



Aanpak van laaggeletterdheid

2016



Aanpak van laaggeletterdheid

De tekst van het rapport *Aanpak van laaggeletterdheid* is vastgesteld op 18 april 2016.
Het rapport is op 20 april 2016 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort	3
1 Inleiding	8
1.1 Het probleem	8
1.2 Onderzochte beleidsdoelen	10
1.3 Verantwoordelijkheden voor de uitvoering	12
1.4 Financieel belang	13
2 Doelen van het beleid	14
2.1 Doelen op het gebied van taal en rekenen	14
2.2 Doelen op het gebied van digitale vaardigheden	15
2.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer	15
2.4 Aanbeveling	16
3 Beleid in de praktijk	17
3.1 Aanbod taal- en rekencursussen	17
3.2 Aansluiting beleid op doelgroepen	17
3.3 Toereikendheid budget	18
3.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer	19
3.5 Aanbevelingen	19
4 Zicht op beleidsresultaten	20
4.1 Onderzoek naar effecten van cursussen	20
4.2 Monitoring van aantallen cursisten	21
4.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer	21
4.4 Aanbeveling	21
5 Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer	22
5.1 Reactie minister van OCW	22
5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer	24
Bijlage 1 Onderzoeksvragen, aanpak en gehanteerde normen	25
Bijlage 2 Enquête	26
Bijlage 3 Data-analyse	29
Literatuur	32

Rapport in het kort

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voert, sinds 2016 samen met de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), beleid om laaggeletterdheid te bestrijden. De term ‘laaggeletterdheid’ lijkt alleen te verwijzen naar het probleem dat er groepen mensen zijn die moeite hebben met taal. Het overheidsbeleid richt zich sinds 2012 echter ook op mensen die moeite hebben met rekenen. Er zijn in Nederland 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder die moeite hebben met één of twee van deze vaardigheden. In 2016 is voor dit beleid ongeveer € 74 miljoen beschikbaar.

We hebben onderzoek gedaan naar het beleid in de periode 2006-2015. Ook hebben wij gekeken naar de plannen voor de periode 2016-2018.

Het beleid

In het huidige actieprogramma (periode 2016-2018) hebben de betrokken bewindspersonen, in tegenstelling tot het beleid van 2006 tot en met 2015, doelen geformuleerd met streefwaarden: 45.000 mensen verbeteren hun taalbeheersing en 45.000 mensen beginnen aan een taal cursus. De minister van OCW heeft in een debat met de Tweede Kamer in 2014 aangegeven dat zij “de diversiteit van de doelgroep” wil bedienen. Daarnaast staat in het actieprogramma dat Nederland zijn positie in de top-drie van OESO-landen¹ met de minste laaggeletterden moet behouden. Nederland staat op dit moment op een gedeelde tweede plaats. De bewindspersonen hebben ook een langetermijndoel geformuleerd: een “structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland”.

Het beleid wordt uitgevoerd door gemeenten. Zij krijgen op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) budget om cursussen voor taal en rekenen in te kopen. Daarnaast verstrekt de minister een subsidie aan onder andere de Stichting Lezen & Schrijven, die wil bevorderen dat lokale en landelijke partijen samenwerken om meer laaggeletterden te bereiken en te kunnen scholen. De stichting ontwikkelt ook lesmateriaal voor cursisten en taalvrijwilligers.

Conclusies

De algemene conclusie uit ons onderzoek is dat er in het laaggeletterdenbeleid sprake is van een kloof tussen (de omvang van) het probleem en de gekozen aanpak. Wij baseren deze conclusie op de volgende deelconclusies:

1. Doelen zijn alleen gericht op taal, bescheiden en niet gericht op ‘geletterd worden’

Vanaf 2012 bestaat de doelgroep van het beleid uit zowel laaggeletterden als laaggecijferden. In de periode 2012-2015 zijn geen doelen met een streefwaarde geformuleerd voor het verbeteren van taal- en/of rekenvaardigheden. Voor de periode 2016-2018 zijn wel doelen met een streefwaarde gesteld, deze richten zich echter alleen op taal. Het is onduidelijk in hoeverre het langetermijndoel, een structurele afname van het aantal laaggeletterden, zich ook op laaggecijferden richt.

De ambities van de bewindspersonen zijn bescheiden: een beoogde verbetering van de taalbeheersing van 5% van de doelgroep in de periode 2016-2018. De taalcurssussen

1

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

zijn bovendien niet gericht op het behalen van een taalbeheersing op vmbo-niveau (wat overeenkomt met de definitie van ‘geletterdheid’), maar alleen op een niet nader omschreven ‘verbetering’ van de taalbeheersing.

