIAAC-dataset uit op 2,5 miljoen laaggeletterden in plaats van 1,3 miljoen (Algemene Rekenkamer, 2016). Maar in dit aantal zijn ook laaggecijferde volwassenen meegenomen. Deze groep heeft veelal, maar niet per definitie moeite met taal.<sup>2</sup> Bovendien gaat de Algemene Rekenkamer uit van een extrapolatie van de cijfers voor oudere groepen (circa 740.000 65-plussers) die niet in het internationale onderzoek zijn meegenomen.<sup>3</sup>
- Naast verschillende definities en daarmee samenhangende cijfers, is de groep laaggeletterden **heterogeen**. De term 'laaggeletterd' roept – zoals hierboven al opgemerkt – het beeld op van een homogene groep. Dat is echter niet het geval: de variatie binnen de groep is groot (Fouarge [et al.], 2011). Laaggeletterdheid komt vaker voor onder bepaalde groepen zoals 55+'ers (22%), volwassenen zonder startkwalificatie (24 procent) en volwassenen met een migratieachtergrond (37 procent uit de eerste generatie). Overigens is het grootste deel van de laaggeletterden autochtoon: 65 procent of circa 870.000 mensen (Buisman [et al.], 2013).

Figuur 2.1

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



Bron: PIAAC (2013).

- Dit blijkt uit PIAAC. De samenhang tussen taal en rekenvaardigheden is in Nederland sterk in vergelijking met andere landen: een Pearson correlatiecoëfficiënt van 0,89, waarbij 1 = perfecte samenhang en 0 = geen samenhang (OECD, 2013).
- Het gaat dan ook om een inschatting: in 2023 zijn die nieuwe internationale PIAAC-cijfers bekend, daarin wordt het taalniveau van de groep 66- tot 75-jarigen onderzocht.

4. Tot slot is de beeldvorming over wat laaggeletterdheid inhoudt, **diffuus**. Het begrip 'laaggeletterd' heeft vaak een negatieve klank en roept al gauw het beeld op van één groep die met dezelfde (grote) problemen te maken heeft. Van laaggeletterde volwassenen bestaat vaak het beeld dat ze helemaal niet kunnen lezen en schrijven. Dat geldt echter alleen voor analfabeten, niet voor laaggeletterden. Er zijn geen betrouwbare, recente cijfers over de omvang van de groep analfabeten in Nederland, maar schattingen gaan uit van circa 2 procent van de volwassenen (OECD, 2013).

## 2.2 Afbakening en omvang van de doelgroep van dit advies

De SER hanteert in dit advies de internationale afbakening van het begrip 'laaggeletterdheid': mensen tussen 16 en 65 jaar die functioneren op het laagste taalniveau uit het PIAAC-onderzoek. De raad gaat daarmee uit van 1,3 miljoen laaggeletterden in Nederland. Dit zijn de enige beschikbare, landelijk representatieve gegevens over de samenstelling en omvang van groepen laaggeletterden in ons land.

Omvang en samenstelling groep werkende en werkzoekende laaggeletterden

Het merendeel (56 procent) van de laaggeletterden in Nederland heeft betaald werk. In totaal gaat het om 740.000 volwassenen. Deze groep is net zo vaak tevreden met hun baan als volwassenen met een hoger niveau van taalvaardigheden. Wel zijn laaggeletterden vaker in sociaaleconomisch opzicht kwetsbaar. Ze hebben gemiddeld een lager inkomen dan mensen die niet laaggeletterd zijn: ruim een op de drie laaggeletterden behoort tot de laagste inkomensgroep (Buisman [et al.], 2013). Ook zijn ze drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering dan niet-laaggeletterden (Christoffels [et al.], 2016).

Laaggeletterde werkenden zijn sterk oververtegenwoordigd in specifieke beroepen en sectoren. Tabellen 2.1 en 2.2 tonen tien beroepen en sectoren waar de hoogste percentages laaggeletterden werkzaam zijn. In totaal zijn zo'n 247.000 laaggeletterden (ongeveer eenderde van alle laaggeletterde werkenden) in deze tien beroepen werkzaam.

Tabel 2.1 Top 10-beroepen in Nederland, met een hoog percentage laaggeletterde werkenden

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

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

Tabel 2.2 Top 10-sectoren in Nederland, met een hoog percentage laaggeletterde werkenden

	Sector	gemiddeld % laaggeletterden	totaal aantal bedrijven in 2016
1.	Facility management, reiniging en landschapsverzorging	50%	23.300
2.	Vervaardiging van kleding	29%	2.190
3.	Vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen	27%	505
4.	Vervaardiging van overige goederen	24%	5.295
5.	Wellness en overige dienstverlening, uitvaartbranche	22%	71.615
6.	Landbouw, jacht en dienstverlening voor de landbouw en jacht	17%	70.685
7.	Vervaardiging van metalen in primaire vorm	16%	380
8.	Vervaardiging van auto's, aanhangwagens en opleggers	15%	710
9.	Eet- en drinkgelegenheden	15%	43.835
10.	Vervaardiging van voedingsmiddelen	15%	5.200

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

### Werkzoekenden

Ook onder specifieke groepen werkzoekenden zijn laaggeletterden oververtegenwoordigd. Daarbij is onderscheid gemaakt naar werkloosheidsduur en opleidingsniveau. Uit tabel 2.3 blijkt dat laaggeletterden met name oververtegenwoordigd zijn onder laagopgeleide werkzoekenden: meer dan 25 procent van deze groep is laaggeletterd. Het maakt daarbij niet uit of het om kortdurende (<12 maanden) of langdurende (>12 maanden) werkloosheid gaat. Laaggeletterdheid zet werkzoekenden op een achterstand: een taalachterstand kan een belangrijke barrière vormen om (weer) aan het werk te komen.

Tabel 2.3 Percentage werkzoekenden, naar werkloosheidsduur en opleidingsniveau

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

Bron: ROA/Stichting Lezen & Schrijven (2019).

### Problemen specifieke doelgroepen

Het is de vraag of alle volwassenen binnen de groep laaggeletterden zonder hulp in staat zijn om te kunnen (blijven) meedoen op de arbeidsmarkt. Dat zij mee blijven doen, is van belang met het oog op:

- De krapte op de arbeidsmarkt. Alle werkenden zijn nodig, maar te veel mensen staan nog aan de zijlijn. De werkgelegenheid zal naar verwachting ook voor laaggeletterden blijven groeien.
- Het optimaal benutten van de ontwikkelingsmogelijkheden van mensen. Het gaat daarbij niet alleen om een groter aantal werkenden maar ook productievere werkenden, werkenden die innovatie willen en kunnen ondersteunen en werkenden met een grotere werktevredenheid.
- Het toenemend belang van een leven lang ontwikkelen voor blijvende inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Juist voor mensen die moeite hebben met lezen en schrijven is het in een digitaliserende, kennisintensieve samenleving van belang om zich een leven lang te blijven ontwikkelen.

De aanpak van laaggeletterdheid vraagt om een gedifferentieerde benadering, toegesneden op de situatie en de vragen van verschillende doelgroepen. Soms zal een taal cursus via een roc of een private taalaanbieder de juiste weg blijken, in een ander geval kan een digitaal (oefen)aanbod passend zijn. Een deel van de laaggeletterden kiest vanwege eerdere negatieve schoolervaringen liever voor een leertraject buiten school om zoals taallessen door vrijwilligers, of voor een combinatie van hulp door taalvrijwilligers en formele scholing. Ook de werkplek kan een effectieve leeromgeving zijn. Tabel 2.4 bevat een overzicht van de uitdagingen waarmee groepen laaggeletterde mensen gedurende de loopbaan in aanraking komen, de rol van taalondersteuning en de organisaties die daarin een rol spelen.

Tabel 2.4 Uitdagingen groepen laaggeletterden

Laaggeletterde doelgroep	Werkenden (huidige baan)	Werkzoekenden	Migranten
<b>Uitdagingen</b> <i>collectief</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Snellere veranderingen binnen beroepen</li> <li>- Duurzame inzetbaarheid van werkenden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potentieel van werkzoekenden benutten om krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidsintegratie van statushouders en arbeidsmigranten om krapte op de arbeidsmarkt tegen te gaan</li> </ul>
<i>individueel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Up-to-date houden van kennis en vaardigheden</li> <li>- Omgaan met veranderende werkprocessen als gevolg van robotisering/digitalisering vereist meer basisvaardigheden</li> <li>- Voldoende taalvaardigheden zijn een vereiste om deel te nemen aan bijscholing als gevolg van verouderde kennis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voldoende taalvaardigheden als voorwaarde voor deelname aan om-, her- en bijscholing om nieuw werk te vinden</li> <li>- Voldoende taalvaardigheden als voorwaarde voor het omgaan met de (digitale) overheid in het kader van werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voldoende taalvaardigheden als voorwaarde voor inburgering, deelname aan werkgerelateerde om-, her- en bijscholing</li> <li>- Voldoende taalvaardigheden als voorwaarde voor het omgaan met de (digitale) overheid in het kader van werk</li> </ul>
<b>Doel taalondersteuning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taal in het kader van on the job training</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taal als voorwaarde voor het vinden van nieuw werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taal als voorwaarde voor het vinden van betaald werk</li> </ul>
<b>Soort taalondersteuning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taal op de werkvloer: non-formeel taal-aanbod specifiek gericht op huidig werk</li> <li>- Non-formeel contractonderwijs of (formeel) diplomagericht beroepsonderwijs in het kader van werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Non-formeel contractonderwijs of (formeel) diplomagericht beroepsonderwijs in het kader van werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inburgeringscursus</li> <li>- Taal in het kader van on the job training voor werkende migranten: taal op de werkvloer.</li> </ul>
<b>Kansen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie van taaltrajecten of taal-modules in het mbo-onderwijs</li> <li>- Inzet van taal-/leerambassadeurs om bewustwording te vergroten onder werkenden en werkgevers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie van taaltrajecten in het mbo-onderwijs</li> <li>- Sterkere link tussen taalscholing binnen educatie-trajecten en werk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzet van taalonderwijs in het kader van inburgering als toeleiding naar onderwijs of werk</li> </ul>
<b>Organisaties</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O&amp;O-fondsen</li> <li>- Werkgevers (taalakkoorden en cao's)</li> <li>- Private taalaanbieders</li> <li>- Contractonderwijs roc</li> <li>- Leerambassadeurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UWV</li> <li>- Leerwerkloket</li> <li>- Gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Private taalaanbieders of contractonderwijs (roc)</li> </ul>
<b>Financiering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O&amp;O-fondsen</li> <li>- Stimuleringsbudget Taalakkoord werkgevers</li> <li>- Leerrekeningen</li> <li>- Leervouchers</li> <li>- Bekostigde mbo-opleiding</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UWV</li> <li>- Leerwerkloket</li> <li>- Educatietrajecten via gemeenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eigen financiering (huidig)</li> <li>- Financiering door gemeente (vanaf 2020)</li> <li>- Stimuleringsbudget Taalakkoord werkgevers (voor werkenden)</li> </ul>
<b>Risico's voor laaggeletterde groepen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verlies van werk</li> <li>- Moeite met om-, her- en bijscholen vanwege taalproblemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkloosheid</li> <li>- Moeite met om-, her- en bijscholen vanwege taalproblemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkloosheid</li> <li>- Moeite met om-, her- en bijscholen vanwege taalproblemen</li> </ul>

## 2.3 Toename aantal laaggeletterden

Aandacht voor toenemende verschillen in vaardigheden

Nederland heeft internationaal gezien weinig laaggeletterden. Toch is laaggeletterdheid een groeiend probleem in ons land. Het gemiddelde taalniveau in Nederland is de afgelopen jaren stabiel gebleven, maar het percentage laaggeletterden steeg van 9,4 in 1994 naar 12 in 2013 (Buisman [et al.], 2013). In diezelfde periode steeg ook het aandeel volwassenen met het hoogste niveau van taalvaardigheid: van 16,2 naar 18,2 procent. De kloof tussen volwassenen met hoge en lage basisvaardigheden neemt dus toe: vergeleken met zeventien jaar geleden zijn er meer volwassenen aan de onderkant én aan de bovenkant van de vaardighedenverdeling. Ook het verschil in taalvaardigheden tussen middelbaar en hoger opgeleide mensen is groter geworden. Vergeleken met andere landen zijn de verschillen in taalvaardigheid tussen groepen (jong en oud, met en zonder migratieachtergrond) in Nederland groot (OECD, 2013). De groei van het aantal laaggeletterden in Nederland is het gevolg van verschillende trends.

Een deel van de jongeren verlaat laaggeletterd het onderwijs

Het Nederlandse onderwijs is van hoge kwaliteit en het gemiddelde onderwijsniveau is van oudsher goed. Toch signaleert de Inspectie van het Onderwijs in *De Staat van het Onderwijs* (2018) dat Nederlandse leerlingen de afgelopen twee decennia geleidelijk minder presteren.<sup>4</sup> Het aandeel leerlingen dat onvoldoende taalvaardig het basisonderwijs verlaat, is gestegen van 1,4 procent in 2015 naar 2,2 procent in 2017. Het gaat om ongeveer 3500 leerlingen per jaar. Uit internationaal PISA-onderzoek blijkt dat de gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs niet wezenlijk zijn veranderd (Cito, 2008; 2015). Zo'n 18 procent van de vijftienjarigen heeft onvoldoende taalvaardigheden (Cito, 2015). Zij zijn vooral afkomstig uit het praktijkonderwijs en de lagere leerwegen van het vmbo (met name vmbo-bb). Ook heeft zo'n 6 procent van de (jong)volwassen mbo'ers onvoldoende taalvaardigheden (Groot [et al.], 2015). Daarnaast is het gemiddelde niveau van taalvaardigheden van jongvolwassenen (16 tot 34 jaar) in de afgelopen twintig jaar gedaald (Houtkoop [et al.], 2011).

---

<sup>4</sup> In het voorwoord van de zeer recent verschenen *De Staat van het Onderwijs* (10 april 2019) constateert mevrouw Vogelzang, Inspecteur-generaal van het Onderwijs, dat minder leerlingen goed presteren op de kernvakken taal en rekenen en de laaggeletterdheid toeneemt. Ook wordt herhaald dat het percentage laaggeletterden onder 14-jarigen in Nederland tussen 2003 en 2012 is toegenomen van 11,5 naar 17,9 procent (Feskens, Kuhlemeier & Limpens, 2016).

Op het totale aantal laaggeletterden in Nederland, is het aantal laaggeletterde jongeren echter klein. Een positieve ontwikkeling is dat het niveau van de diploma's stijgt in het (voorbereidend) beroepsonderwijs: leerlingen halen steeds vaker een diploma op het hoogste niveau (mbo-niveau 4 of vmbo gl/tl), met het daarbij behorende taalvaardigheidsniveau.<sup>5</sup> Momenteel wordt gewerkt aan een integrale herziening van het leerprogramma van het funderend onderwijs in het project Curriculum.nu.<sup>6</sup> Het ontwikkelteam Nederlands van dat project heeft in het nieuwe curriculum specifiek aandacht voor de eigen taalontwikkeling. Er worden doelstellingen ontwikkeld om de competente taalgebruiker te stimuleren zijn of haar taal een leven lang te blijven ontwikkelen.

De groep laaggeletterde migranten neemt toe

Zo'n 65 procent van de laaggeletterden is autochtoon. Andersom uitgedrukt: van alle autochtonen is al jaren zo'n 8 procent laaggeletterd. Dit percentage is vergelijkbaar met het percentage laaggeletterden onder de tweede generatie volwassenen met een migratieachtergrond. Laaggeletterden zijn echter sterk oververtegenwoordigd in de groep die niet in Nederland is geboren: van hen is ruim een derde (37 procent) laaggeletterd. Dat percentage is de afgelopen jaren gestegen: van 26 in 1994 naar 36 in 2013 (Buisman & Houtkoop, 2014). Beschikbare gegevens bieden hier geen duidelijke verklaring voor. De stijging kan bijvoorbeeld veroorzaakt worden door een veranderende samenstelling van de instroom van de migrantenpopulatie. Meer onderzoek naar de oorzaken hiervan is noodzakelijk.

Nederland vergrijs

Een op de vijf 55-plussers is laaggeletterd. Een belangrijke verklaring voor het stijgende percentage laaggeletterden is dat Nederland vergrijs. Door de veranderende leeftijdsopbouw van de Nederlandse bevolking telt ons land in verhouding steeds meer ouderen (CBS). Uit OECD-onderzoek blijkt dat het niveau van basisvaardigheden zoals taal en rekenen op hogere leeftijd daalt, ongeveer met één onderwijsniveau.<sup>7</sup> In Nederland ligt dat omslagpunt rond het veertigste levensjaar (Buisman [et al.], 2013). Deze afname geldt voor alle volwassenen, of ze nu hoog- of laaggeleerd zijn (Houtkoop [et al.], 2011). Volwassenen van wie de basisvaardigheden net boven het niveau van laaggeletterdheid uitkomen, zijn dus extra kwetsbaar. Zij heb-

<sup>5</sup> Voor mbo 4 is dat referentieniveau 3F.