Mensen die *alleen* onvoldoende digitale vaardigheden hebben, maar geen moeite hebben met taal en rekenen, behoren niet tot de doelgroep van het laaggeletterdenbeleid. Naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer heeft de minister van OCW besloten een versterking van digitale vaardigheden in het actieprogramma 2016-2018 op te nemen. Zij heeft hiervoor echter nog geen instrumenten voorhanden.

2. *Aantal rekencursussen lijkt beperkt, diversiteit wordt mogelijk onvoldoende bediend en er is sprake van wachtlijsten*

De cursussen die worden gegeven hebben vooral betrekking op taal en niet op rekenen, hoewel het beleid ook gericht is op laaggecijferden. De minister van OCW wil daarnaast de diversiteit van de doelgroep bedienen. Er zijn op basis van onze enquête onder regiocoördinatoren van de Stichting Lezen & Schrijven indicaties dat dit de minister van OCW tot nog toe niet goed lukt.

Zou het laaggeletterdenbeleid betere resultaten kunnen opleveren als de betrokken bewindspersonen meer budget zouden uittrekken voor het cursusaanbod? In juni 2015 heeft de minister van OCW tegen de Tweede Kamer gezegd: “Het is geen kwestie van geld. Ook als ik meer geld zou hebben, kan ik niet zonder meer van die 45.000 100.000 mensen maken.”

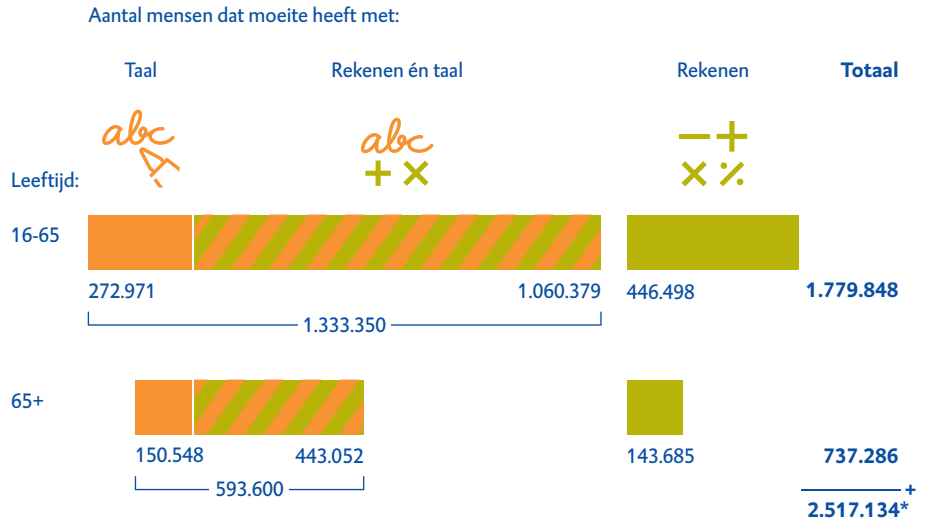
De uitkomsten van ons onderzoek wijzen in een andere richting. In acht van de dertien regio’s uit onze enquête zijn er namelijk wachtlijsten voor taalcursussen. Redenen voor de wachtlijsten zijn volgens de regiocoördinatoren zowel een beperkt budget als een tekort aan vrijwilligers/docenten. Er zijn ook regio’s waar, als gevolg van het budget, slechts een paar maanden per jaar actief laaggeletterden worden geworven.

3. *Wel onderzoek naar effecten, maar onduidelijk wat beleid bijdraagt aan afname aantal laaggeletterden*

De minister van OCW heeft in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken laten uitvoeren naar de effecten van de taalcursussen. Hierin is gekeken hoe cursisten zich na het afronden van een cursus hadden ontwikkeld op verschillende aspecten: hun plek in de samenleving, hun psychische gezondheid, hun arbeidsmarktpositie en hun taalvaardigheid. De minister kent ook de totale omvang van de groep laaggeletterden en laaggecijferden. De minister van OCW weet niet in hoeverre mensen na een cursus ‘geletterd’ zijn. Hierdoor weet de minister niet in welke mate het aantal laaggeletterden, mede door haar beleid, toeneemt, afneemt of stabiliseert.

4. *Informatievoorziening aan Tweede Kamer heeft tekortkomingen*

De minister van OCW vermeldt sinds 2013 dat de doelgroep bestaat uit 1,3 miljoen personen die laaggeletterd zijn (stand 2012). Dit aantal omvat echter niet de mensen die ook laaggecijferd zijn, noch de mensen die ouder zijn dan 65 jaar. Wij hebben berekend dat in 2012 de groep laaggeletterden en laaggecijferden van 16 jaar en ouder in werkelijkheid bestond uit 2,5 miljoen personen.



Aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland (peiljaar 2012)

De minister van OCW heeft geen volledig beeld van de kenmerken van cursisten. Dit beeld is dus ook niet bekend bij de Tweede Kamer. De minister laat in 2016 een onderzoek uitvoeren waardoor dit beeld mogelijk wel beschikbaar komt.

De onderzoeken naar de effecten van taalcursussen heeft de minister van OCW naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister biedt de Tweede Kamer geen informatie over de mate waarin de taalcursussen ertoe leiden dat de taalvaardigheid van de deelnemers uitkomt op of boven niveau 'geletterd' (niveau 2F). De mate waarin het beleid van de minister bijdraagt aan het geletterd maken van laaggeletterden is dus voor de Kamer onbekend. Het effect van rekencursussen is ook onbekend.

Aanbevelingen

Vanaf 2016 zijn de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS verantwoordelijk voor het laaggeletterdenbeleid. Derhalve richten wij onze aanbevelingen aan hen. Onze aanbevelingen luiden:

- Beslis of de doelen van het laaggeletterdenbeleid zich ook moeten richten op rekenvaardigheid en digitale vaardigheden. Zo ja, dan zouden de bewindspersonen hiervoor streefwaarden moeten formuleren en ervoor moeten zorgen dat hun beleidsinstrumenten en het beschikbare budget hierop aansluiten.
- Zorg periodiek voor een volledig beeld van de kenmerken van de cursisten, zodat er gerichte maatregelen kunnen worden ingezet om groepen te bereiken die niet of nauwelijks deelnemen aan cursussen. Geef ook aan of de ambitie die het huidige kabinet heeft adequaat is in het licht van de gesignaleerde omvang van het probleem.
- Zorg dat er systematisch zicht ontstaat op het begin- en eindniveau van alle cursisten die een taal- of een rekencursus hebben gevolgd. Op die manier kan generiek duidelijk worden in welke mate het beleid bijdraagt aan het verkleinen van laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking.

Wij verwachten dat behalve de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS ook de minister van Financiën zijn voordeel kan doen met dit onderzoek. Een effectieve aanpak van laaggeletterdheid sluit volgens ons aan bij zijn streven om de positie van consumenten te versterken met behulp van meer financiële kennis en vaardigheden.

Reactie bewindspersonen

De minister van OCW heeft namens de minister van SZW en de staatssecretaris van VWS uitgebreid gereageerd op ons rapport.

Laaggeletterdheid is volgens de minister van OCW een urgent, maar ook uiterst weerbarstig en complex maatschappelijk probleem dat zich niet zomaar laat verhelpen. Ze heeft de overtuiging dat met de gezamenlijke inzet van de Ministeries van OCW, SZW en VWS de randvoorwaarden worden gecreëerd om toe te werken naar een afname van de laaggeletterdheid in Nederland.

De minister geeft verder aan dat er een kans ligt om het cursusaanbod verder te verbeteren. Ze vraagt daarom meer aandacht voor rekenen en in het bijzonder de samenhang van taal, rekenen en digitale vaardigheden. Ze geeft ook aan dat ze met de Universiteit Maastricht in gesprek zal gaan over de mogelijkheden om, net als voor taaltrajecten, voor de rekencursussen het effect in kaart te brengen.

De minister geeft aan bekend te zijn met het signaal dat er wachtlijsten zijn. Daarom is zij in gesprek met gemeenten, taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen.

De minister onderschrijft dat inzicht in het bereik van cursussen noodzakelijk is om te waarborgen dat het cursusaanbod voldoende aansluit bij de behoeften van de verschillende doelgroepen. Ze zal hier aandacht aan besteden in de evaluatie in 2017 van de wetwijziging voor de volwasseneducatie. Ook onderschrijft de minister het belang van niveaubepaling omdat dit helpt de leervraag van de cursisten te identificeren, een passend traject aan te bieden en het leerresultaat inzichtelijk te maken. Ze wil steeds meer toe werken naar het meten van het niveau van cursisten en naar het in kaart brengen van de leeropbrengsten van cursussen. De minister zegt dat de omvang van de groep laaggeletterde ouderen slechts bij benadering is aan te geven.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De minister reageert niet op onze algemene conclusie dat er in het laaggeletterdenbeleid sprake is van een kloof tussen (de omvang van) het probleem en de gekozen aanpak. Onze berekening laat zien dat het totale aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland 2,5 miljoen volwassenen bedraagt. De minister richt zich in haar beleid op deze hele groep, maar rekent noch de laaggecijferden noch degenen die ouder zijn dan 65 jaar mee.