<sup>6</sup> Naar aanleiding van het advies *Ons Onderwijs2032* van de commissie-Schnabel zijn in het project Curriculum.nu ontwikkelteams van leraren en experts gevormd. De ontwikkelteams ontwikkelen voor alle leergebieden van het funderend onderwijs een nieuw programma. Ze maken hierbij gebruik van experts en maatschappelijk betrokkenen, organiseren in verschillende ronden brede maatschappelijke consultaties en werken intensief met elkaar samen om de samenhang van de curricula te waarborgen.

<sup>7</sup> In deze cijfers is de ontwikkeling van taalvaardigheid gedurende de levensloop door middel van een synthetische cohortanalyse in kaart gebracht.



ben een lager aanvangsniveau van taalvaardigheid, dat op latere leeftijd nog verder afneemt. Het aanpakken van laaggeletterdheid is bovendien een complexere opgave aan het einde van de loopbaan dan voor de start. Dat komt omdat de initiële opleiding sterk bepalend is voor de taalvaardigheden van volwassenen (Buisman [et al.], 2013). Dit gegeven onderstreept het belang van een preventieve aanpak van laaggeletterdheid op jonge leeftijd.

*Vaardigheden verouderen: use it or lose it*

Uit sommige onderzoeken blijkt een verband tussen uittrekking uit de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door pensionering, en een verandering in het niveau van cognitieve vaardigheden. Als mensen stoppen met werken, neemt het niveau van cognitieve (basis)vaardigheden sneller af. Achterliggend idee is de *use it or lose it*-hypothese: het gebruik van vaardigheden draagt bij aan onderhoud ervan. Na pensionering zijn er minder mogelijkheden om cognitieve vaardigheden te gebruiken (Adams [et al.], 2007). Cognitieve achteruitgang na pensionering geldt met name voor lager opgeleiden (De Grip [et al.], 2015). Andere activiteiten na pensionering zoals hobby's en vrijwilligerswerk kunnen een compenserend effect hebben. Informatie leren kan op latere leeftijd dan ook bijdragen aan het onderhouden van basisvaardigheden: een open houding ten opzichte van leren waarbij leergierigheid centraal staat, hangt positief samen met een hoger niveau van basisvaardigheden. Dat geldt met name voor ouderen (Jurgens [et al.], 2017; Buisman [et al.], 2013). Deze trends roepen een aantal vragen op, die (nog) niet te beantwoorden zijn op basis van bestaand onderzoek:

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

## 2.4 Groeiende noodzaak urgente aanpak

Naast de toename van het aantal laaggeletterden in Nederland, zijn er maatschappelijke trends die het noodzakelijk maken om de problematiek van de laaggeletterdheid voortvarend en systematisch aan te pakken. Hieronder worden er enkele genoemd.

De ontwikkeling van de arbeidsmarktpositie van laaggeletterden

Laaggeletterde mensen zijn – op de korte termijn – niet vaker werkzaam in krimp- of groeiberoepen dan niet-laaggeletterden. Laaggeletterden werken wel relatief

vaak in beroepen waar de vervangingsvraag hoog is doordat mensen de arbeidsmarkt (tijdelijk) verlaten. Tegelijkertijd blijkt dat werkgevers juist binnen deze beroepen nauwelijks of geen problemen hebben om deze vacatures te vervullen. Laaggeletterden hebben dan te maken met concurrentie van niet-laaggeletterden (Sijbers [et al.], 2016).

Daarnaast worden generieke vaardigheden, zoals taal- en rekenvaardigheden, belangrijker door toenemende complexiteit van het werk (Fouarge, 2017). Werkende laaggeletterden lopen het risico niet goed mee te kunnen komen met deze ontwikkelingen. In beroepen die vragen om een hoog niveau van basisvaardigheden groeide de werkgelegenheid de afgelopen twintig jaar sterk. Beroepen waarin deze vaardigheden weinig nodig zijn, groeiden het minst. Dat geldt voor alle soorten beroepen in Nederland.

#### Laaggeletterdheid als onderdeel van een complex van meerdere problemen

Taalvaardigheden hebben invloed op de positie op de arbeidsmarkt en daarmee ook op het inkomen. Een deel van de laaggeletterden heeft een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Een kwart van de langdurig werklozen in Nederland is laaggeletterd (zie ook paragraaf 2.2). Een op de drie laaggeletterden behoort tot de laagste inkomensgroepen. 6 procent van de laaggeletterden is langdurig arm en 19 procent leeft ten minste een jaar van een inkomen onder de armoedegrens. Ook zijn laaggeletterden drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering dan niet-laaggeletterden (Christoffels [et al.], 2016). In de Kamerbrief *Ambities kinderarmoede* constateert de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat kinderen uit gezinnen met laaggeletterde ouders op school minder goed presteren op het gebied van taal. Deze kinderen hebben ook op latere leeftijd een hoger risico op een lagere sociaaleconomische positie. Armoede is niet alleen een complex probleem, maar ook een probleem dat meerdere generaties voortbestaat (Tweede Kamer, *Verkenning reductiedoelstelling kinderarmoede*, 2019).

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

Laaggeletterden zijn een lastig te bereiken doelgroep

Laaggeletterdheid is moeilijk aan te pakken. Dat heeft verschillende oorzaken. Sommige laaggeletterden doen uit schaamte niet mee aan een taal cursus. Ook een eerdere negatieve schoolervaring kan hen daarvan weerhouden (Buisman, 2017). Daarnaast is een groot deel van de laaggeletterden zich niet bewust van het feit dat hun taalniveau onvoldoende is om bijvoorbeeld hun werk goed te kunnen uitvoeren. Dit kan te maken hebben met het feit dat zij zich ook met een laag taalniveau weten te redden (Houtkoop [et al.], 2011). Hoe mensen functioneren hangt namelijk ook af van de context: in sommige beroepen wordt een minder groot beroep gedaan op taalvaardigheden dan andere. Ook weten laaggeletterden een laag niveau van taalvaardigheid vaak te compenseren met andere vaardigheden, zoals mondelinge taalvaardigheden, sociale vaardigheden, creativiteit, relativiseringsvermogen of een goed geheugen (Bohnen, 2004). Veel volwassenen hebben een manier gevonden om met een laag taalniveau om te gaan.

Maar ook deze volwassenen blijven kwetsbaar. Als in de privé situatie of op het werk meer eisen worden gesteld aan taalvaardigheid, moeten ze alle zeilen bijzetten om zich te kunnen redden. Voor veel laaggeletterden geldt dat ze pas gaan leren als een grotere taalvaardigheid absoluut noodzakelijk is geworden. Dit hangt vaak samen met veranderingen in hun leven (Bohnen, 2004; Kasworm, 2008). Laaggeletterden ervaren vaker drempels om binnen een schoolse setting aan taalvaardigheden te werken. Zij voelen zich vaak gedwongen om deel te nemen aan scholing; *direct* gedwongen door overheid of werkgever of *indirect* gedwongen uit angst voor marginalisatie. Deze volwassenen hebben vaak een ambivalente houding ten opzichte van leren. Ze zijn zich ervan bewust dat scholing nodig is om werk te krijgen of te houden, maar wensen tegelijkertijd dat ze geen scholing zouden hoeven volgen (Illeris, 2006).

Investeren in de aanpak van laaggeletterdheid loont

Tot slot: investeren in geletterdheid vergt een lange adem maar loont. Dat geldt zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. Geletterdheid draagt bij aan de gezondheid en de productiviteit van werknemers (Hall, 2014). Er worden bijvoorbeeld minder fouten gemaakt op de werkvloer, waardoor ook de kosten voor herstelwerkzaamheden afnemen (Visser & Tops, 2015). Ook draagt geletterdheid bij aan de efficiëntie, effectiviteit en zelfstandigheid van werknemers (Beek & Hamdi, 2016). Dat heeft een positief effect op de afzet en omzet van producten en diensten: bedrijven slagen er beter in hun klanten te behouden en nieuwe aan te trekken. Ook hoeven ze minder kosten te maken voor ziekteverzuim en overhead (Ecorys, 2016). Uit internationaal onderzoek blijkt dat een voldoende niveau van

taalvaardigheid belangrijk is voor Nederland als geheel omdat het bijdraagt aan economische groei (Hanushek & Woessmann, 2008; 2013). Kosten-batenanalyses van laaggeletterdheid schatten de potentiële opbrengsten van taalscholing voor alle laaggeletterden in Nederland samen op een rendement van 700 miljoen euro, met name door gezondheidswinst en hogere productiviteit (Kok & Scholte, 2013).

## 2.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven dat laaggeletterdheid geen eenduidig begrip is. De cijfers, de definities en de interpretaties van de omvang van het probleem verschillen. Een van de redenen is dat voor de cijfers over de omvang en samenstelling van laaggeletterde groepen vaak internationale definities en standaarden worden gebruikt, terwijl voor het Nederlands beleid nationale standaarden en definities worden gehanteerd. Ook verschilt de omvang van de groep al naar gelang de gehanteerde afbakening van het begrip ‘laaggeletterd’: gaat het alleen om volwassenen met een achterstand op het gebied van taal, van taal en rekenen, of van taal, rekenen en digitale vaardigheden? Op basis van dezelfde gegevens kan het aantal laaggeletterden met verschillende afbakeningen variëren van 1,3 miljoen tot 2,5 miljoen volwassenen. Voor een eenduidige beleidsaanpak is het nodig om scherp te hebben over wie het gaat.

Laaggeletterden vormen geen homogene groep. Zowel de achtergrondkenmerken, het taalniveau als de problemen waarmee zij in het dagelijks leven te maken krijgen, variëren. Dat vraagt om een gedifferentieerde aanpak, toegesneden op de wensen en behoeften van specifieke groepen. Het is niet realistisch om een hoger taalniveau voor *alle* laaggeletterden in Nederland te verwachten: een deel van de doelgroep wordt gekenmerkt door een grote leerachterstand en/of cognitieve beperkingen. Vooruitgang in beheersingsniveau van taalvaardigheden op latere leeftijd gaat daarnaast vaak in kleine stappen. Voor een deel van de laaggeletterden geldt bovendien dat zij te maken hebben met een clustering van problemen. Deze multiproblematiek maakt dat laaggeletterdheid een taai probleem is, dat moeilijk is aan te pakken. Het is daarom van belang om per persoon te kijken naar de leerdoelen, gebaseerd op de persoonlijke leerwensen en mogelijkheden. Dit vraagt een persoonlijke benadering en maatwerk, waarbij de beste oplossing voor de *vrager* centraal staat.

Laaggeletterdheid komt vaker voor in een aantal specifieke beroepen en sectoren. Een derde van de werkende laaggeletterden (circa 250.000 volwassenen) werkt in tien beroepen(clusters). Dit gegeven biedt een concreet aanknopingspunt voor ver-

dere sectorale afspraken: de aanpak van laaggeletterdheid in deze beroepen vergt een grote gezamenlijke inspanning van werkgevers, werknemers, scholingsaanbieders en overheid.

Het is van belang om niet alleen het probleem van laaggeletterdheid te benadrukken, maar ook de meerwaarde van de aanpak ervan op de werkvloer. Denk aan het kunnen lezen van veiligheidsinstructies<sup>8</sup>, minder kosten door fouten en incidenten, een hogere productiviteit van werknemers en meer welbevinden. De werkplek kan een krachtige leeromgeving zijn om aan taalvaardigheden te werken. De aanpak van het probleem vraagt daarom om een positieve leercultuur op de werkvloer, waar geen taboe rust op het ontwikkelen van taal, rekenen of digitale vaardigheden.

Laaggeletterdheid zet werkzoekenden op een achterstand: een taalachterstand kan een belangrijke barrière vormen om (weer) aan het werk te komen. Wie zonder werk komt te zitten én onvoldoende taalvaardig is, zal moeite hebben om deel te nemen aan om- of bijscholing gericht op nieuw werk. Voor deze doelgroep is een landelijk dekkende en toegankelijke voorziening nodig van cursussen in basisvaardigheden die relevant zijn voor de arbeidsmarkt. Dat kan bijvoorbeeld door taaltrajecten te integreren in een mbo-beroepsopleiding of meer op werk en loopbaan gerichte ontwikkelmogelijkheden.

Bij ongewijzigd beleid is de verwachting dat het aantal laaggeletterden de komende jaren gelijk blijft of zelfs stijgt. Dat wordt met name veroorzaakt door ontwikkelingen als vergrijzing en de komst van nieuwkomers. Daarnaast verlaat nog altijd een deel van de jongeren laaggeletterd het onderwijs. De Onderwijsinspectie concludeert bovendien dat de gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen in onder andere taal en rekenen de afgelopen jaren geleidelijk zijn gedaald. Dit vraagt om een structurele aanpak van laaggeletterdheid en een lange adem. Het feit dat laaggeletterdheid een groeiend probleem is, maakt de aanpak daarnaast urgent. Tegelijkertijd vormen laaggeletterden een groep die lastig is te bereiken met beleidsinterventies. Veel laaggeletterden zijn zich er niet van bewust dat hun taalniveau onvoldoende is, bijvoorbeeld om hun werk goed te kunnen doen. Er kan meer wor-

---

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

den geïnvesteerd in bewustwording, zeker gezien de positieve resultaten van de mensen die op latere leeftijd hun laaggeletterdheid hebben aangepakt.<sup>9</sup>

Al met al dient de aanpak van laaggeletterdheid verschillende doelen: het persoonlijk belang voor de laaggeletterde zelf en het gemeenschappelijke belang van een samenleving waarin iedereen over voldoende vaardigheden beschikt om mee te kunnen doen. In dit advies richt de SER zich op het belang van de aanpak van laaggeletterdheid voor de arbeidsmarkt: werkenden en werkzoekende volwassenen met lage taalvaardigheden. Laaggeletterdheid zet deze groep op een achterstand: onvoldoende taalvaardigheid kan een belangrijke barrière zijn om (weer) aan het werk te komen en zich een leven lang te ontwikkelen.

---

<sup>9</sup> Zie de resultaten van de taalambassadeurs van Stichting Lezen & Schrijven.



## 3 **Beleid aanpak laaggeletterdheid**

Dit hoofdstuk bevat een globale evaluatie van de beleidsmatige inspanningen: zijn de beleidsinspanningen voldoende en effectief (paragraaf 3.2)? Dat roept de vraag op welke infrastructuur nodig is voor een succesvolle aanpak van laaggeletterdheid (paragraaf 3.3). Het hoofdstuk begint met een schets van de beleidscontext (paragraaf 3.1).

### 3.1 **Beleidscontext**

#### Historische schets

Sinds de jaren '70 van de vorige eeuw volgen steeds meer mensen initieel onderwijs en neemt het gemiddelde opleidingsniveau in Nederland sterk toe. Niet alle volwassenen profiteren daar evenveel van. Op deze 'achterblijvers' richt de volwassenen-educatie zich sinds diezelfde tijd, met een aanbod dat specifiek is afgestemd op kenmerken van deze groep (Van Eck & Buisman, 2019). In Nederland staat het onderwerp laaggeletterdheid sinds deze periode op de kaart; vóór deze tijd waren laaggeletterden nauwelijks in beeld (Bohenn [et al.], 2004).

De aandacht richt zich in de begintijd met name op (semi-)analfabete volwassenen die in Nederland zijn geboren. Het welzijnswerk neemt het voortouw in de alfabetiseringsaanpak, die van onderop wordt ontwikkeld (Tubbing & Mattijssen, 2018). Er is geen sprake van een structurele aanpak. Ook zijn er nog geen landelijke cijfers beschikbaar over de omvang van het probleem. Geschat wordt dat 1 tot 4 procent van de Nederlandse volwassenen (semi-)analfabeet is (Hammink, 1977).

Vanaf eind jaren '80 komt er steeds meer aandacht voor de diversiteit van de laaggeletterden. Behalve voor volwassenen die in Nederland geboren zijn, is er ook aandacht voor anderstaligen ('NT2') en worden de gescheiden voorzieningen voor deze groepen samengevoegd. Tegelijkertijd verschuift de verantwoordelijkheid voor alfabetisering van het welzijnswerk naar het onderwijs. Onder de nieuwe naam 'basis-educatie' valt de bestrijding van laaggeletterdheid vanaf 1987 onder het ministerie van Onderwijs. In alle gemeenten komen er instellingen voor basiseducatie waarin een combinatie wordt gemaakt van het voormalige vormingswerk voor jongvolwassenen, open schoolgroepen (tweedekansonderwijs voor vrouwen), het zogeheten alfabetiseringswerk en de tweede taalverwerving voor migranten. Vaak werken deze instellingen samen met het welzijnswerk en bibliotheken. Er ontstaat een zichtbare infrastructuur voor volwassenen. Elke gemeente dient een educatief plan



in ten behoeve van de verschillende doelgroepen. De Onderwijsinspectie ziet toe op de kwantiteit en de kwaliteit van het aanbod.

Er wordt meer structuur aangebracht in het onderwijsaanbod en er komt meer aandacht voor de werving en toeleiding van laaggeletterden naar het taalaanbod. Vanaf deze tijd verzorgen bevoegde docenten het onderwijs. Begin jaren '90 is het aantal allochtone en autochtone deelnemers aan de basiseducatie ongeveer gelijk. Dat het toenmalige kabinet de aanpak van laaggeletterdheid in die periode serieus nam blijkt ook uit de investeringen voor basiseducatie. In de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor 1991 is voor de basiseducatie en aanverwante onderwijsactiviteiten zo'n 237 miljoen gulden begroot.<sup>1</sup> De waarde daarvan omgerekend naar de euro's van nu is dat 176,6 miljoen euro per jaar.<sup>2</sup> Zelfs met dat budget konden de wachtlijsten in die tijd niet worden opgelost.

In deze periode zijn ook voor het eerst landelijk representatieve cijfers voorhanden over de samenstelling en omvang van groepen laaggeletterden in Nederland. Uit de eerste internationale Adult Literacy Survey (IALS) blijkt dat 9,4 procent van de Nederlanders tussen 16 en 65 jaar laaggeletterd is (Houtkoop, 1995). Begin jaren '90 is de verhouding tussen allochtone en autochtone deelnemers aan de basiseducatie ongeveer gelijk. Na de invoering van de basiseducatie worden de meeste deelnemers bereikt, met als top 65.000 NT1-deelnemers in 1993.<sup>3</sup>

Eind jaren '90 vindt schaalvergroting in het beroepsonderwijs plaats. Na de invoering van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ontstaan regionale opleidingscentra (roc's). Gemeenten ontvangen educatiemiddelen van de rijksoverheid, bepalen welke doelgroepen voor het educatiebudget in aanmerking komen. Ze zijn verplicht om daarmee cursusaanbod bij roc's in te kopen. Bij de invoering van de WEB stopt de overheid met het bekostigen van de werving en toeleiding van laaggeletterden naar het taalonderwijs.

Vanaf de jaren '90 wordt het onderscheid tussen Nederlands als eerste en als tweede taal in de formele educatie minder scherp. Steeds meer 'oudkomers', migranten die

---

1 In de onderwijsbegroting 1991 is fl 167,3 miljoen begroot voor basiseducatie, fl 30,1 M voor primair beroepsgerichte volwasseneneducatie (waarvan naar schatting fl 15 M ten goede kwam aan basisvaardigheden), fl 190,6 M voor voortgezet algemeen volwasseneneducatie (waarvan ongeveer fl 30 M voor basisvaardigheden werd ingezet), fl 60,8 M voor inventarisaanschaffingen beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (waarvan fl 10 M voor basiseducatie) en fl. 23,9 M voor scholingsactiviteiten voor werkenden en werkzoekenden (waarvan naar schatting fl. 15 M voor basisvaardigheden).

Bron: *Begroting ministerie Onderwijs en Wetenschap 1991* (Kamerstuk 21800-VIII, nr. 1).

Waar in 1991 ca. 124 miljoen euro (toen 167,3 miljoen gulden) werd uitgegeven aan basiseducatie, bedraagt het huidige budget ca. 85 miljoen euro, terwijl er in die periode ook nog wachtlijsten waren.

2 Bron: Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis, [www.iisg.nl/hpw/calculate-nl.php](http://www.iisg.nl/hpw/calculate-nl.php).

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

al langer in Nederland wonen en de taal al enigszins kennen, vormen een nieuwe doelgroep. In het beleid verschuift het accent van NT1 en NT2 bewust naar NT2. De aparte locaties voor basiseducatie verdwijnen en het roc blijkt minder toegankelijk voor NT1'ers dan gedacht.

De deelname aan educatietrajecten daalt. Het aandeel van cursisten met Nederlands als tweede taal stijgt echter in deze periode, als gevolg van de invoering van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) in 2001 (Van Schoonhoven, 2007). Na de professionaliseringsslag om zowel NT1 als NT2 een goede positie te geven in de instellingen voor basiseducatie en de groei van het bereik van de doelgroep, is er na de invoering van de WEB zowel een bewust geplande verschuiving van NT1 naar NT2, een vermindering van specifieke locaties voor volwassenen, een meer gedecentraliseerd beleid met nieuwe aanbestedingsprocedures als een daling van het budget en een daling van het bereik.

Na de eeuwwisseling krijgen beleidsmakers meer aandacht voor laaggeletterdheid. In die tijd blijkt namelijk dat het niveau van basisvaardigheden van middelbare scholieren gelijk blijft of licht daalt in vergelijking tot scholieren uit andere landen (PIRLS- en PISA-resultaten). De leesprestaties van basis- en middelbare scholieren zijn nog steeds bovengemiddeld, maar steeds meer landen streven Nederland voorbij. Ook het percentage vijftienjarigen dat met een laag taalniveau het onderwijs verlaat, stijgt: van 12 procent in 2003 naar 15 procent in 2006. Na een lichte daling in 2011 lijkt de stijgende trend zich voort te zetten: in 2015 ging het om 17,9 procent van de vijftienjarigen (Cito, 2016).

Beleidsmakers zetten in op twee sporen: preventief en curatief. Meer aandacht voor taal- en rekenvaardigheden in het initiële onderwijs moet laaggeletterdheid voorkomen, terwijl volwasseneneducatie erop is gericht achterstanden op hogere leeftijd te repareren.

Ook het accent in het formele onderwijs- en educatie-aanbod verandert. Sinds 2011 hanteert het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een bredere definitie van het begrip 'geletterdheid': naast taalvaardigheden gaat het ook om rekenvaardigheden (gecijferdheid) en digitale vaardigheden. Daardoor wordt ook het begrip 'laaggeletterd' breder. In het educatieaanbod leidt dat tot een scherpere focus op Nederlands als tweede taal (NT2) en taal- en rekenonderwijs, gericht op alfabetisering of toegang tot het mbo. Opleidingen zijn alleen nog bedoeld voor laaggeletterde Nederlanders en niet-inburgeringsplichtige migranten. De volwasseneneducatie in Nederland richt zich daarmee op de volgende kerntaken:

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

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

Daarnaast zet de overheid sterker in op het non-formele leeraanbod om nieuwe groepen laaggeletterden te bereiken, via het programma *Taal voor het Leven*, uitgevoerd door Stichting Lezen & Schrijven. De groep die laaggeletterd wordt genoemd, verandert in deze periode geleidelijk: waar het in de jaren ervoor met name ging om deelnemers die (semi-)analfabeet waren, gaat het steeds vaker om volwassenen die wel enigszins kunnen lezen en schrijven, maar moeite hebben met het begrijpen van teksten of formulieren (Tubbing & Mattijssen, 2018). Die verschuiving vindt onder meer plaats omdat er steeds hogere eisen worden gesteld aan taalvaardigheden van volwassenen (Bohnen, 2004).

### Drie verschillende vormen van leren

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

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

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

Huidig beleid: gedecentraliseerde aanpak

In het regeerakkoord van 2017 wordt vastgelegd dat het educatiebudget van 59 miljoen euro (WEB-gelden) in stand blijft. Daarnaast wordt dit budget met 5 miljoen euro per jaar verhoogd. Dit extra budget wordt ingezet voor gemeenten. Daarnaast investeert de overheid in het onderwijsachterstandenbeleid, primair onderwijs en effectieve inburgering door gemeenten. Het meest recente programma *Tel mee met Taal* valt onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Onderwijs, Sociale

Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De aanpak van laaggeletterdheid krijgt landelijk vorm, maar wordt decentraal uitgevoerd door gemeenten. Partners zijn onder meer Stichting Lezen & Schrijven, Stichting Lezen, bibliotheken, formele en non-formele taalaanbieders, UWV, sociale diensten, Koninklijke Bibliotheek en de leerwerkloketten van Leren en Werken. Een belangrijk doel van het programma is het ondersteunen van gemeenten en lokale partners om laaggeletterdheid te voorkomen en te bestrijden. De betrokken partners streven op lokaal en regionaal niveau naar structureel betere samenwerking met behulp van taalnetwerken. Binnen *Tel mee met Taal* wordt daarnaast geprobeerd om basisvaardigheden aan te pakken in de *context* waar problemen vaak voorkomen: op het werk, in de zorg of thuis. Het gaat dan niet alleen om taal, maar ook om rekenen en digitale vaardigheden.

De samenwerkingspartners kiezen voor een aanpak in de context omdat de nodige basisvaardigheden per levensdomein kunnen verschillen: communiceren met de dokter vraagt een andere vaardigheid dan het beoordelen van financiële producten en scholing voor werk of toeleiding naar werk vraagt weer een andere vaardigheid. Bovendien bieden concrete situaties goede aanknopingspunten om aan taalvaardigheid te werken. Het verwerven van taal- of rekenvaardigheden is geen doel op zich maar een middel, bijvoorbeeld om zelfredzaamheid en de kans op werk te vergroten of om te kunnen deelnemen aan om- of bijscholing. Door een verdere uitbreiding van het non-formele taalaanbod (*Taal voor het Leven*) proberen de samenwerkingspartners nieuwe doelgroepen aan te spreken, die lastig te bereiken zijn via het formele educatieaanbod of geen beroep (kunnen) doen op dat aanbod.

Het landelijke actieprogramma is bedoeld om laaggeletterdheid terug te dringen via de volwasseneneducatie. De educatiemiddelen worden vanuit de WEB uitgekeerd aan centrumgemeenten van 35 arbeidsmarktregio's, in de vorm van een specifieke uitkering. De centrumgemeenten stellen samen met de andere regiogemeenten een regionaal educatieplan op. Het kabinet is voornemens om deze specifieke uitkering op termijn over te hevelen naar het Gemeentefonds (OCW; 2017). Nu de gemeenten niet langer verplicht zijn om volwasseneneducatie bij de roc's in te kopen, hebben zij meer vrijheid in het aanbieden van verschillende typen educatietrajecten. Ze kunnen bijvoorbeeld kiezen voor non-formeel taalaanbod door vrijwilligers. Doel is om beter aan te sluiten bij de regionale ondersteuningsbehoeften van verschillende doelgroepen (Regioplan, 2017). Binnen het sociaal domein worden netwerkorganisaties van taalaanbieders de laagdrempelige spin in het web die vraag en aanbod rondom laaggeletterdheid en basisvaardigheden verbinden. Deze netwerkorganisaties zijn vaak Taalhuizen en Taalpunten en zijn meestal onderge-

bracht bij bibliotheken. De belangrijke vindplaatsen van laaggeletterden zijn sociale diensten, schuldhulpverleningsinstanties, UWV en zorginstellingen.

#### Inzet van sociale partners

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

## 3.2 Opbrengsten gevoerd beleid

#### Opbrengsten van de inzet van sociale partners

In 2010 is in opdracht van de Stichting van de Arbeid in beeld gebracht wat de opbrengsten zijn van deze aanpak in bedrijven en cao's.<sup>4</sup> Daaruit blijkt dat goede voorbeelden in kaart zijn gebracht en gedeeld. De landelijke aanpak, waarbij partijen in bedrijfstakken en bedrijven geactiveerd zouden moeten worden om laaggeletterdheid te bestrijden, heeft echter weinig opgeleverd. Een sectorale aanpak komt niet van de grond. In veel sectoren wordt laaggeletterdheid op de werkvloer niet als een probleem ervaren. Dat komt onder meer doordat laaggeletterde werk-

---

<sup>4</sup> *Werken met taal, bestrijding van laaggeletterdheid door sectoren en bedrijven, eindrapport, oktober 2010*, Suzanne Bouma [et al.], (Research voor beleid).

nemers verspreid in een organisatie werken, vaak al wat ouder zijn en bij hun directe werkzaamheden vaak niet (veel) hoeven te lezen en te schrijven. Ook valt op dat de aanpak van laaggeletterdheid zich vooral richt op niet-Nederlandstalige werknemers. Nederlandstalige werknemers die moeite hebben met lezen en schrijven blijven grotendeels buiten beeld. Het evaluatieonderzoek levert twee concrete aanbevelingen op:

1. Stimuleer het urgentiebesef onder decentrale sociale partners.
2. Spreek individuele bedrijven en werknemers direct aan, bijvoorbeeld door bedrijven te adviseren hoe ze laaggeletterden kunnen opsporen en scholen.

#### Opbrengsten Taalakkoorden

Werkgevers investeren in de vaardigheden van werknemers in brede zin, in het kader van (duurzame) inzetbaarheid. Sinds 2015 is er specifieke aandacht voor het investeren in laaggeletterden door middel van taalakkoorden. Daarin maken werkgevers en brancheorganisaties afspraken over concrete maatregelen om werknemers met een taalachterstand te helpen, bijvoorbeeld via taalcoaching, individuele lessen of groepslessen. Ook delen werkgevers hun kennis van en ervaringen met de aanpak van laaggeletterdheid.

Individuele bedrijven worden ondersteund met wetenschappelijke kennis, tools en goede praktijkvoorbeelden die zij kunnen benutten bij hun investeringen in de taalvaardigheid van laagtaalvaardige werknemers. Via de Taalakkoorden zijn eind 2017 bijna 2500 werkgevers bereikt. 289 werkgevers, branches en taalaanbieders hebben zich de afgelopen jaren aangesloten bij 27 taalakkoorden. 145 werkgevers en 51 taalaanbieders hebben een ambitiedocument ondertekend. Via het programma *Taal op de werkvloer* hebben werkgevers subsidie ontvangen om werknemers een taal cursus te bieden. Deze cursussen zijn meestal op maat en sluiten aan bij de specifieke vragen van het bedrijf, het taalniveau en de taken van werknemers. In 2017 en 2018 is in totaal 5,5 miljoen euro toegekend aan 9800 werknemers van ruim 550 werkgevers, het merendeel uit het midden- en kleinbedrijf. De meeste deelnemers geven aan dat ze na een cursus een betere taalbeheersing op de werkvloer ervaren (Ecorys, 2019).

#### Opbrengsten Tel mee met Taal

Het landelijke programma *Tel mee met Taal* heeft in de afgelopen drie jaren ruim 87.000 volwassenen bereikt met taalscholingsactiviteiten en heeft 23.000 vrijwilligers getraind. Het gaat daarbij om non-formeel taalaanbod. Het bereik van het programma overtreft daarmee ruimschoots het vooraf gestelde doel van 45.000 laaggeletterde volwassenen (Ecorys, 2019). Stichting Lezen & Schrijven richt zich sinds 2018 nadrukkelijker op kwalitatieve doelstellingen als het verstevigen en borgen van taalnetwerken en de samenwerking met bibliotheken en welzijnsorganisaties om Taal-

huizen en Taalpunten verder te professionaliseren. Samen willen deze organisaties werken aan het beter vinden of screenen van laaggeletterden. Ze richten hun aandacht daarbij met name op mensen die oorspronkelijk Nederlandstalig zijn (NT1).

In 2016 constateert de Algemene Rekenkamer echter dat er een kloof tussen de omvang van het probleem en de gekozen aanpak is. Met de gestelde doelen wordt slechts 5 procent van de laaggeletterden bereikt met het actieprogramma. Bovendien is de doelgroep niet helder afgebakend: ligt de focus alleen op taal of ook op rekenvaardigheden en digitale vaardigheden? Tot slot is onduidelijk hoeveel het beleid bijdraagt aan de afname van het aantal laaggeletterden. Ook stelt de Algemene Rekenkamer dat de budgetten misschien te klein zijn: in een aantal regio's zijn wachtlijsten voor taalcursussen (Algemene Rekenkamer, 2016). Tegelijkertijd blijkt dat in sommige gemeenten de educatiebudgetten niet volledig worden gebruikt (De Greef, 2018). De vraag is daarom niet alleen of de bestaande budgetten genoeg zijn, maar ook of vraag en aanbod goed op elkaar aansluiten.

Welke doelgroepen worden bereikt?

Het bereik van de NT1-doelgroep blijft de afgelopen jaren structureel achter bij het bereik van de NT2-doelgroep. Uit onderzoek naar de besteding van WEB-middelen voor formele en non-formele educatie blijkt dat 80,2 procent van het budget wordt besteed aan mensen met Nederlands als tweede taal en 17,9 procent aan mensen die oorspronkelijk Nederlandstalig zijn (De Greef, 2018). Mogelijke verklaringen zijn:

1. Werving, activering en toeleiding van autochtone groepen laaggeletterden vergt veel inzet. Voor deze doelgroep rust vaak een taboe op laaggeletterdheid. Bovendien gaat het veelal om kwetsbare mensen die moeilijk te bereiken zijn. De drempel om een taalcursus te doen is groot. Wervings- en toeleidingsactiviteiten worden sinds 1997 echter niet meer betaald uit de WEB-middelen.
2. Vanaf 2011 is structureel 35 miljoen euro bezuinigd op het overheidsbudget voor educatietrajecten. Op veel plekken in Nederland is specifiek NT1-aanbod in deze periode afgebouwd. Daarnaast is de aanpak van laaggeletterdheid veel sterker bij het non-formele aanbod door vrijwilligers komen te liggen. Hun inzet is bedoeld om doelgroepen aan te spreken die geen gebruik (willen) maken van 'schools' aanbod. Vrijwilligers kunnen de rol van een docent echter niet overnemen als het gaat om verhoging van het taalniveau. Onderzoek toont aan dat de combinatie van een professionele docent en een (taal)vrijwilliger het meest effectief is (De Greef [et al.], 2017).<sup>5</sup>

---

5 [www.taalvoorhetleven.nl/over-taal-voor-het-leven/resultaten](http://www.taalvoorhetleven.nl/over-taal-voor-het-leven/resultaten)

### Opbrengst van taaltrajecten

De vraag is wat een scholingstraject laaggeletterden oplevert. Tot voor kort was in Nederland weinig onderzoek beschikbaar over de effecten van taaltrajecten op het niveau van taalvaardigheden. Een reden is dat er (nog) geen gevalideerde toets bestond die de taalbeheersingsniveaus van volwassen laaggeletterden in kaart brengt (Canon van het beroepsonderwijs, 2013).