Het beleid en de reactie van de minister van OCW lijken op twee gedachten te hinken. De minister streeft naar een structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland. Tegelijkertijd wil de minister zich niet vastleggen op het aantal volwassenen dat door haar beleid geletterd moet worden of op wat cursussen moeten opbrengen. Dan blijft de vraag of in de toekomst vastgesteld kan worden in hoeverre het beleid voldoende bijdraagt aan dit urgente maatschappelijk probleem. Het lijkt ons

verstandig dat de bewindspersonen nader aangeven of en in hoeverre een betere aansluiting tussen de gekozen aanpak en de omvang van het probleem en realistische ambities mogelijk zijn en zich daarover aan de Tweede Kamer verantwoorden. Dit lijkt ons des te belangrijker gezien de mogelijke overheveling van het WEB-budget naar het Gemeentefonds in 2018. Daarbij geven we in overweging om ook die groep mensen die alleen moeite heeft met digitale vaardigheden hierbij te betrekken gezien de ambities die de minister in haar toezegging aan de Tweede Kamer heeft verwoord.

De toezegging van de minister om bij de evaluatie van de wetswijziging voor volwasseneneducatie te kijken naar de mate waarin de diversiteit van de doelgroep is bediend waarderen we. We gaan ervan uit dat de minister bij deze evaluatie haar maatregelen zal betrekken om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen.

I Inleiding

I.1 Het probleem

Mensen die moeite hebben met taal en rekenen hebben een grote kans op achterstand in de maatschappij. Uit onderzoek blijkt dat de beheersing van deze kernvaardigheden samenhangt met de mate waarin iemand succesvol kan participeren op de arbeidsmarkt. Mensen zonder goede taal- en/of rekenvaardigheden zijn vaker werkloos, hebben een lager inkomen, hebben een slechtere gezondheid en zijn politiek en maatschappelijk minder actief dan mensen die wél reken- en taalvaardig zijn (Buisman & Houtkoop, 2014).

Uit onderzoek blijkt ook dat het verbeteren van de taalvaardigheid van laaggeletterden zowel voor de betrokkene als voor de maatschappij positieve (financiële) gevolgen kan hebben.² Dit kan voor de betrokkene leiden tot onder meer een betere gezondheid, een betere kwaliteit van leven en een grotere maatschappelijke participatie en voor de overheid tot lagere uitgaven aan onder meer sociale zekerheid en zorg (Groot & Maassen van den Brink, 2006; PwC, 2013; Kok & Scholte, 2013).



Beleid omvat problemen met taal én rekenen

De term ‘laaggeletterdheid’ lijkt alleen te verwijzen naar het probleem dat er groepen mensen zijn die moeite hebben met taal. Het overheidsbeleid om het probleem van de laaggeletterdheid aan te pakken richt zich sinds 2012 echter ook op mensen die moeite hebben met rekenen. De minister van OCW heeft in dat jaar namelijk de definitie van laaggeletterdheid verbreed: “Geletterdheid omvat luisteren, spreken, schrijven, gecijferdheid en in dat kader het gebruiken van alledaagse technologie” (OCW, 2011a, p. 2). Meer aandacht voor rekenen sluit aan bij het streven van de rijksoverheid om de positie van consumenten te versterken met behulp van meer financiële kennis en vaardigheden. Op het Platform Wijzer in geldzaken, een initiatief van het Ministerie van Financiën, staat hierover: “Met toereikende financiële vaardigheden staan mensen sterker in het leven. Ze hebben meer greep op hun persoonlijke ontwikkeling, zijn beter voorbereid op risico’s en kunnen tegenslagen beter opvangen.”

²

Er is geen onderzoek gedaan naar de maatschappelijke baten van het verbeteren van rekenvaardigheid van laaggecijferden.

³

Vanwege de zorg over het kennisniveau op het terrein van taal en rekenen formeerde de minister van OCW de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen. Deze expertgroep heeft een adviesrapport opgesteld over wat leerlingen van taal en rekenen moeten kennen en kunnen (Meijerink, 2008).

⁴

Het eindniveau van de basisberoepsgerichte leerweg en de kaderberoepsgerichte leerweg is 2F. Met dit niveau mag een leerling naar mbo 1 en 2.