Uit recent onderzoek in Nederland onder laaggeletterden blijkt dat na deelname aan een cursus van een halfjaar, de leesvaardigheid van zeven op de tien volwassenen vooruitgaat: gemiddeld met zo'n 6 procent (De Greef [et al.], 2018). Dit is hoger is dan in vergelijkbare internationale onderzoeken (Kok & Scholte, 2013). Ook zeggen de meeste cursisten dat ze na een cursus de taal vaker gebruiken in de praktijk. Een op de vijf laaggeletterden geeft aan betaald werk te hebben gevonden na de taalcursus (De Greef [et al.], 2018).

Deze uitkomsten geven inzicht in de *individuele* opbrengsten van een taalcursus voor laaggeletterde volwassenen. Het begin- en eindniveau van taalcursisten is echter niet op grote schaal in kaart gebracht. Daarom kan niet worden nagegaan in hoeverre bijvoorbeeld de aanpak van het programma *Taal voor het Leven* bijdraagt aan het verminderen van laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking als geheel (Algemene Rekenkamer, 2016).

Verder blijkt uit recent onderzoek dat nog niet duidelijk is welke (taal)interventies aansluiten bij behoeften van specifieke groepen laaggeletterden. Daardoor is ook niet bekend of deze interventies bijdragen aan een hoger niveau van geletterdheid (De Greef & Segers, 2016).

In Nederland is ook onderzoek gedaan naar een ander effect van taaltrajecten: de *sociale* opbrengsten. Uit onderzoek van De Greef, Segers en Verté (2010) blijkt dat gemiddeld 40 tot 60 procent van de volwassenen na een taaltraject meer sociale inclusie ervaart (De Greef, 2014). De ondervraagden geven aan zelfredzamer te zijn, ze hebben vaker nieuwe mensen ontmoet, verkeren minder vaak in sociaal isolement, nemen vaker deel aan georganiseerde activiteiten zoals sportactiviteiten en hebben meer zelfvertrouwen gekregen. Naast verbetering van taalvaardigheden zijn er dus belangrijke sociale opbrengsten voor individuele deelnemers.

### Openstaande vragen voor verder onderzoek

Op basis van onderzoek is dus al het nodige bekend over de omvang van de doelgroep laaggeletterden en over de effecten van scholing op het taalniveau en het mededraaien in de maatschappij. Ook wordt periodiek in kaart gebracht hoe



regionale organisaties samenwerken bij de aanpak van laaggeletterdheid. Er is echter nog relatief weinig kennis over:

1. De complexiteit van de dagelijkse problemen van laaggeletterden als kwetsbare doelgroep. Er zijn in onderzoeken verbanden gelegd tussen verschillende domeinen van functionele geletterdheid zoals werk, schulden en gezondheid (Frisch, Camerini, Diviani & Schulz, 2012). Toch zijn de inzichten voornamelijk los van elkaar ontwikkeld. Daardoor is er nog te weinig inzicht in de complexiteit van de dagelijkse problemen die laaggeletterden als kwetsbare doelgroep ervaren.
2. Het (scholings)gedrag en de scholingsbehoefte van doelgroepen laaggeletterden. Laaggeletterden zijn vaak moeilijk naar een scholingstraject toe te leiden. Ze hebben vaak moeite met het herkennen en formuleren van eigen leerbehoeften. Leren staat voor velen gelijk aan traditioneel, formeel, schools leren. Ook hebben laaggeletterden moeite om leerbehoeften aan concrete situaties te verbinden (Vermeersch en Vandenbroecke, 2009). Bij het besluit om wel of niet aan scholing deel te nemen, spelen verscheidene subjectieve en omgevingsfactoren een rol (Hazelet [et al.], 2008). Verder onderzoek kan meer inzicht geven in de afwegingen die laaggeletterden maken omtrent scholingsdeelname.
3. Langetermijneffecten van scholingsdeelname op zowel taalontwikkeling als de arbeidsloopbaan. Onderzoek in Nederland naar de effecten van deelname aan een leertrajecten voor laaggeletterde volwassenen focust met name op de korte termijn (zes maanden).
4. Het versterken van eigenaarschap en draagvlak onder sectoren, branches en bedrijven bij de aanpak van laaggeletterdheid. Up-to-date onderzoek kan duidelijk maken aan welke ondersteuning laagopgeleide en/of laaggeletterde medewerkers behoefte hebben om zich een leven lang te blijven ontwikkelen.
5. Lessen uit het verleden. Het is interessant inzicht te krijgen in de succesfactoren van het beleid in de periode 1987 tot eind jaren negentig.

### 3.3 Gevolgen huidig beleid

Gevolgen decentrale aanpak: meer non-formeel aanbod, minder formeel

Na de wijziging van de Wet educatie beroepsonderwijs in 2015 ligt het zwaartepunt van beleid rondom laaggeletterdheid bij gemeenten. Daardoor zijn er grote verschillen tussen regionale educatieprogramma's in visie, beleidsdoelstellingen, regionale samenwerking, doelgroepen, aanbod en de borging van kwaliteit. Ook is er meer ruimte gekomen voor gemeenten om andere aanbieders dan alleen roc's te bekostigen uit WEB-middelen. Door de onzekere financiering en de grotere rol van prijzen in aanbestedingen is het educatieaanbod van roc's de afgelopen jaren afgenomen. Gemeenten zijn daarnaast meer gaan investeren in non-formeel taalaan-

bod zoals taalles door vrijwilligers om nieuwe doelgroepen laaggeletterden aan te spreken. Gemeentelijke investeringen in formele educatie door roc's of private aanbieders zijn juist afgenomen. Veel gemeenten zoeken naar manieren om de kwaliteit van met name het non-formele aanbod te borgen. Gemiddeld wordt in de onderzochte gemeenten een klein deel (2,7 procent) van de laaggeletterden bereikt (Regioplan, 2017).

Minder en andere investeringen in volwasseneneducatie dan omringende landen  
 In vergelijking met omringende landen investeert Nederland minder in formele en non-formele educatie van volwassenen. Dat geldt voor zowel de totale omvang van de investering, als voor de investering per inwoner (De Greef & Segers, 2016). Met name Noord- en West-Europese landen als Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Noorwegen en Oostenrijk investeren meer dan Nederland: twee tot vier keer zoveel. De investeringen in een leven lang ontwikkelen in het algemeen zijn in genoemd onderzoek overigens niet meegenomen. De cijfers zijn daarom niet een-op-een te vergelijken. Ook is Nederland met zijn gedecentraliseerde aanpak een uitzondering: in de meeste landen is de landelijke overheid verantwoordelijk voor de kwaliteit, facilitering en toegankelijkheid van volwasseneneducatie (De Greef & Segers, 2016).

Het educatieaanbod staat onder druk

Door de afbouw van het formele educatieaanbod, met name door bezuinigingen (35 miljoen euro in 2011), is er momenteel geen landelijk dekkend professioneel educatieaanbod bij roc's. Er wordt meer dan voorheen met vrijwilligers gewerkt in het non-formele educatieaanbod. De vraag is hoe een complex maatschappelijk vraagstuk als laaggeletterdheid effectief kan worden aangepakt met voornamelijk vrijwilligers. Ruim 60 procent van de centrumgemeenten van de arbeidsmarktregio's geeft aan dat het educatiebudget te klein is om aan de vraag te voldoen. Daartegenover staat dat het beschikbare budget niet altijd volledig wordt opgemaakt: in 2017 hebben negen arbeidsmarktregio's hun educatiebudget niet volledig besteed (De Greef, 2018). Belangrijkste reden voor deze onderbesteding is dat de WEB beperkingen met zich meebrengt:

- Gemeenten hebben te weinig formatie, capaciteit en tijd voor de coördinatie van de besteding van het WEB-budget. Overheadkosten voor bijvoorbeeld administratie, informatie en advies mogen niet uit de WEB-middelen betaald worden. Door de marktwerking en het groeiend aantal aanbieders is de coördinatie-last toegenomen.

- De werving van deelnemers mag niet met WEB-middelen worden betaald. Dat maakt het extra lastig om doelgroepen die toch al moeilijk te werven zijn (met name NT1'ers) toch te bereiken.
- Lokaal beleid komt niet in alle gemeenten van de grond. Van de centrumgemeenten geeft 70 procent aan dat het lastig is om samen met andere gemeenten in de regio een stevige regionale agenda voor volwasseneneducatie op te stellen (De Greef, 2018).

Toekomst: overheveling van WEB-middelen naar gemeenten?

Het kabinet wil de besteding van de extra middelen de komende jaren monitoren, samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Het kabinet wil daarbij nagaan of de middelen echt ten goede zijn gekomen aan de doelgroep en of gaandeweg meer mensen worden bereikt. Eind 2022 wordt in een tussenevaluatie de balans opgemaakt. Het kabinet streeft ernaar dat de regionale aanpak van laaggeletterdheid tegen die tijd zo sterk is, dat het extra budget naar gemeenten kan. Zij zouden dit dan vrij mogen besteden, bijvoorbeeld ook aan de bestaande gemeentelijke uitkering voor volwasseneneducatie. Daarmee zouden de specifieke uitkering voor lesaanbod en het tijdelijke extra budget samenkomen in één decentrale uitkering, aldus het kabinet in een brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer.

Bestuurders van met name de grote gemeenten zijn voorstander van deze overheveling. Gemeenteambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het educatiebeleid, voelen er echter niet voor. Dat blijkt uit twee recente onderzoeken (Regioplan, 2017; Artédud, 2018). De ambtenaren vrezen dat educatiebudgetten na overheveling verdwijnen, bijvoorbeeld vanwege bezuinigingen in het sociaal domein.

Gemeenten pleiten wel voor ruimere bestedingsmogelijkheden van de WEB-gelden (Regioplan, 2017). Dat biedt volgens hen ruimte om beter te kunnen inspelen op de lokale context en behoeften van de lokale doelgroep (De Greef, 2018). In het nieuwe actieplan van het kabinet<sup>6</sup> (2020-2024) zijn daarom aanvullende, vrij besteedbare middelen opgenomen voor bijvoorbeeld wervingsactiviteiten (OCW, 2019). Een van de huidige knelpunten is dat de kwaliteit van non-formeel taalaanbod moeilijk te monitoren en te bewaken is. Ook is meer inzet nodig voor werving en vroegsignalering (herkennen en doorverwijzen van groepen laaggeletterde mensen naar taalaanbod) (Regioplan, 2017).

Van de centrumgemeenten pleit 60 procent voor duidelijke kwaliteitscriteria voor WEB-trajecten. Die gaan bijvoorbeeld over de inzet van gekwalificeerde docenten en getrainde vrijwilligers, de continuïteit van het leeraanbod en de samenwerking met

---

6 Brief kabinet met Meerjarenplan Alfabetisering, Kamerstuk 28760, nr 84, 18 maart 2019.

partners in de regio. Ook moet beter duidelijk worden wat de opbrengsten van leertrajecten zijn (De Greef, 2018).

### 3.4 Conclusies

Dit hoofdstuk schetste de grote ontwikkeling in het beleid omtrent laaggeletterdheid in de afgelopen decennia: van een welzijnsaanpak in de jaren '70 met de focus op oorspronkelijk Nederlandstalige laaggeletterden tot een professioneel educatieaanbod van roc's, waarbij de focus met name op oorspronkelijk anderstaligen kwam te liggen.

Het scholingsaanbod is in de loop der tijd meer divers geworden. Dat komt door de decentralisatie van de aanpak van laaggeletterdheid, de marktwerking in het educatieaanbod en de verschuiving naar meer non-formeel taalaanbod door vrijwilligers in plaats van gekwalificeerde docenten. Het palet van basisvaardigheden is breder geworden: geletterdheid gaat niet meer alleen over taal, maar ook over rekenen en digitale vaardigheden. Daarnaast is er meer oog gekomen voor de context van de laaggeletterde in bijvoorbeeld zorgsituaties, in het gezin, op het werk. Er is meer ruimte gekomen voor taalaanbod op maat.

Tegelijkertijd heeft de overheid bezuinigd op de aanwezige infrastructuur voor de aanpak van laaggeletterdheid en worden sommige doelgroepen minder goed bereikt. Dat laatste geldt met name voor mensen die Nederlands als eerste taal hebben. Het formele educatieaanbod is in de afgelopen jaren afgebouwd. Er is momenteel geen landelijk dekkend en professioneel educatieaanbod. Veel gemeenten geven aan dat het educatiebudget te beperkt is om aan de vraag te kunnen voldoen; andere gemeenten houden juist geld over. Een deel van de gemeenten heeft te weinig formatie, capaciteit en tijd. Ook lukt het niet altijd om voldoende deelnemers te werven. Naast beperkte budgetten is dus ook een goede match tussen vraag en aanbod een uitdaging.

De verschuiving naar non-formeel taalaanbod en de decentralisatie hebben geleid tot versnippering van het educatieaanbod. Ook worden vrijwilligers vaker ingezet dan voorheen. Het is de vraag of het wenselijk is de aanpak van een complex vraagstuk als laaggeletterdheid in toenemende mate aan vrijwilligers over te laten. Gemeenten hebben zorgen over het borgen van de kwaliteit van taallessen door vrijwilligers. Deze zorg wordt des te groter omdat het voorgenomen vrijgeven van geoordeelde educatiemiddelen over enkele jaren kan leiden tot verdere versnippering van de aanpak van laaggeletterdheid. Ook bestaat het risico dat dit geld voor andere doeleinden wordt gebruikt.

In het huidige beleid zijn de gemeenten aan zet. Toch komt lokaal beleid niet in alle gemeenten van de grond. Een groot deel van de (centrum)gemeenten vindt het lastig om een stevige regionale educatieve agenda voor volwasseneneducatie neer te zetten. Formatie, capaciteit en tijd kunnen belemmeringen zijn. Dat gegeven pleit voor landelijke kaders. Landelijk georganiseerde ondersteuning kan bijdragen aan een zo efficiënt en effectief mogelijke inzet van de huidige middelen, waarmee zoveel mogelijk laaggeletterden een passend aanbod krijgen. De raad gaat hierop in het volgende hoofdstuk nader in.

Naast gemeenten zijn ook sociale partners nodig om laaggeletterdheid aan te pakken. Met name mkb-bedrijven maken gebruik van subsidiemogelijkheden voor taalsholing van werknemers. De aanpak van laaggeletterdheid richt zich vaak op niet-Nederlandstalige werknemers. Oorspronkelijk Nederlandstalige werknemers die moeite hebben met lezen en schrijven, blijven vaak buiten beeld. Ook het besef bij decentrale sociale partners dat laaggeletterdheid een urgent probleem is, kan sterker gestimuleerd worden. Tot slot hebben bedrijven behoefte aan advies en ondersteuning om laaggeletterde werkenden te bereiken en te scholen.

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

## 4 Voorstellen voor verbetering

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

### 4.1 Inleiding

#### Noodzaak aanpak laaggeletterdheid

Voldoende beheersing van taal en rekenen en basale digitale vaardigheden zijn nodig om volop mee te kunnen doen in de samenleving en om duurzaam inzetbaar te zijn op de arbeidsmarkt.<sup>1</sup> Op basis van de analyse in de vorige hoofdstukken vindt de raad het om sociale en economische redenen noodzakelijk om laaggeletterdheid voortvarend en structureel aan te pakken. Een adequate aanpak draagt bij aan meer sociale cohesie – een inclusieve samenleving – én aan een goed opgeleide beroepsbevolking. Het is hoe dan ook ongewenst dat mensen door een gebrek aan basisvaardigheden aan de kant staan. In tijden van krapte op de arbeidsmarkt is alle menselijke nog harder nodig. Investeren in geletterdheid loont zowel voor het individu als voor de samenleving als geheel. Geletterdheid maakt mensen gezonder, werknemers productiever en zorgt voor meer maatschappelijke welvaart en economische groei.

#### Focus

De raad legt de term ‘laaggeletterdheid’ breed uit: het gaat om mensen die onvoldoende kunnen lezen, schrijven en/of rekenen en/of onvoldoende digitale vaardigheden hebben. Volwassenen met weinig digitale vaardigheden hebben niet per definitie weinig taalvaardigheden (zie paragraaf 2.2). Andersom blijkt meestal wel het geval: mensen met onvoldoende taalvaardigheid hebben vaak ook beperkte digitale vaardigheden. Die combinatie levert in het dagelijkse leven vaak problemen op. De raad constateert dat laaggeletterde mensen, maar ook anderen met een gebrekkige digitale geletterdheid, moeite hebben om mee te doen in de samenleving. Er is meer onderzoek nodig naar het aantal mensen dat digitaal laaggeletterd is en de

---

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

risico's en gevolgen daarvan. Ook moet onderzocht worden welke aanpak helpt om mensen in verschillende levensfasen digitaal vaardig te houden. De snelle digitalisering en verandering van de samenleving maakt dit des te meer noodzakelijk.

De raad vat de term 'laaggeletterdheid' weliswaar breed op, maar in dit advies ligt de focus op taalvaardigheid. Reden hiervoor is dat bestaand onderzoek, ook over de doelmatigheid van beleid, met name gaat over taalvaardigheid. Mogelijke aanknopingspunten voor verbetering richten zich daardoor ook met name op taalvaardigheid. Dat neemt niet weg dat veel voorstellen van de raad kunnen worden doorgetrokken naar digitale basisvaardigheden. Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid op taalgebied kan bijdragen tot betere digitale vaardigheden. Die aanpak moet ervoor zorgen dat iedereen de basisvaardigheden kan leren waarmee hij of zij in de samenleving en op de werkvloer kan meedoen. De raad wijst op verschillende acties die al in gang zijn gezet om digitale vaardigheden te versterken<sup>2</sup>, onder meer in het kader van het versterken van het funderend onderwijs en een leven lang ontwikkelen.

#### Voortbouwend op eerdere SER-advisering

De raad formuleert in dit hoofdstuk voorstellen en aanbevelingen. Hierbij bouwt de raad voort op het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (april 2017). Dat advies bevat ook aanbevelingen voor de aanpak van laaggeletterdheid, met name via het taalonderwijs. De raad vindt dat de infrastructuur voor de ontwikkeling van laaggeletterden speciale aandacht vraagt. Een van de aanbevelingen uit 2017 was om cursussen basisvaardigheden weer tot een publieke basisvoorziening te maken. Dat leidt tot een geschikt aanbod waarop iedereen een beroep kan doen. De raad pleitte voor voldoende middelen hiervoor en regionale regie over het aanbod. Waar mogelijk kunnen trajecten voor taal- en beroepsontwikkeling<sup>3</sup> samengaan.

Het advies van 2017 bevat de volgende aanbevelingen:

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

---

<sup>2</sup> Zie ook de digitaliseringsagenda van het kabinet.

<sup>3</sup> Advies 2017, p. 12 en pp. 53-55.

Een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van deze voorstellen is een landelijke, publieke infrastructuur die de kwaliteit van het cursusaanbod garandeert. De uitvoering kan regionaal.

De raad vindt dat de overheid tot nu toe weinig met deze voorstellen heeft gedaan. De raad staat nog steeds achter deze voorstellen en vindt ze actueel. Dit hoofdstuk bevat daarom aanbevelingen die een *aanvulling* zijn op die uit 2017, op basis van de diagnose uit de vorige hoofdstukken.

De raad heeft in het bijzonder aandacht voor de laaggeletterde beroepsbevolking, dus de (potentieel) werkenden. Overigens komen deze aanbevelingen ook ten goede aan niet-werkenden. Uitgangspunt is dat iedereen de kans moet krijgen om mee te doen in de samenleving.

## 4.2 Algemene beleidsrichtingen en aandachtspunten

### Problematiek

De raad stelt vast dat er op dit moment veel beleidsinspanningen en waardevolle initiatieven zijn, gericht op een voortvarende aanpak van laaggeletterdheid.<sup>4</sup> Op basis van de diagnose uit de voorgaande hoofdstukken constateert de raad echter dat deze inspanningen niet voldoende zijn om het tij te keren. Veel initiatieven en inspanningen zijn te vrijblijvend, te weinig structureel en te selectief. Ze zijn bijvoorbeeld afhankelijk van het beleid van de desbetreffende gemeenten.<sup>5</sup>

Het gevolg is dat veel laaggeletterden nog onvoldoende worden bereikt, vooral de mensen met Nederlands als eerste taal (NT1).<sup>6</sup> Het huidige budget is niet genoeg om alle laaggeletterden te bereiken en om tegemoet te komen aan hun (impliciete) sociale behoefte.<sup>7</sup> Laaggeletterden vragen in feite om méér dan het aanleren van basisvaardigheden: ze willen kunnen deelnemen aan de samenleving.

Verder is het ondersteunings- en cursusaanbod versnipperd voor zowel (potentiële) deelnemers als voor mensen die cursisten kunnen werven, zoals werkgevers en hulpverleners. Ook is het aanbod te weinig herkenbaar en veelal niet diplomage-richt. Dat laatste geldt vooral voor het aanbod dat gefinancierd wordt op basis van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Door gebrek aan middelen hebben veel

4 Zie bijvoorbeeld de werkzaamheden van Stichting Lezen & Schrijven, de goedlopende taalakoorden (subsidie voor laaggeletterdheid, ook voor het mkb) die dezelfde infrastructuur gebruiken als de leerwerkloketten (betrokkenheid centrumgemeenten, UWV, roc's), hetgeen wijst op samenwerking; en het feit dat in sommige cao's is afgesproken dat Nederlandse les betaald wordt.

5 *Aanpak van laaggeletterdheid* (april 2016) Rapport Algemene Rekenkamer.

6 Zie de brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over de Dialoogdagen laaggeletterdheid, Kamerstuk 28760, nr. 83, oktober 2018.

7 *Aanpak van laaggeletterdheid* (april 2016) Rapport Algemene Rekenkamer.



gemeenten een grotendeels non-formeel aanbod waarvan de kwaliteit onduidelijk is. Tot slot is er te weinig landelijke sturing en regie, ondanks landelijke actieplannen met toenemende budgetten en ambities. Het huidige beleid is ook te weinig continu en consistent.

#### Algemene beleidsrichting

Gezien de omvang, de aard én de urgentie van de problematiek (zie hoofdstuk 2) vindt de raad meer landelijke sturing en regie dringend noodzakelijk. De uitvoering kan op regionaal en sectoraal niveau en in branches en bedrijven. Effectieve en ingrijpende maatregelen zijn nodig om het voorgenomen beleid te intensiveren. Voor publiek en privaat georganiseerde activiteiten horen dezelfde kwaliteitscriteria te gelden. Er moet een gelijk speelveld zijn. Voor een landelijk dekkend en kwalitatief hoogwaardig voorzieningenniveau zijn substantieel meer publieke middelen nodig, ook voor de langere termijn. Uiteindelijk moeten alle potentiële cursisten worden bereikt.

#### Aandachtspunten

De raad ziet de volgende aandachtspunten voor beleid: 1. samenwerking tussen veel verschillende partijen is nodig om tot het beste resultaat te komen, 2. er moet rekening worden gehouden met de verschillen tussen groepen laaggeletterde mensen, 3. om versnippering tegen te gaan is een integrale benadering nodig. Deze drie aandachtspunten worden hieronder toegelicht.

#### Samenwerking

Laaggeletterdheid is een maatschappelijk probleem waarbij veel factoren een rol spelen. Met alleen (beleids)inspanningen van de landelijke overheid wordt het niet opgelost, ook al omdat laaggeletterde mensen lastig zijn te bereiken met beleidsinterventies. Ook andere partijen dan de overheid zijn nodig om het probleem aan te pakken. Decentrale overheden, werkgevers en maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke rol bij het opsporen, signaleren en doorverwijzen van laaggeletterden. Een werkgever kan bijvoorbeeld een laaggeletterde werknemer hebben, een dienstverlener kan aan het gemeentelijke loket een laaggeletterde burger treffen.

#### Rekening houden met verschillende groepen

Laaggeletterdheid vraagt om een gedifferentieerde benadering, toegesneden op de situatie en behoeften van verschillende groepen. Laaggeletterden vormen immers een heterogene groep. De achtergrond, het niveau van basisvaardigheden en de problemen die de laaggeletterdheid in het dagelijks leven oplevert, verschillen per persoon. Het is de uitdaging om beleid, onderwijs en overige interventies te richten op

mensen die willen en kunnen leren. Met het oog op arbeidsmarktontwikkelingen hebben bepaalde doelgroepen prioriteit. Hiervoor is relevante informatie nodig over die doelgroepen, hun leerwensen en -mogelijkheden en over de effectiviteit van verschillende interventies.

De raad vindt het nodig dat groepen die de meeste problemen hebben door hun laaggeletterdheid, prioriteit krijgen. Hetzelfde geldt voor groepen waarbij de aanpak van laaggeletterdheid naar verwachting het meest effectief en duurzaam is. Samenwerkende partijen als de landelijke overheid, gemeenten, onderwijsinstellingen en sociale partners zouden zich in hun beleid en inspanningen met voorrang op deze groepen moeten richten.

Het gaat om:

- schoolverlaters zonder startkwalificatie en met een te laag niveau van basisvaardigheden;
- migranten met een laag niveau van basisvaardigheden;
- werknemers die het risico lopen dat hun niveau van geletterdheid zodanig achteruitgaat dat zij niet meer optimaal op de arbeidsmarkt mee kunnen doen en die daarom extra training nodig hebben in (digitale) vaardigheden;
- laaggeletterde uitkeringsgerechtigden en anderen die aan de kant staan maar wel graag willen werken (dus ook mensen die geen recht hebben op een uitkering, de zogeheten *nuggers*).

Met het oog op de noodzaak voor werkenden om zich een leven lang te ontwikkelen, is extra aandacht nodig voor mensen met Nederlands als eerste taal en voor sectoren of beroepen waarin het aandeel laaggeletterde werkenden relatief groot is.<sup>8</sup> Ook moet bij de aanpak van laaggeletterdheid oog zijn voor het feit dat laagopgeleide werkzoekenden relatief vaak laaggeletterd zijn, ongeacht hun werkloosheidsduur.

De raad vraagt ook aandacht voor een groep (potentiële) werkenden die door bijvoorbeeld leer- en of gedragsproblemen onderwijs op een zeer laag niveau heeft gevolgd. Soms lukt het daardoor niet om zich de basisvaardigheden eigen te maken (taalniveau F2). Deze groep heeft een maatwerk aanbod nodig.

Niet iedereen is in staat om mee te doen op de arbeidsmarkt. Mensen die (grote) moeite hebben met leren, kunnen hun zelfredzaamheid vergroten via welzijnsvoorzieningen zoals de WMO.

---

<sup>8</sup> In het bijzonder: facility management, reiniging en landschapsverzorging, vervaardiging van kleding en vervaardiging van leer, lederwaren en schoenen (zie par. 2.2).

Een integrale benadering

De raad vindt een meer integrale aanpak en integraal beleid noodzakelijk. Deze aanpak moet zorgen voor samenhang in:

- het beleid gericht op het voorkomen van laaggeletterdheid (tegengaan van het ‘dweilen met de kraan open’);
- de aanpak in het sociaal domein (inkomen, wonen, zorg, welzijn) ten behoeve van mensen met multiproblematiek;
- het beleid gericht op een leven lang ontwikkelen als onderdeel van het bredere arbeidsmarktbeleid dat maatschappelijke en economische transitie als digitalisering in goede banen moet leiden.

Een en ander vraagt naar het oordeel van de raad om meer effectieve verbindingen tussen bedrijven, sociale partners, gemeenten, UWV en onderwijs. Nodig is ook een effectieve samenwerking tussen actoren die een rol vervullen bij de uitvoering van de Participatiewet, de nieuwe Wet inburgering en de WMO, in het onderwijs en bij UWV, en actoren die een rol vervullen bij onder meer schuldhulpverlening, dagbesteding, opvang, gezondheidszorg, de bevordering van sociale (zelf)redzaamheid en in de gevangenis of bibliotheek.

De voorgestelde integrale aanpak en het integrale beleid betekent volgens de raad dat er genoeg mogelijkheden komen voor signalering en doorverwijzing en dat laagdrempelige en deskundige voorzieningen ruim beschikbaar zijn. Alleen met een kwantitatief passend en kwalitatief geschikt cursusaanbod kan laaggeletterdheid echt worden teruggedrongen.

### **4.3 Voorgestelde beleidsaanpak**

De raad bepleit een realistische, gefaseerde beleidsaanpak. Niet alles kan morgen worden ingevoerd, er is nu eenmaal een verschil tussen droom en daad! Nieuw beleid, vanuit een landelijk kader, kan een aanvulling zijn op bestaand beleid en bestaande voorzieningen. Met voldoende middelen kunnen alle betrokken partijen samen toewerken naar een breed en effectief beleid.

Op de korte termijn moeten bestaande middelen volgens de raad efficiënt en volledig worden ingezet. Daarnaast kan een inventarisatie plaatsvinden van wat nog meer nodig is voor een effectieve aanpak. Ook verbetering van de bestaande infrastructuur is nodig, met name om versnippering tegen te gaan en het aanbod beter herkenbaar te maken voor potentiële deelnemers. De kabinetsvoornemens van 18 maart 2019 zijn een goede aanzet om het aanbod verder te professionaliseren, een

landelijk kenniscentrum in te richten en de bestaande infrastructuur beter te laten functioneren. Ook is het kabinet van plan extra middelen beschikbaar te stellen<sup>9</sup> en activiteiten in gang te zetten om de kwaliteit te verbeteren en de deskundigheid te bevorderen. De raad ziet dit als een eerste stap, maar moet tegelijkertijd constateren dat deze plannen nog lang niet genoeg zijn om te komen tot een landelijk dekkende en sluitende aanpak.

De raad beveelt aan allereerst de beschikbare infrastructuur te vereenvoudigen, transparanter en beter toegankelijk te maken met betrokkenheid van sociale partners, gemeenten en andere partners. Het bestaande aanbod moet gebundeld en versterkt worden en landelijke kwaliteitskaders worden opgesteld. Ook is het nodig te monitoren wat effectief is en wat minder effectief. Op basis daarvan wordt duidelijk waar extra beleid, ondersteuning, deskundigheid en middelen (voor sociale partners en gemeenten) nodig zijn om zoveel mogelijk mensen te kunnen bereiken. De beantwoording van de vragen zoals in paragraaf 3.2 kan hierbij helpen.

De raad vindt dat er snel volgende stappen moeten worden gezet. De maatschappelijke urgentie van laaggeletterdheid is hoog. Met het oog op de omvang en de complexiteit van het probleem is meer landelijke sturing en regie, onder meer op kwaliteit en bereik, dringend nodig. Ook aan kaders die de kwaliteit, effectiviteit en toegankelijkheid van het regionale aanbod borgen, is behoefte. De raad verwijst in dit verband naar de evaluaties en ervaringen van de afgelopen periode. Het huidige budget is te laag om alle laaggeletterden te kunnen bereiken en om aan hun (impliciete) maatschappelijke behoefte tegemoet te komen. Die potentiële vraag is veel groter dan de huidige, expliciete vraag én groter dan het aanbod om basisvaardigheden aan te leren. Het budget moet stapsgewijs groot genoeg worden om zoveel mogelijk laaggeletterde mensen passend te scholen.

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

---

<sup>9</sup> In zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer deelt het kabinet mee de komende vijf jaar bijna € 125 miljoen (€ 24,8 miljoen per jaar) te investeren in maatregelen voor de aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen en leesbevordering en taalstimulering bij kinderen.

Nodig is:

- Een landelijk en regionaal dekkend aanbod dat voor alle laaggeletterden toegankelijk en op maat is, laagdrempelig en op een herkenbare fysieke plek. In gemeenten en wijken kunnen plekken komen zoals Taalhuizen en Taalpunten waar laaggeletterde mensen terecht kunnen voor informatie over het aanbod, oefenen met eenvoudige programma's en bij voorkeur ook voor cursussen. Deze plekken, waarvan de kwaliteit publiek is geborgd, kunnen ook helpen bij het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid.
- Een landelijk kwaliteitskader voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het aanbod en de professionaliteit en beschikbaarheid van docenten. Dit kader moeten ruimte geven aan regionale en lokale verschillen in de uitvoering, maar tegelijkertijd de basiskwaliteit van alle regionale initiatieven (informeel en formeel) garanderen.
- Een professionele aanpak met bevoegde docenten, die aangevuld kunnen worden met vrijwilligers.
- Meer inzicht in de beoogde doelgroepen en landelijk vastgestelde indicatiecijfers. Per doelgroep kan zo het niveau van geletterdheid verbeterd worden. Het is belangrijk dat betrokken partijen (gemeenten, sociale partners en opleidingsinstituten) inzicht bieden in aantallen cursisten en de kwaliteit van het aanbod.
- Voldoende landelijk budget met geormerkte middelen voor gemeenten voor toeleiding en aanbod.
- De uitbreiding van de cofinancieringsregeling voor bedrijven en vakbonden om laaggeletterde werknemers te herkennen en te scholen.
- Een passende kennis- en ondersteuningsinfrastructuur.

De raad stelt voor deze ingrediënten te verankeren in een landelijk beleidskader. Gemeenten, sociale partners en opleidingsinstituten kunnen hun uitvoering hierop baseren.

#### **4.4 Nadere uitwerking voorgesteld beleid**

Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid gaat niet vanzelf, maar vraagt daadkrachtige inbreng van alle betrokkenen, zoals nationale en decentrale overheden, sociale partners, werkgevers en werknemers, onderwijsinstellingen en andere publieke en private scholingsaanbieders. De raad dringt erop aan dat de landelijke overheid het initiatief neemt voor een robuuste en duurzame aanpak om laaggeletterdheid te verminderen. Om de verschillende doelgroepen te bereiken is een gezamenlijk offensief nodig, met bijzondere aandacht voor de beroepsbevolking. In de komende paragraaf gaat de raad hier nader op in.

#### 4.4.1 Preventie laaggeletterdheid

Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid is alleen mogelijk als ‘dweilen met de kraan open’ wordt voorkomen. De kraan moet dicht. De raad vindt daarom dat beleid zich moet richten op preventie van laaggeletterdheid.

Taalachterstanden moeten dus al op jonge leeftijd worden voorkomen. Taalverwerving is belangrijk om kansenongelijkheid onder kinderen tegen te gaan.<sup>10</sup> De basis voor geletterdheid wordt in het (voorschoolse) onderwijs gelegd. In het advies *Gelijk goed van start* (2016) over voorzieningen voor jonge kinderen, merkte de raad op dat kinderen die op jonge leeftijd de juiste vaardigheden meekrijgen, succesvoller zijn in hun onderwijsloopbaan. Ook in hun latere leven hebben ze de vaardigheden om te blijven leren. Voorschoolse voorzieningen kunnen de plek zijn waar deze vaardigheden worden aangeleerd.