Digitale vaardigheden

Mensen die alleen onvoldoende digitale vaardigheden hebben, maar wel geletterdheid en gecijferd zijn, behoren niet tot de doelgroep van het laaggeletterdenbeleid. Er kan in taal- en rekencursussen wel aandacht worden besteed aan digitale vaardigheden, maar het verbeteren van deze vaardigheden vormt geen doel op zichzelf.



Referentieniveaus voor taal en rekenen

In 2008 heeft de commissie-Meijerink³ in opdracht van de minister van OCW referentieniveaus ontwikkeld om de mate van taal- en rekenvaardigheid bij mensen vast te stellen. Er zijn vier niveaus: 1F, 2F, 3F en 4F. Iedere Nederlandse ingezetene die onder 2F scoort op Nederlandse taal en/of rekenen, wordt laaggeletterd of laaggecijferd genoemd. Vanaf niveau 2F spreekt het Ministerie van OCW van ‘geletterdheid’. Dit niveau komt overeen met het eindniveau van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo).⁴

In het vervolg van dit rapport noemen we mensen die moeite hebben met taal 'laaggeletterd' en mensen die moeite hebben met rekenen 'laaggecijferd'. Echter, als we over 'laaggeletterdheid' spreken, hebben we het (conform de OCW-terminologie) over mensen die moeite hebben met taal en/of rekenen. In de kantlijn hebben we met iconen aangegeven of de alinea over taal en/of rekenen gaat.

Relatie van het laaggeletterdenbeleid met de inburgeringsplicht

Het laaggeletterdenbeleid van de betrokken ministers richt zich op alle Nederlandse ingezetenen met een taal- en/of rekenvaardigheid onder niveau 2F. Mensen die wel geletterd zijn in hun eigen taal, maar niet in de Nederlandse, vallen hier dus ook onder. Mensen die inburgeringsplichtig⁵ zijn en de inburgering nog niet succesvol hebben doorlopen, behoren níet tot de doelgroep van het beleid. Als iemand ná de inburgering nog steeds onder 2F scoort, behoort hij/zij wél tot de doelgroep van het beleid.



Aantal laaggeletterden en laaggecijferden

De betrokken bewindspersonen noemen in het actieprogramma 2016-2018 (OCW, SZW & VWS, 2015), in het Algemeen Overleg (AO) van 4 juni 2015 (Tweede Kamer, 2015a) en in een brief aan de Tweede Kamer (OCW, 2016) dat 1,3 miljoen mensen laaggeletterd zijn. Dit zijn alleen de mensen tussen 16 en 65 jaar en alleen mensen die moeite hebben met taal. Het beleid van de minister richt zich echter op alle laaggeletterden en laaggecijferden van 16 jaar en ouder. In het aantal van 1,3 miljoen mensen laten de bewindspersonen de mensen die moeite hebben met rekenen, de laaggecijferden, buiten beschouwing. Dat doen ze ook met mensen boven 65 jaar die moeite hebben met taal en/of rekenen. Een van de doelen in het actieprogramma 2016-2018 (OCW, SZW & VWS, 2015) is juist om meer aandacht te geven aan 50-plussers, waaronder dus ook 65-plussers.

Wij hebben op basis van de cijfers van de OESO⁶ uit 2012 berekend dat de groep die onder het beleid valt groter is dan 1,33 miljoen.⁷

- 450.000 mensen tussen 16 en 65 jaar hebben moeite met rekenen. In totaal hebben dus 1,78 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar moeite met taal en/of rekenen.
- 740.000 mensen die ouder zijn dan 65 hebben moeite met taal en/of rekenen. In totaal hebben 2,52 miljoen mensen van 16 jaar en ouder moeite met taal en/of rekenen. Dit is 18% van de totale bevolking van 16 jaar en ouder.

De cijfers uit 2012 (zie figuur 1 voor de details) zijn de meest recente cijfers over beheersing van taal- en rekenvaardigheden van Nederlanders.