Volgens de raad is het van groot belang dat jonge kinderen de basisvaardigheden spreken, lezen en schrijven aanleren in een zo divers mogelijke sociale en culturele context. Er is meer geld nodig voor stevige, taalrijke voorschoolse voorzieningen met gekwalificeerde medewerkers; daarbij kunnen kinderen van laagtalige ouders meer stimulering of aanbod krijgen dan andere kinderen, maar wel samen met kinderen die thuis een wat hoger taalniveau hebben meegekregen.

De raad vindt het ook nodig om in het initiële onderwijs stappen te zetten om laaggeletterdheid te voorkomen. Daarmee gaat het aantal laaggeletterden structureel omlaag. Geen enkele leerling zou – binnen de eigen mogelijkheden – het onderwijs laaggeletterd moeten verlaten. Dat betekent meer en beter onderwijs voor kinderen van laagtalige ouders en kinderen die zelf moeite hebben met leren. Naast extra inzet en geld voor voorschools taalonderwijs zijn dus ook in het primair en voortgezet onderwijs extra taallessen en andere vormen van maatwerk nodig.

De raad kan zich vinden in het voorstel dat het ontwikkelteam Nederlands van curriculum.nu begin mei 2019 presenteert. Het ontwikkelteam stelt voor om in het beoogde curriculum voor het funderend onderwijs een onderdeel op te nemen over een leven lang ontwikkelen op het gebied van taal. Vanuit het principe ‘use it or lose it’ wordt daarmee laaggeletterdheid na afronding van het initiële onderwijs voorkomen.

---

<sup>10</sup> Zie ook de brief van 1 april jl. van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer *Ambities kinderarmoede*: “Kinderen die opgroeien in gezinnen met laaggeletterde ouders presteren op school minder goed op het gebied van taal dan kinderen die opgroeien in hooggeletterde gezinnen. Deze kinderen hebben ook een hoger risico om later in een lagere sociaaleconomische positie te verkeren.”

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

#### 4.4.2 Voldoende aanbod van cursussen en opleidingen op maat

##### Algemeen

De raad vindt het noodzakelijk dat alle gemeenten een infrastructuur hebben met voldoende aanbod voor laaggeletterden van kwalitatief goede cursussen in basisvaardigheden. Die educatieve trajecten en opleidingen kunnen, onder regie van gemeenten als opdrachtgever, op herkenbare en toegankelijke fysieke plekken worden aangeboden door verschillende publieke en private partijen, zoals roc's en aoc's, particuliere opleiders, werkgevers, vakbonden et cetera.

De raad vindt meer uniformiteit in het cursusaanbod noodzakelijk. Landelijk vastgestelde kwaliteitskaders met ruimte voor maatwerk<sup>11</sup> kunnen daarvoor zorgen. Momenteel is het aanbod te weinig duidelijk en te versnipperd, de kwaliteit niet voldoende na te gaan en het aanbod van gemeenten selectief. Beschikbare middelen worden onvoldoende gebruikt omdat er geen goede matching is tussen aanbod van vraag. De raad bepleit dat de cursussen worden begeleid door professionele docenten aangevuld met vrijwilligers die professionele begeleiding krijgen. De randvoorwaarden daarvoor kunnen worden opgenomen in de voorgestelde landelijke kwaliteitskaders.

##### Docenten en opleiders

De raad vraagt aandacht voor de vergrijzing onder docenten van taalcursussen<sup>12</sup>, voor de aard van de dienstverbanden in deze sector, voor de arbeidsvoorwaarden en voor de onderwijskwaliteit. Gezien de urgentie om laaggeletterdheid adequaat aan te pakken moeten er meer docenten en meer formele leerplekken komen.

##### Methodieken

De raad beveelt de inzet van verschillende methodieken aan om mensen te stimuleren hun basisvaardigheden te ontwikkelen. Zowel een formele, schoolse setting als non-formeel of niet-schools leren kan ingezet worden.<sup>13</sup> Cruciaal is dat het aanbod aansluit bij de capaciteiten, context en leefwereld van laaggeletterde mensen

---

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

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

13 Bij formeel leren gaat het om door de overheid erkend educatieaanbod. Non-formeel leren betreft taalcursussen en trainingen zonder diploma of certificaat. Informeel leren heeft betrekking op bijvoorbeeld leren op de werkplek.

en gericht is op de vaardigheden die zij nodig hebben in hun werk of leven. Klassieke standaardlessen zijn daarvoor niet altijd het geschikte instrument.

In het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* uit 2017 constateerde de raad dat laaggeletterde mensen vaak negatieve ervaringen hebben met leren in een schoolse omgeving. Het taalonderwijs aan deze doelgroep kan daarom op kleinschalige en laagdrempelige wijze worden aangeboden, idealiter in de buurt van de woon- of werkomgeving. Ook de werkvloer kan leeromgeving zijn.

Voor laaggeletterden die een beroepsopleiding (willen) volgen, zouden taal-, reken- en ICT-trajecten makkelijker te combineren moeten zijn met een mbo-opleiding, of moeten kunnen plaatsvinden in de context van een beroep. Ruimte en middelen om de opleiding te verlengen moeten beschikbaar zijn, zodat er voldoende tijd is om deze basisvaardigheden op de praktijkplek aan te leren, aldus de raad in zijn advies van 2017.

De raad was in het advies van 2017 van oordeel dat het formele onderwijsaanbod aangevuld kan worden met ondersteunende activiteiten rond non-formeel en informeel leren. “Laaggeletterden (...) kunnen onder begeleiding van een professional en met vrijwilligers hun basisvaardigheden verbeteren en duurzaam onderhouden. Hierbij wordt bij voorkeur gewerkt met methoden die aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Onderzoek toont aan dat met een degelijke aanpak 70 procent van de deelnemers binnen zes maanden de taal beter in de praktijk kan toepassen en meer dan de helft van de deelnemers zich psychisch gezonder voelt.”<sup>14</sup> Deze vorm van onderwijs biedt een goede, betaalbare en effectieve aanvulling op het formele aanbod en kan voor deelnemers een goede start betekenen.

Deze voorstellen zijn nog steeds actueel. De raad wil stimuleren dat onderwijs- en opleidingsaanbieders al doende leren van de aanpak en van bestaande voorzieningen gericht op non-formeel en informeel leren, zoals de Taalhuizen. Het non-formele leren verdient blijvende ondersteuning.

Daarnaast vindt de raad het belangrijk om te erkennen en te certificeren wat mensen al in huis hebben. Dit kan een belangrijke stimulans zijn om zich verder te ontwikkelen. EVC is een goed instrument dat erkent en certificeert wat mensen kunnen. EVC-aanbieders en het nationaal kenniscentrum EVC kunnen een goede bijdrage leveren door non-formeel leren te erkennen en te belonen via ervaringscertificaten en vakbekwaamheidseisen. Om EVC voor deze doelgroep toegankelijk te maken en op maat aan te bieden, zijn extra middelen nodig. Daarmee

---

14 Zie: [www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/Eindevaluatie\\_Impact\\_taaltrajecten\\_TaalvoorhetLeven.pdf](http://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/Eindevaluatie_Impact_taaltrajecten_TaalvoorhetLeven.pdf).



kunnen nieuwe instrumenten en maatwerkproducten ontwikkeld worden en kan voorlichting en ondersteuning gegeven worden.

Aanbod voor laaggeletterde werkenden: de werkplek als leerplek

Om voldoende aanbod van passende cursussen en opleidingen te realiseren, vindt de raad het belangrijk dat ook in de werkomgeving initiatieven worden genomen. Denk aan trainingen op de werkvloer in basisvaardigheden, inclusief digitale vaardigheden.<sup>15</sup> Werkgevers kunnen laaggeletterde werknemers opleidingen op maat aanbieden, die de werknemers dan bijvoorbeeld onder werktijd mogen volgen. Laaggeletterde werknemers zouden een trekkingsrecht op de educatiemiddelen kunnen krijgen en daarbij de beoogde individuele, publiek gefinancierde leerrekening kunnen gebruiken. In overleg met de werkgever wordt dan een passend aanbod ontwikkeld, eventueel in aansluiting op het aanbod van Taalhuizen of Taalpunten.

Werkende jongeren die met een te geringe taal- en rekenvaardigheid en zonder startkwalificatie van school zijn gegaan, hebben een trekkingsrecht nodig op door de overheid erkend (publiek en privaat) onderwijs. Ook daarin moet meer maatwerk mogelijk zijn. Dit trekkingsrecht kan nu alleen worden ingezet voor volledige op een mbo-diploma gerichte opleidingen, via het reguliere aanbod. Voor deze groep is maatwerk echter van belang. De raad pleit er daarom voor om voor deze groep de voorwaarden voor het trekkingsrecht op door de overheid erkend onderwijs te verruimen, zodat zij kunnen kiezen voor een passend traject waarmee ze al werkend hun taalvaardigheid vergroten.

De raad spreekt waardering uit voor het kabinetsplan om de subsidieregeling voor werkgevers te verruimen waarmee zij laaggeletterden op de werkvloer een traject kunnen aanbieden. Ook vakbonden kunnen daarvoor subsidie aanvragen.

De raad beveelt aan om deze regeling en de voorwaarden samen met sociale partners verder uit te werken. Daarbij moet er ook aandacht zijn voor randvoorwaarden die versnippering tegengaan en de kwaliteit borgen. De raad beveelt aan deze (vraaggerichte) subsidieregeling substantieel uit te breiden als blijkt dat de huidige middelen onvoldoende zijn.

Naast individuele bedrijven kunnen ook vakbonden en werkgevers via O&O-fondsen bijdragen aan de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer. Daarvoor is cofinanciering van de overheid en directe steun van het door het kabinet beoogde landelijke kenniscentrum nodig. Organisaties van werkgevers en werknemers zouden de mogelijkheid moeten hebben om in sectoren ook landelijke afspraken te

---

<sup>15</sup> Bijlage 2 bevat een overzicht van enkele voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1).

maken, waarbij ze een beroep doen op meer uniforme landelijke regelingen, inclusief een landelijke cofinancieringsregeling.

De raad beveelt aan om bij de voorgestelde cofinancieringsregelingen, onder meer via O&O-fondsen, voorrang te geven aan sectoren met relatief veel laaggeletterde werkenden. Daarmee kunnen O&O-fondsen in deze sectoren programma's aanbieden voor het verbeteren of in stand houden van geletterdheid. Het ligt in de rede dat de cofinanciering voor deze sectoren vanuit de overheid hoger is dan in andere sectoren. De basisvaardigheden leiden immers tot een betere inzetbaarheid op de arbeidsmarkt.

Aanbod voor laaggeletterde mensen gericht op re-integratie

Werkzoekende laaggeletterden met een uitkering moeten volgens de raad terecht kunnen bij UWV of bij de gemeente voor een opleiding in basisvaardigheden, met het oog op hun re-integratie. UWV en gemeenten zouden een aanbod op maat moeten bieden in basisvaardigheden voor laaggeletterde deelnemers aan re-integratietrajecten. Zo'n passend aanbod zou standaard moeten zijn bij re-integratie.

Gemeenten kunnen hun educatiebudget ook deels inzetten voor trainingen in basisvaardigheden voor niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden (de zogeheten nuggers) en voor werknemers die zo'n training liever niet via hun werkgever volgen. Zij moeten in een Taalhuis terecht kunnen om hun taalvaardigheden te verbeteren.

Verder acht de raad het zeer wenselijk aanbod te ontwikkelen voor laaggeletterde zelfstandigen en ondernemers. Zoals het kabinet aangeeft in zijn brief van 18 maart 2019: dat kan bijvoorbeeld door aandacht voor basisvaardigheden te verbinden aan (bij)scholing gericht op ondernemerschap, boekhouden en bedrijfsadministratie.

#### 4.4.3 Toeleiding van laaggeletterde mensen: opsporing, signalering en doorverwijzing

In grote lijnen ziet de raad twee routes voor het opsporen van laaggeletterde mensen en voor het toeleiden naar passende voorzieningen zoals taalcursussen.

Toeleiding laaggeletterde mensen met een multiproblematiek

De raad vindt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor laaggeletterde mensen die een beroep doen op voorzieningen in het sociaal domein en veelal geen betaalde baan hebben. Vaak hebben zij te maken met meerdere problemen naast hun laaggeletterdheid, zoals armoede, schulden, werkloosheid, een slechte gezondheid en/of problematische leefomstandigheden. Het besef moet groeien dat laaggeletterdheid vaak een onderdeel is van deze zogeheten multiproblematiek. Een effectieve aanpak van de laaggeletterdheid kan helpen om (weer) te gaan werken.

De raad vindt dat gemeenten regie-verantwoordelijkheid hebben voor het tijdig signaleren van laaggeletterdheid bij deze groep. De signalering en daarna de doorverwijzing moet plaatsvinden vanuit uiteenlopende loketten en instanties. Zo kunnen ook medewerkers van huisartsenpraktijken, consultatiebureaus, welzijnsorganisaties, wijkteams, woningbouwverenigingen en buurthuizen bijdragen aan het signaleren van laaggeletterdheid en het doorverwijzen.

Als mensen bijvoorbeeld de gemeente benaderen voor schuldhulpverlening, moet er aandacht zijn voor het taalvermogen. In geval van laaggeletterdheid moeten mensen worden doorverwezen naar beschikbare voorzieningen. Te denken valt aan bestaande voorzieningen in bibliotheken, zoals de bijna vierhonderd Taalhuizen verspreid over alle arbeidsmarktregio's. Met de Taalhuizen is er al een fysieke plek in veel gemeenten waar laaggeletterden terecht kunnen voor educatie. Dit zou in elke gemeente gerealiseerd moeten worden. Gemeenten met relatief weinig inwoners kunnen voor de coördinatie samenwerken met andere gemeenten.

Tot slot kunnen gemeenten voor het opsporen, herkennen en signaleren van laaggeletterdheid ook een beroep doen op de hieronder voorgestelde serviceverlening en het beoogde landelijke kenniscentrum.

#### Toeleiding laaggeletterde werkenden

Werkgevers en werknemers (en hun organisaties) komen op verschillende manieren in aanraking met laaggeletterden. Daarom kunnen ook zij een belangrijke bijdrage leveren aan een effectieve aanpak van laaggeletterdheid. Dat kan onder meer via opsporing en signalering, scholingsprojecten, dienstverlening en begeleiding op de werkvloer. Zowel in de huidige baan als bij het veranderen van werk kan laaggeletterdheid worden aangepakt.

Werkgevers kunnen de aanpak van laaggeletterdheid inpassen in hun personeelsbeleid. Herkenning en maatwerk zijn daarbij nodig. Werkgevers en hr-adviseurs kunnen laaggeletterdheid signaleren. Met name in het midden- en kleinbedrijf is ook de signalering door collega-werknemers belangrijk. Het is van wezenlijk belang dat laaggeletterde werknemers steun krijgen van leidinggevenden en collega's. Ook vakbonden kunnen een prominente rol vervullen door kaderleden te scholen in het opsporen en herkennen van laaggeletterdheid. Kaderleden kunnen bovendien hun collega's ondersteunen om hiermee aan de slag te gaan.

Verdere ondersteuning voor de inzet van leer-/taalambassadeurs, georganiseerd door de vakbonden, is aan te bevelen. Leerambassadeurs in bedrijven kunnen zich ook richten op het opsporen van laaggeletterdheid, op het verbeteren van de geletterdheid van de medewerkers en op het voorkomen van scholingsveroudering.

De raad vindt het wenselijk dat er – naast de subsidieregeling – een aanbod komt van voorzieningen en regelingen die sociale partners ondersteunen bij het inrichten en opzetten van activiteiten voor een laagdrempelige, ook digitaal toegankelijke serviceverlening voor laaggeletterdheid. Deze serviceverlening verloopt via adviseurs, coaches en digitaal en moet goed aansluiten bij de behoefte aan ondersteuning van werkenden en werkgevers. De serviceverlening levert maatwerk en functioneert als vraagbaak voor werkgevers, met name in het midden- en kleinbedrijf en voor werknemers(organisaties). De serviceverlening voorziet in hulp bij het opsporen en signaleren van laaggeletterdheid en bij het doorverwijzen van laaggeletterde mensen naar bijvoorbeeld Taalpunten en Taalhuizen. Ook bedrijfsartsen kunnen een rol spelen bij het signaleren van laaggeletterdheid onder werknemers. De voorgestelde serviceverlening kan worden gekoppeld aan het landelijk kenniscentrum dat het kabinet wil oprichten (zie paragraaf 4.4).

Om de gestelde doelen te realiseren vindt de raad de hierboven voorgestelde serviceverlening en een landelijk kenniscentrum van belang. Deze voorzieningen kunnen zorgen voor vraaggerichte ondersteuning en deskundigheid bij werkgevers en werknemers(organisaties).

Tot slot geeft de raad de centrale organisaties van werkgevers en van werknemers in overweging om de voorstellen uit dit advies aan te bevelen aan hun decentrale organisaties en daarbij ook gebruik te maken van voorstellen in het *Convenant tussen werkgevers, werknemers en overheid: Structurele aanpak laaggeletterdheid in de samenleving en het bedrijfsleven 2007-2015* (september 2007).

#### 4.4.4 Ondersteuning

De raad ondersteunt het voornemen van het kabinet om een onafhankelijk landelijk expertisecentrum basisvaardigheden in te stellen. Dit centrum kan kennis delen over het herkennen, signaleren, ondersteunen en trainen van laaggeletterde werknemers en werkzoekenden. Het kenniscentrum kan ook nieuwe hulpmiddelen voor taalvaardigheid ontwikkelen, educatief materiaal aanleveren en de aanpak coördineren en controleren op kwaliteit. Ook kan het kenniscentrum bijdragen aan het opstellen van een landelijk kwaliteitskader voor het aanbod van opleidingen en cursussen. Op een website kan het centrum handreikingen bieden.

Gezien de omvangrijke taak moet het kenniscentrum eenduidig worden aangestuurd en voldoende middelen te hebben. Het voornemen van het kabinet omtrent een kenniscentrum beschouwt de raad als een eerste stap in die richting.

#### 4.4.5 Randvoorwaarden

Om de geformuleerde voorstellen op termijn te realiseren, vindt de raad enkele randvoorwaarden van belang.

In de *eerste plaats* mag volgens de raad ook van laaggeletterde mensen worden verwacht dat zij meewerken aan het vergroten van hun basisvaardigheden. Zij hebben daar hulp bij nodig en mensen die hen stimuleren om zelf regie te nemen over hun ontwikkeling. Hierbij wordt rekening gehouden met de mogelijkheden van de betreffende persoon. De mate waarin iemand zelf regie kan nemen over de eigen ontwikkeling verschilt namelijk per persoon. Volgens de raad mag in redelijkheid worden verwacht dat het beroep op de eigen verantwoordelijkheid – binnen de gegeven mogelijkheden – groter wordt naarmate een meer dekkend voorzieningenniveau ontstaat. Als een scholingsaanbod voor basisvaardigheden onderdeel is van een re-integratietraject en aansluit bij de leermogelijkheden van de werkzoekende, mag van de werkzoekende deelname aan dit traject worden verwacht als de positie op de arbeidsmarkt daar beter van wordt. Met een passend aanbod in re-integratietrajecten kan de gemeente ook invulling geven aan de taaleis die gekoppeld is aan een bijstandsuitkering.

Zoals eerder opgemerkt: de raad realiseert zich dat er altijd een groep is die zichzelf niet kan helpen. Een beroep op eigen regie heeft voor deze groep weinig kans van slagen. Deze groep zal daarom intensiever moeten worden ondersteund.

In de *tweede plaats* is extra budget nodig om de beleidsvoorstellen voor een effectieve aanpak van laaggeletterdheid te realiseren. De voorstellen omtrent werving, toeleiding en activering, vergroting van het NT1-werk en landelijke inzet voor kwaliteit en monitoring, kosten geld. De omvang en de ingewikkeldheid van het maatschappelijke probleem van laaggeletterdheid<sup>16</sup> rechtvaardigt extra middelen (zie paragraaf 4.3.). De benodigde extra middelen kunnen verschillende vormen en bestemmingen hebben. De raad vindt het noodzakelijk dat er voor meerdere jaren duidelijkheid is over het beschikbare budget.

---

16 In zijn rapport *Aanpak laaggeletterdheid* (april 2016) stelde de Algemene Rekenkamer dat er een budget is van € 74 miljoen voor de aanpak van laaggeletterdheid waarmee 5 procent van de doelgroep (2,5 miljoen laaggeletterde volwassenen) wordt bereikt. Ook kan hier worden verwezen naar onderzoeksrapporten waarin een schatting is gemaakt van de kosten van een training basisvaardigheden taal: [www.taalakkoord.nl/toolkit/nieuws/2015/05/01/investeren-in-taalvaardigheid-levert-veel-op](http://www.taalakkoord.nl/toolkit/nieuws/2015/05/01/investeren-in-taalvaardigheid-levert-veel-op) (Businesscase Cappemini: *Investeren in taal levert veel op*) en [www.taalakkoord.nl/toolkit/documenten/publicaties/2016/05/20/postnl-het-maatschappelijke-rendement-van-investeren-in-laaggeletterdheid](http://www.taalakkoord.nl/toolkit/documenten/publicaties/2016/05/20/postnl-het-maatschappelijke-rendement-van-investeren-in-laaggeletterdheid) (PostNL: *het maatschappelijke rendement van investeren in laaggeletterdheid*). Op basis van het onderzoek *Kosten van laaggeletterdheid* van PwC (2018) kan tentatief worden berekend dat het extra opleiden van 100.000 mensen circa € 169 miljoen zou kosten. Zie: [www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/PwC\\_-\\_Rapport\\_maatschappelijke\\_kosten\\_laaggeletterdheid\\_-\\_April\\_2018\\_def.pdf](http://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/PwC_-_Rapport_maatschappelijke_kosten_laaggeletterdheid_-_April_2018_def.pdf) (94-95).

De raad bepleit, zoals eerder gezegd, meer publieke subsidies, een betere inzet daarvan en het oormerken van deze middelen voor laaggeletterden.<sup>17</sup> Het voorstel is om de landelijke middelen die gemeenten krijgen, te oormerken met duidelijk omschreven bestemmingen: opsporing, herkenning en signalering, doorverwijzing en toeleiding, educatie en begeleiding, en professionalisering. De raad beveelt de landelijke overheid aan hierover prestatieafspraken met gemeenten te maken.

De raad raadt sociale partners, overheid en VNG aan deze voorstellen uit te werken met oog voor een passend evenwicht tussen geormerkte landelijke middelen enerzijds en de beleidsvrijheid van gemeenten in het kader van de decentralisaties anderzijds. Ook beveelt de raad aan dat de overlegpartners zich buigen over een effectievere inzet van publieke middelen, inclusief de subsidieregeling voor sociale partners.

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

In algemene zin is het voor laaggeletterden van groot belang dat bedrijven, organisaties en publieke instellingen eenvoudig en toegankelijk communiceren, toegang tot hulp en dienstverlening vergemakkelijken en persoonlijke begeleiding bieden. Dit is ook van belang voor de groeiende groep ouderen, van wie velen weinig of geen digitale vaardigheden hebben.

Daarnaast ziet de raad dat steeds meer overheden, (semi)publieke instanties en bedrijven digitaal communiceren, waardoor mensen met weinig digitale vaardigheden belangrijke informatie missen. Ook zijn websites als [mijnoverheid.nl](http://mijnoverheid.nl) en [uwv.nl](http://uwv.nl) voor veel mensen te ingewikkeld. Een ‘parallel-website’<sup>18</sup> kan een goede oplossing zijn.

Volgens de raad is betere en meer toegankelijke communicatie vanuit (overheids)instanties en bedrijven nodig om laaggeletterden te laten meedoen. Terzijde herinnert de raad hier aan de aanbeveling in het advies *Opgroeien zonder armoede* (2017): “Verbeter en intensiveer voorlichting over regelingen en vereenvoudig (aanvraag)procedures door onder andere het verlagen van het taalniveau naar A2.”

---

17 In een brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer kondigt het kabinet aan dat (als de regionale aanpak van laaggeletterdheid reeds zodanig is versterkt) het extra budget kan worden overgeheveld naar gemeenten, en dat het vrij besteedbare karakter van deze middelen eveneens kan worden toegepast op de bestaande gemeentelijke uitkering voor volwasseneneducatie. Daarmee zouden de specifieke uitkering voor lesaanbod en het tijdelijke extra budget samenkomen in één decentralisatie-uitkering.

18 Zie het voorbeeld van de Sociale Verzekeringsbank: [www.svbabc.nl/](http://www.svbabc.nl/).

In de *vierde plaats* moet de kwaliteit van de aangeboden opleidingen worden getoetst aan de hand van de voorgestelde landelijke kwaliteitskaders.<sup>19</sup> In dat kader is het aan te bevelen dat gemeenten jaarlijks een educatieplan opstellen voor de aanpak van laaggeletterdheid, dat landelijk wordt getoetst. Daarbij vraagt de raad extra aandacht voor voldoende docenten en voor de vergrijzingsproblematiek onder deze docenten.

In de *vijfde plaats* vindt de raad dat de voortgang en resultaten van het voorgestelde beleid gemonitord en geëvalueerd moeten worden. Het Sociaal en Cultureel Planbureau kan een rol spelen via de monitor over de informatiesamenleving.

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

## 4.5 Tot slot

In dit advies heeft de raad een aantal beleidsrichtingen en voorstellen uitgewerkt om laaggeletterdheid terug te dringen. Om daarin succesvol te zijn, doet de raad een dringend appel op alle belanghebbenden om hun betrokkenheid te tonen. De raad levert met dit advies een bijdrage aan een effectief vervolg op het programma *Tel mee met Taal*.<sup>20</sup> De raad stelt met instemming vast dat het kabinet in zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer meldt dat het bij de uitwerking van de maatregelen ook dit advies van de SER zal betrekken.

De raad is van mening dat er meer nodig is dan nu gebeurt, willen we laaggeletterdheid écht terugdringen. De voorstellen in dit advies zijn een substantiële aanvulling op én aanscherping van de voornemens van het kabinet. Het gaat dan vooral om de voorstellen voor:

---

<sup>19</sup> Hierbij kan het NRTO-keurmerk ook een rol spelen. Taalscholen aangesloten bij de NRTO voldoen daaraan: voldoet een opleider volgens een externe, certificerende instantie aan de kwaliteitseisen, dan wordt het keurmerk toegekend.

<sup>20</sup> Zie ook de brief *Digitale inclusie – iedereen moet kunnen meedoen*, van 12 december 2018 van de staatssecretaris van BZK aan de Tweede Kamer.

- landelijke regie en kwaliteitsborging via een beleidskader voor gerichte toeleiding en voor een dekkend, professioneel cursusaanbod dat voldoet aan landelijke kwaliteitseisen;
- herkenbare en laagdrempelige fysieke plekken in gemeenten en wijken voor cursisten en toeliders;
- een flinke professionaliseringsslag om te komen tot voldoende, goed opgeleide docenten;
- een oplopend (publiek gefinancierd) budget om uiteindelijk iedereen te bereiken. De 84 miljoen euro die het kabinet nu uitgeeft zal te weinig zijn om een veel grotere groep laaggeletterden te kunnen helpen. Om de problematiek van laaggeletterdheid uiteindelijk effectief en structureel op te lossen lijkt eerder een verdubbeling van dit budget nodig te zijn, als hierbij wordt uitgegaan van het beschikbare budget in het begin van de jaren '90 en van een inschatting van de kosten om zoveel als mogelijk de volledige doelgroep van laaggeletterde mensen te bereiken<sup>21</sup>;
- het blijvend oormerken van het budget dat naar gemeenten gaat en een betere verantwoording door gemeenten en uitvoerders van wat er met de beschikbare middelen gebeurt;
- een stevige betrokkenheid van sociale partners in zowel de signalering en toeleiding van laaggeletterde mensen als in de uitvoering van de aanpak van laaggeletterdheid op de werkvloer;
- meer preventie van laaggeletterdheid vanaf de jongste levensfasen;
- het benoemen van de groepen die prioriteit verdienen bij de aanpak van laaggeletterdheid;
- meer en betere gegevens over de omvang en de ontwikkeling van de groep laaggeletterden alsmede de succes- en faalfactoren van de (recente en in het verleden) gevolgde beleidsaanpak in Nederland en van de aanpak in andere landen.

---

<sup>21</sup> Zoals vermeld in par. 3.1 was er in 1991 (in de begroting van het ministerie van onderwijs en Wetenschappen) een budget beschikbaar van ca. € 176 miljoen voor basiseducatie en aanverwante onderwijsactiviteiten, waarvan € 124 miljoen voor basiseducatie. In zijn brief van 18 maart 2019 aan de Tweede Kamer maakt het kabinet kenbaar wat het beschikbare budget is voor de aanpak van laaggeletterdheid: het gaat om een structureel budget van € 60 miljoen per jaar en een incidentele investering van € 24 miljoen per jaar voor de aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen en leesbevordering en taalstimulering bij kinderen.



De raad beveelt aan dat de overheid met sociale partners, VNG, aanbieders van taalopleidingen en deskundigen<sup>22</sup> de geformuleerde beleidsvoorstellen verder uitwerkt.

Den Haag, 12 april 2019

M.I. Hamer  
*voorzitter*

V.C.M. Timmerhuis  
*algemeen secretaris*

---

<sup>22</sup> Zoals Stichting Lezen & Schrijven.

The image features a dark orange background on the left side. On this background, there are three squares of varying shades of orange. One square is a medium-dark orange, another is a lighter orange, and the third is a very light, almost white, orange. These squares are arranged in a staggered pattern. The word "Bijlagen" is written in a dark blue font to the right of the squares.

Bijlagen



# Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken

## Leden

### Onafhankelijke leden

drs. M.I. (Mariëtte) Hamer (voorzitter)  
 prof.dr. B. E. (Barbara) Baarsma  
 prof.dr. G.T.M. (Geert) ten Dam  
 prof.dr. R.J. (Romke) van der Veen

### Ondernemersleden

G. (Guusje) Dolsma (VNO-NCW/MKB-Nederland)  
 R. (Rob) Slagmolen (VNO-NCW/MKB-Nederland)  
 ir. G.F.W.C. (Gertrud) van Erp (VNO-NCW/MKB-  
 Nederland)  
 drs. J.H.F.C (Jules) Sanders (LTO-Nederland)

### Werknemersleden

F. (Frank) van Bennekom (FNV)  
 drs. I.D.C.M. (Isabel) Coenen (FNV)  
 A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP)  
 Ir. G.D. (Gerard) van Santen (CNV)

## Plaatsvervangende leden

drs. A.P.C.M. (Nic) van Holstein  
 S. (Semih) Eski

### Adviserende leden

dr. J. (Jonneke) Bolhaar (CPB)  
 prof.dr. A. (Andries) de Grip (ROA)

dr. D. (Debby) Lanser (CPB)

### Ministerieel vertegenwoordiger

A.P.G. (Andre) de Moor (OCW)  
 L. (Lise) Weerden (OCW)  
 M. (Maloe) Bosch (SZW)  
 J. (Joyce) van der Staaij (SZW)

H. (Hans) Hindriks (OCW)  
 F. (Floor) van Oort (OCW)

### Secretariaat SER

drs. M. (Marieke) Buisman  
 drs. A. (Arnold) Devreese  
 J.A. (Jos) de Groen



## Voorbeelden van taal op de werkvloer (NT1)

### Perfetti Van Melle - Voorwaartz taaltraining- coaching B.V. 2014-2018

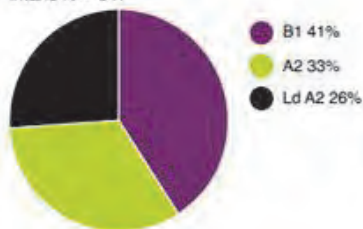
Naam bedrijf	Perfetti Van Melle
Soort bedrijf	Zoetwarenconcern Mentos en Fruittella produceert met vestigingen in bijvoorbeeld Breda, Sittard en Weert.
Taal op de werkvloer sinds	2014
Soort interventie	Taal- en rekentrajecten op de werkvloer voor NT1'ers en NT2'ers.
Meerwaarde	Duurzame inzetbaarheid,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

## Voorwaartz taaltraining- coaching B.V. 28 maart 2019

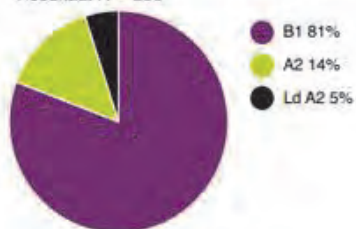
### Resultaten Duurzaam Doorgroeien bij Perfetti Van Melle, december 2018

#### Taal

Intake N = 317



Resultaat N = 258



#### Blikvanger

Filmpje: <https://www.youtube.com/watch?v=60bkghLcPrc>

Tip: Wees er alert op dat ook veel (jonge!) moedertaalsprekers niet over het niveau startkwalificatie voor taal en rekenen beschikken.

Besef dat onvoldoende taalvaardigheid een oorzaak is van het niet halen van diploma's en certificaten, vaak leidt tot miscommunicatie en zorgt voor stagnaties in de ontwikkeling van mensen, organisaties en bedrijven.

Weet dat er voor een resultaatgerichte aanpak voor werknemers vaak subsidies benut kunnen worden.

Voldoende beheersing van de Nederlandse taal is een voorwaarde voor duurzame inzetbare van medewerkers!

#### Extra informatie

[www.voorwaartz.nl/voor-werkgevers/](http://www.voorwaartz.nl/voor-werkgevers/)  
[nl-nl.facebook.com/PerfettiVanMelleBenelux/posts/1066608060032190:0](https://nl-nl.facebook.com/PerfettiVanMelleBenelux/posts/1066608060032190:0)

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

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



## Training Nederlands vergroot zelfredzaamheid op het werk

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

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

### Leerdoelen

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

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

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

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



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

In november zijn de deelnemers van deze NT1-groep benoemd tot Taalhelden door Stichting Lezen en Schrijven. Deze enthousiaste cursisten zijn een jaar geleden begonnen bij NLEducatie Leiden. Helaas is hun traject nu bij ons afgelopen, maar om het jaar in stijl af te ronden zijn ze nog naar de uitreiking van de taalheldenprijs 2018 geweest in Den Haag met hun docent Hinke.