5

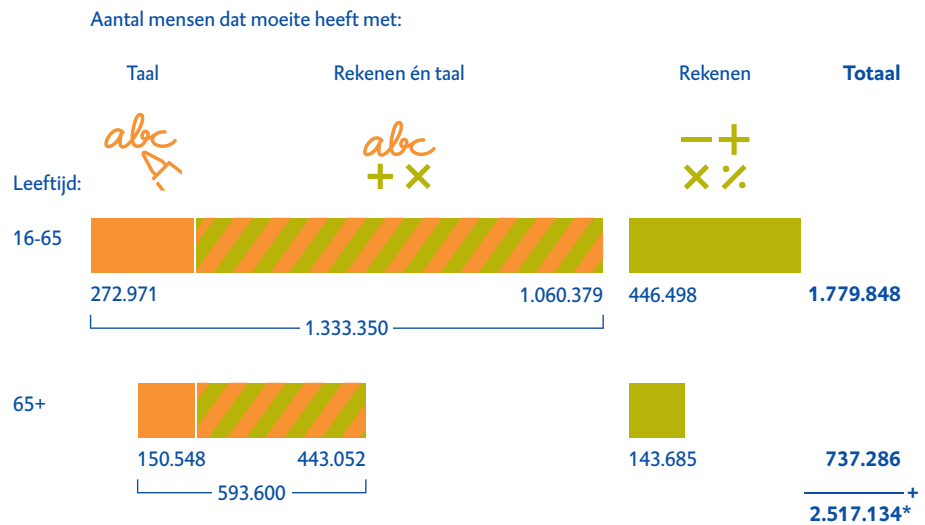
Wie is inburgeringsplichtig: iedereen tussen de 18 en 65 jaar die van buiten de EU langdurig (of 'duurzaam') in Nederland komt wonen. Iemand hoeft niet in te burgeren als hij: een Nederlands paspoort heeft; afkomstig is uit de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER), Turkije of Zwitserland; jonger is dan 18 jaar; ouder is dan de pensioengerechtigde leeftijd; acht jaar of langer in Nederland woonde toen hij leerplichtig was; over Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal beschikt; tijdelijk naar Nederland komt voor studie of werk (als expat bijvoorbeeld). Iemand kan een ontheffing aanvragen van de inburgeringsplicht als hij door een psychische of lichamelijke beperking of door een verstandelijke handicap het inburgeringsexamen niet kan halen of als de gemeente of Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) vindt dat hij het inburgeringsexamen niet kan halen (dit geldt voor inburgeringsplichtigen vanaf 1 januari 2013).

6

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

7

In de rest van dit rapport gebruiken we, net als de minister, op één cijfer achter de komma afgeronde cijfers.



Figuur 1 Aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland (peiljaar 2012)



Verschillende niveaus van geletterdheid

Van de 1,3 miljoen mensen tussen 16 en 65 jaar die in Nederland in 2012 laaggeletterd waren, scoren circa 300.000 mensen onder niveau 1F (Buisman & Houtkoop, 2014), oftewel onder het eindniveau van groep 8 van het basisonderwijs. Voor de laaggeletterden die tussen 1F en 2F scoren geldt dat zij boven het eindniveau van groep 8 zitten, maar onder het eindniveau van het vmbo. Uit onderzoek (Buisman & Houtkoop, 2014) blijkt dat ook binnen de groep laaggecijferden, waarop het beleid van de minister van OCW zich sinds 2012 ook richt, grote verschillen zijn.

1.2 Onderzochte beleidsdoelen

Sinds 1 januari 2016 werkt de minister van OCW voor het beleid tegen laaggeletterdheid samen met de bewindspersonen van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (szw) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). Hun beleid richt zich op een grote en diverse groep mensen, waarvan een deel moeilijk te bereiken is. Vooral autochtonen die nauwelijks kunnen lezen en schrijven schamen zich hiervoor, en voor hen is de drempel hoog om hun taalvaardigheid te verbeteren. Het is, in de woorden van de minister van OCW, een 'kwestie van lange adem' om het probleem van laaggeletterdheid goed aan te pakken (OCW, 2011a, p. 2; OCW, szw & vws, 2015, p. 5).

De beleidsdoelen op het terrein van laaggeletterdheid zijn deels gericht op preventie (voorkomen dat mensen laaggeletterd en/of laaggecijferd worden) en deels op het verminderen van laaggeletterdheid. Wij hebben ons in dit onderzoek gericht op het laatste doel.

Beleidsdoelen voor bestrijden van laaggeletterdheid

In de periode 2006 tot en met 2015 heeft de minister van OCW geen beleidsdoelen met streefwaarden voor de verbetering van taal- en/of rekenvaardigheid vastgesteld.

In het huidige actieprogramma, voor de periode 2016-2018, heeft de minister van OCW samen met de bewindspersonen van SZW en VWS wel doelen met streefwaarden geformuleerd (OCW, SZW & VWS, 2015, p. 4 en p. 6):

- verbetering van de taalbeheersing van ten minste 45.000 Nederlanders, zodanig dat zij aantoonbaar beter scoren op taalbeheersing en maatschappelijke participatie, waaronder arbeidsdeelname;
- ten minste 45.000 nieuwe deelnemers aan een taaltraject waarbij de materialen en vrijwilligers van Taal voor het Leven⁸ worden ingezet.

De minister van OCW heeft in een debat met de Tweede Kamer aangegeven dat ze “de diversiteit van de doelgroep” wil bedienen (Tweede Kamer, 2014). Daarnaast staat in het actieprogramma dat Nederland zijn positie in de top-drie van de 24 landen waar de OESO onderzoek naar heeft gedaan met de minste laaggeletterden moet behouden (OCW, SZW & VWS, 2015, p. 5). Uit een vergelijkende studie die in 2014 is gedaan onder de 24 landen binnen de OESO blijkt dat Nederland in 2012 een gedeelde tweede plaats inneemt, samen met acht andere landen (Buisman & Houtkoop, 2014).⁹ Alleen Japan scoort significant beter dan Nederland. Hetzelfde beeld is te zien voor laaggecijferden, ook daar scoort alleen Japan significant beter dan Nederland.

De bewindspersonen van OCW, SZW en VWS hebben zich in het actieprogramma 2016-2018 ook een lange termijndoel gesteld, namelijk een “structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland” (OCW, SZW & VWS, 2015, p. 5). Het is onduidelijk of dit ook laaggecijferden betreft. In figuur 2 (zie volgende pagina) staan alle doelen voor de verbetering van taalbeheersing en de doelgroepen uit de beleidsplannen voor laaggeletterdheid vanaf 2006.

1.3 Verantwoordelijkheden voor de uitvoering

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid tegen laaggeletterdheid is ondergebracht bij gemeenten. Gemeenten krijgen jaarlijks budget op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) voor het inkopen van taal- en rekencursussen. Gemeenten moeten zich daarbij houden aan de bestedingsregels uit de WEB. Dat betekent dat ze dit budget alleen mogen besteden aan taal- en rekencursussen voor volwassenen.¹⁰ Maar ze zijn vrij om te bepalen voor welke doelgroep(en), zoals autochtonen of werklozen, ze cursussen inkopen. Ze kunnen ook eigen middelen inzetten. We hebben niet onderzocht in hoeverre gemeenten dit in de praktijk doen.

Er worden formele, non-formele en informele cursussen gegeven aan laaggeletterden en laaggecijferden. Het formele onderwijs betreft cursussen die worden aangeboden op een Regionaal Opleidingscentrum (ROC) en die opleiden tot een diploma. Het non-formele en informele onderwijs wordt buiten de school gegeven en leidt niet op tot een diploma. Non-formeel onderwijs wordt vaak gegeven door een professional in samenwerking met een vrijwilliger. Informeel onderwijs wordt verzorgd door uitsluitend vrijwilligers.

8

Taal voor het Leven is een methode ontwikkeld door de Stichting Lezen & Schrijven; zie het tekstkader in § 1.3.

9

De verschillen tussen deze acht landen zijn zo klein dat ze statistisch niet significant zijn.

10

Onder het laaggeletterdenbeleid vallen ook 16- en 17-jarigen, maar zij mogen niet gebruikmaken van cursussen die worden ingekocht met het WEB-budget. Deze laatste cursussen zijn alleen bestemd voor volwassenen (mensen van 18 jaar en ouder). Voor 16- en 17-jarigen bestaat een afzonderlijk cursusaanbod, dat valt onder het preventieve deel van het laaggeletterdenbeleid.

2006-2011 OCW	2012-2015 OCW	2016-2018 OCW, SZW, VWS
Aanvalsplan van A to Z betrokken 	Actieplan laaggeletterdheid 	Actieprogramma Tel mee met taal 
Doel – Voor de verbetering van de taalvaardigheid zijn geen doelen met streefwaarden geformuleerd.	Doel Bevorderen geletterdheid Voor de verbetering van de taal- en rekenvaardigheid zijn geen doelen of streefwaarden geformuleerd.	Doel Bevorderen geletterdheid Korte termijn: <ul style="list-style-type: none"> • De taalbeheersing van 45.000 mensen verbeterd. • 45.000 mensen beginnen aan een taaltraject. • Nederland behoudt zijn positie in de top-3 van landen met de minste laaggeletterden. • De diversiteit van de doelgroep wordt bediend. Lange termijn: Structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland.
Doelgroep <ul style="list-style-type: none"> • Autochtonen • Oudkomers • 2^e en 3^e generatie allochtonen 	Doelgroep <ul style="list-style-type: none"> • Autochtonen • 1^e en 2^e generatie allochtonen • Laaggeletterden • Laaggecijferden 	Doelgroep <ul style="list-style-type: none"> • Autochtonen • 1^e en 2^e generatie allochtonen • Laaggeletterden • Laaggecijferden

Figuur 2 Overzicht doelen en doelgroepen uit beleidsplannen 2006-2018
Bronnen: OCW, 2005; OCW 2011a; OCW, SZW&VWS, 2015

De cursussen die worden ondersteund door de methode Taal voor het Leven, ontwikkeld door de Stichting Lezen & Schrijven (zie onderstaand tekstkader), vinden plaats binnen het non-formele en informele onderwijs.