In het Leidsch Dagblad is over deze feestelijke ochtend vandaag een mooi artikel geplaatst. Zij hebben hun traject eind januari afgerond. Betty en Chahaira kwamen na afloop nog bij de projectleider van NLEducatie op kantoor langs, omdat ze nog veel langer les hadden willen volgen.

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



## Taalhelden durven formulieren aan

Paul van der Kooij

**Leiden** Leszen, Nederlands. Voor wie inburgert, hoort dat er helemaal bij. Voor Nederlanders die moeite hebben met lezen en schrijven niet. Dat moet nodig veranderen, vinden de vier cursisten die na een dik jaar Nederlandse les gisteren worden uitgeroepen tot Taalhelden. De Stichting Lezen & Schrijven deed dat, middels bloemen, certificaten en stridjes. De van prinses Laurentien beoeld gevanden organisatie verzorgt de lessen niet zelf, maar werkt nauw samen met organisaties die dat doen. Bij die heksen is dat NLEducatie, dat vanuit Koollaan 55b taalcursussen voor 'moederztaal sprekers' en nieuwelingen verzorgt. En wat deed het leidsche viertal in het eigen cursusaanbod? Een ieder opteasen om hun voorbeeld te volgen en zo een taboe te doorbreken. „Want er gaat een wereld voor je open”, weet de geboren Anilli ianase Chahaira. Of de oproep op korte termijn zoden aandedijk zal zetten, bewijelen de taalhelden. Neem de in 8 urname geboren Betty. Toen ze merkte dat de teamleider van haar buurthuis net zo'n moeite heeft als zij met schrijven, werd idee te hoe teed ze aan de taalcursus had. „Maar ik kreeg er geen enkele reactie open ben er toen maar niet meer over begonnen.” „Het is schame!” denkt Chahaira. „Je denkt dat je de enige bent bent met dit probleem, terwijl dat helemaal niet zo is.”



Juf Hinke met Chahaira, Adriaan, Betty en Mafalda.

FOTO: TACE VAN DER ER

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

### Handigheid

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

school. Daaru begon hij aan de lagere technische school. „Maar toen vader: 'Haal hem maar van school.'” En zo geschiedde. Leerplichtig was je men maar tot je veertiende en in zijn slagerszaak kon pa wel wat handjes gebruiken. Terwijl zoonlief het vak aardig in de vingers kreeg, zakte hij voor zijn middenstanddiploma. „Op de taal”, kijkt hij terug, „rekenen ging goed.” Uiteindelijk werd hij postbode en veertig jaar ging dat prima: „Want je kan veel verdoelen, bijvoorbeeld door iemand te vragen: 'Schrijf jij dat effe op.'” En wanneer hij als scheidsrechter een strafrapport moest opstellen, dan deed hij

dat thuis. Zijn vrouw kon het zaakje, waar nodig, verbeteren. „Maar ik zei altijd: als ik klaar ben met werken, ga ik weer terug naar school.” Dat hij dat ook heeft gedaan en inmiddels op het niveau van imbozite, vervult hem met trots. Het liefdes zou hij verder willen. Anders dan voor de gratis startcursus, is daar echter geen subsidie voor. De juf gaat het wel aankunnen, zeker nu haar hede klas daar oren naar heeft. „En graag ook nog les van een computercursus”, vindt Betty. Ook zou het hel pen wanneer de verschillende instanties niet langer zulke plakkerige woorden gebruiken, zoals Chahaira dat noemt. Worden als georganiseerd, bijvoorbeeld. Ze heeft geleerd om ze met streepjes - behaabaar te maken. En voor formulieren is ze niet meer zo bang dat ze die in een la verstoppt. Maar voor officiële aanvragen, heeft ze nog altijd haar maatschappelijk werkster nodig. Voor de in Brazilië geboren Mafalda, die 44 jaar geleden deze kant op kwam, deed haar Nederlandse man dat altijd. Sinds hij vorig jaar overleed helpt de zoon 'het beed'. Inmiddels vult ze zelf haar formulieren in. Ook het voorlezen van de kleinkinderen gaat prima. Enastisch recht? „En weet je wat ook zo leuk is van de cursus?” merkt Adriaan. „Niemand is hier minder dan de ander.”

Meer informatie over cursussen Nederlanders voor moeder taal sprekers op [www.nleeducatie.com](http://www.nleeducatie.com)

## Succesverhaal over onze NT1-cursist in Nieuwsbrief van Daadkracht, Lekstroom

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

## Eerste formele traject digitale vaardigheden in Utrecht gaat van start

In Utrecht is NLEducatie van start gegaan met de eerste formele groep digitale vaardigheden. De cursisten ontvangen aan het einde van deze periode een officieel erkend diploma.

Tijdens vijftien lessen maken de deelnemers een digitaal portfolio aan en worden ze zelfverzekerder in het gebruik van digitale middelen.

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

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

## NTgroep bij Thuiszorgorganisatie Aafje in Rotterdam

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



## Literatuurlijst

Adam, S., Bonsang, E., Germain, S., & Perelman, S. (2007). *Retirement and cognitive reserve: a stochastic frontier approach applied to survey data*. HEC-ULg, CREPP working papers 2007/04.

Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Ark, T. van (2019, 1 april). *Ambities kinderarmoede* [Kamerbrief].

Baay, P., Buisman, M., & Houtkoop, W. (2015). *Laaggeletterden: achterblijvers in de digitale wereld? Vaardigheden van burgers en aanpassingen door overheden*. Den Bosch: ecbo.

Beek, L. van, & Hamdi, A. (2016). *Investeren in Taal op de werkvloer. Een analyse van de opbrengsten voor werkgevers*. Rotterdam: Ecorys, in opdracht van het ministerie van SZW.

Bohnenn, E., Ceulemans, C., Guchte, C. van, Kurvers, J., & Tendeloo, T. van (2004). *Laaggeletterdheid in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid*. Den Haag: Nederlandse Taalunie.

Buisman, M. (2018). *Volwasseneneducatie: harde feiten over 'zachte' opbrengsten*. Den Bosch: Canon voor het beroepsonderwijs/ecbo.

Buisman, M. (2017). *Negatieve leerervaringen van volwassenen met lage basisvaardigheden*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Velden, R. van der (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven: Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. Den Bosch: ecbo.

Buisman, M., & Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. Den Bosch: ecbo.

Bussemaker, J. (2017) *Budget voor volwasseneneducatie* [Kamerbrief].

Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I., & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. Den Bosch: ecbo.

- CBS (2012). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2012*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cito (2016). *Resultaten PISA-2015 in vogelvlucht. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Cito (2007). *Resultaten PISA-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Deursen, A. J. A. M. van, & Dijk, J. A. G. M. van (2014). The digital divide shifts to differences in usage. *New media & society*, 16(3), pp. 507-526.
- De Nationale ombudsman (2013). *De burger gaat digitaal*. Den Haag: de Nationale ombudsman.
- Eck, E. van, & Buisman, M. (2019). Volwasseneneducatie, een tweede kans? *Pedagogische Studiën 2019 (95)* pp. 384-494
- Ecorys & Kohnstamm Instituut (2014). *Evaluatie Actieplan Laaggeletterdheid 2012-2015*. Rotterdam: Ecorys.
- Ecorys & Verweij Jonker Instituut (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018. Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys
- Engelshoven, E. van, Jonge, H. de, Knops R., & Ark, T. van (2019, 18 maart). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024* [Kamerbrief].
- Fouarge, D. (2017). *Vakmanschap en groei in beroepen*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.
- Fouarge, D. Schils, T. & Grip, A. de (2013). Why do low-educated workers invest less in further training? *Applied Economics*, 45:18, pp. 2587-2601
- Frisch, A. L., Camerini, L., Diviani, N., & Schulz, P. J. (2012). Defining and measuring health literacy: how can we profit from other literacy domains? *Health Promotion International*, 27(1), p. 117-126.
- Greef, M. de, Segers, M., & Ipektzidou, E. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid (inclusief benchmark)*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, M. de (2018). *Evaluatieonderzoek onderbesteding WEB-budget. Eindrapportage*. Vught: Artéduc.

De Greef, M., & Segers, M. (2017). *Eerste tussenevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, M. de, & Segers, M. (2016). *Europese vergelijking systemen van volwasseneneducatie en aanpak laaggeletterdheid*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, M. de, & Segers, M. (2016). *Van gezonde taal tot familietaal naar werktaal*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, M. de, Segers, M., & Nijhuis, J. (2014). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid Deel A*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, 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* (36), pp. 42-61.

Grip, A. de, Dupuy, A., Jolles, J. & Boxtel, M. van (2015). Retirement and cognitive development in the Netherlands: Are the retired really inactive? *Economics and Human Biology* 19 (2015) 157-169.

Groot, A., Houtkoop, W. Steehouder, P., & Buisman, M. (2015). *Taalniveaus op het mbo. De leesvaardigheid van mbo'ers in (inter)nationaal perspectief*. s-Hertogenbosch: ecbo & Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Hall, C. (2014). Getting to “Yes”: What Works in Workplace Literacy and Essential Skills. *Canadian Learning Journal Spring 2014*, pp. 21-23.

Hammink, K. & Kohlen, P. (1977). *Analfabetisme in Nederland*. Amersfoort: Studiecentrum NCVO.

Hanushek, E., & Woessmann, L. (2008). The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature*, 46:3, pp. 607-668.



Hanushek, E. A., Schwerdt, G., Wiederhold, S., & Woessmann, L. (2015). Returns to skills around the world: Evidence from PIAAC. *European Economic Review, Elsevier*, vol. 73(C), pp. 103-130

Hazelet, A., Paagman H., & El MKarini, S. (2008). Werknemers motiveren voor schooling. *Opleiding en Ontwikkeling 10-2008*.

Houtkoop, W. A., Allen, J. P., Buisman, M., Fouarge, D., & Velden, R. K. W. van der (2012). *Kernvaardigheden in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and LifeSkills Survey (ALL)*. s-Hertogenbosch: ecbo: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland. De geletterdheid van Nederland. Economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Illeris, K. (2006). Lifelong learning and the low-skilled. *International Journal of Lifelong Education*, 25, pp. 15-28.

Inspectie van het Onderwijs (2018). *De Staat van het Onderwijs 2016-2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jurgens, K., & Buisman, M. (2017). *Zilveren taalcompetenties: Literatuurstudie naar de opbrengsten van taalinterventies voor ouderen*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Kasworm, C.E. (2008). Emotional challenges of adult learners in higher education. *New directions for adult education and continuing education*, pp. 120-2008.

Kok, L. & Scholte, R. (2013). *Rendement van cursussen voor laaggeletterden*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Publicatieoverzicht

## Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website [www.ser.nl](http://www.ser.nl). Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl). Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Adviezen

*Advies Prioriteiten voor een fair Europa - Samen sterker in een onzekere wereld*  
2019, 44 pp., publicatienummer 19/03

*Advies Samen werken aan taal - Een advies over laaggeletterdheid*  
2019, 94 pp., publicatienummer 19/02

*Advies Grenswaarde voor Hydrazine*  
2019, 18 pp., publicatienummer 19/01

*Advies Grenswaarde schimmel alfa-amylase*  
2018, 16 pp., publicatienummer 18/08

*Advies Grenswaarde voor Tarwemeelstof*  
2018, 18 pp., publicatienummer 18/07

*Advies Grenswaarde voor 4,4'-methyleendianiline (MDA)*  
2018, 16 pp., publicatienummer 18/06

*Signalering Vluchtelingen en Werk - Een nieuwe tussenbalans*  
2018, 98 pp., publicatienummer 18/05

*Verkenning Financiële instrumenten voor een circulaire economie*  
2018, 136 pp., publicatienummer 18/04

*Energietransitie en werkgelegenheid - Kansen voor een duurzame toekomst*  
2018, 96 pp., publicatienummer 18/03

*Verkenning De vele kanten van banen combineren*  
2018, 90 pp., publicatienummer 18/02

*Advies optimalisering verlof na geboorte kind*  
2018, 22 pp., publicatienummer 18/01

*Advies Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 2 Voorstellen voor een sterk en innovatief beroepsonderwijs*  
2017, 130 pp., publicatienummer 17/09

*Consumentengeschillen moeten sneller en eenvoudiger opgelost kunnen worden*  
2017, 26 pp., ISBN 978-94-6134-102-0, publicatienummer 17/08

*Passie Gewaardeerd - Versterking van de arbeidsmarkt in de culturele en creatieve sector*  
2017, 114 pp., ISBN 978-94-6134-100-6, publicatienummer 17/07

*Grenswaarde voor acrylamide*  
2017, 18 pp., ISBN 978-94-6134-099-3, publicatienummer 17/06

*Governance van het energie- en klimaatbeleid*  
2017, 22 pp., ISBN 978-94-6134-098-6, publicatienummer 17/05

*Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan - Een richtinggevend advies*  
2017, 112 pp., ISBN 978-94-6134-097-7, publicatienummer 17/04

*Opgroeien zonder Armoede*  
2017, 166 pp., ISBN 978-94-6134-095-5, publicatienummer 17/03

*Medezeggenschap Pensioen in Kleine Ondernemingen*  
2017, 30 pp., ISBN 978-94-6134-094-8, publicatienummer 17/02

*Regionaal samenwerken: Leren van praktijken*  
2017, 116 pp., ISBN 978-94-6134-093-1, publicatienummer 17/01

*Signalering Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*  
2016, 116 pp., ISBN 978-94-6134-092-4, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Grenswaarde voor meelstof*  
2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-091-7, bestelnummer 16/09

*Verkenning Mens en technologie - Samen aan het werk*  
2016, 164 pp., ISBN 978-94-6134-090-0, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Een werkende combinatie - Advies over het combineren van werken, leren en zorgen in de toekomst*  
2016, Deel I Samenvatting & Visie, 110 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08  
2016, Deel II Analyse, 242 pp., ISBN 978-94-6134-089-4, bestelnummer 16/08

*Toekomstgericht beroepsonderwijs - Deel 1 Voorstellen ter versterking van de beroepsbegeleidende leerweg*  
2016, 66 pp., ISBN 978-94-6134-088-7, bestelnummer 16/07

*Versnelling van verduurzaming van de veehouderij*  
2016, 48 pp., ISBN 978-94-6134-087-0, bestelnummer 16/06

*Werken aan een circulaire economie: geen tijd te verliezen*  
2016, 100 pp., ISBN 978-94-6134-085-6, bestelnummer 16/05

*Verkenning sociale infrastructuur kwetsbare groepen binnen de Participatiewet*  
2016, 42 pp., ISBN 978-94-6134-084-9, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Verkenning wettelijk minimumjeugdloon*  
2016, 86 pp., ISBN 978-94-6134-083-2, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*Verkenning persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*  
2016, 102 pp., ISBN 978-94-6134-082-5, verkrijgbaar via [www.ser.nl](http://www.ser.nl)

*TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*  
2016, 200 pp., ISBN 978-94-6134-080-1, bestelnummer 16/04

*Snel en toegankelijk geschillen oplossen*  
2016, 20 pp., ISBN 978-94-6134-079-5, bestelnummer 16/03

## Rapporten

### *Verbreiding en versterking financiering MKB*

2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

### *Energieakkoord voor duurzame groei*

2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

### *Nederlandse economie in stabiel vaarwater: een marco-economische verkenning*

2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

## Engelstalige publicaties

### *TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership*

2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, ordeno. 16/04E

### *The power of consultation: The Dutch consultative economy explained*

General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

### *Europe 2020: The New Lisbon Strategy*

Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, ordeno. 2009/04E

### *Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility*

Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

### *On sustainable globalisation: A world to be won*

Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, ordeno. 2008/06E

## Overige publicaties

### *IMVO Convenant Pensioen - internationaal verantwoord beleggen Pensioenfondsen*

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

### *IMVO Convenant Verzekeringen - internationaal verantwoord beleggen in de verzekeringssector*

2018, 64 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

### *IMVO Convenant Voedingsmiddelen*

2018, 72 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

### *IMVO Convenant Goud - Werken aan een verantwoorde goudketen*

2017, 66 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

### *Convenant Duurzame Kleding en Textiel*

2016, 100 pp., verkrijgbaar via IMVO website: [www.imvoconvenanten.nl/](http://www.imvoconvenanten.nl/)

### *Leidraad personeelsvertegenwoordiging - met toelichting en bijlagen*

2010, 104 pp., ISBN 90-6587-998-6

### *Voorbeeldreglement Ondernemingsraden - met toelichting en bijlagen*

2010, 264 pp., ISBN 90-6587-997-8

## Colofon

### Uitgave

Sociaal-Economische Raad  
Bezuidenhoutseweg 60  
Postbus 90405  
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

### Tekst

Samenstelling commissie Arbeidsmarkt- en Onderwijsvraagstukken

### Fotografie

Omslag: Shutterstock

### Vormgeving en druk

2D3D, Den Haag (basisontwerp);  
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2019, Sociaal-Economische Raad

Alle rechten voorbehouden

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Bezuidenhoutseweg 60

Postbus 90405

2509 LK Den Haag

T 070 3499 525

E [communicatie@ser.nl](mailto:communicatie@ser.nl)

[www.ser.nl](http://www.ser.nl)

© 2019, Sociaal-Economische Raad