Wat doet de Stichting Lezen & Schrijven en wat is Taal voor het Leven?

De Stichting Lezen & Schrijven is opgericht in 2004. Het personeelsbestand van de stichting telde in 2014 gemiddeld 54 fte's. De stichting is erop gericht lokale en landelijke partijen te laten samenwerken om meer laaggeletterden te bereiken en te scholen. De stichting ontwikkelt ook lesmateriaal voor cursisten en taalvrijwilligers, maar verzorgt zelf geen cursussen.

Van de subsidie die ze van het Ministerie van OCW krijgt, geeft de stichting sinds 2012 ook uitvoering aan het project 'Taal voor het Leven'. Deze subsidie bedraagt voor de periode 2016-2018 gemiddeld €11 miljoen per jaar. Het project Taal voor het Leven is erop gericht lokale en landelijke partijen te laten samenwerken, om zo meer laaggeletterden te bereiken en te scholen. Het project beperkte zich aanvankelijk tot zes pilotregio's: IJssel-Vecht/Twente, Amsterdam, Utrecht, Almere/Flevoland, Den Haag/Haaglanden en Rotterdam/Rijnmond. Sinds 2015 is de aanpak uitgebreid naar de andere arbeidsmarktregio's in Nederland. In elke regio is een regiocoördinator aangesteld die zicht heeft op het plaatselijke netwerk van cursusaanbieders.

De Stichting Lezen en Schrijven vervult een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid.

1.4 Financieel belang

Het totale budget voor het beleid bedraagt in 2016 ongeveer € 74 miljoen (OCW, 2015a). Dit budget bestaat uit € 56 miljoen voor taal- en rekencursussen (WEB-budget voor gemeenten) en € 18 miljoen voor investeringen in de infrastructuur, zoals het ontwikkelen van lesmateriaal en het opzetten van taalnetwerken. Hieronder valt ook de subsidie aan de Stichting Lezen & Schrijven. De bewindspersonen van SZW en VWS dragen in 2016 respectievelijk € 5 miljoen en € 2 miljoen bij aan deze investeringen.

Voor de periode 2006 tot 2013 is niet bekend welk budget is besteed aan cursussen voor laaggeletterden en laaggecijferden. Destijds mocht het WEB-budget namelijk behalve aan laaggeletterdheid ook aan voortgezet onderwijs voor volwassenen, re-integratie en inburgering worden besteed. Door de bestedingsvrijheid konden gemeenten zelf kiezen hoe het totale budget over deze categorieën werd verdeeld. Voor de periode 2013 tot 2018 is wel bekend welk budget beschikbaar is voor laaggeletterdheid.

Het WEB-budget voor gemeenten heeft op dit moment nog het karakter van een specifieke uitkering. Het voornemen van het kabinet is om met ingang van 2018 het educatiebudget over te hevelen naar het Gemeentefonds.

2 Doelen van het beleid

Hoe verhouden de doelen die de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS zich hebben gesteld zich tot de samenstelling van de groep mensen met geringe taal- en rekenvaardigheden? En hoe verhouden de doelen zich tot de omvang van het maatschappelijke probleem? Deze vragen staan in dit hoofdstuk centraal. Ook hebben we gekeken of de Tweede Kamer goed over de doelen van het beleid wordt geïnformeerd.

2.1 Doelen op het gebied van taal en rekenen



Doelen beperkt: alleen doelen voor (verbetering) taalbeheersing

In de periode 2006-2015 zijn geen doelen met een streefwaarde geformuleerd voor het verbeteren van taal- en/of rekenvaardigheden. Voor de periode 2016-2018 zijn wel doelen gesteld met een streefwaarde: 45.000 mensen verbeteren hun taalvaardigheid en 45.000 mensen beginnen aan een taal cursus. Deze doelen beperken zich tot de taalbeheersing van de doelgroep. Tot de doelgroep van het beleid behoren echter sinds 2012 ook laaggecijferden.



Langetermijndoel: ook rekenvaardigheid?

De minister heeft in 2012 het begrip 'laaggeletterdheid' verbreed, ook laaggecijferden vallen hieronder. De minister streeft op de lange termijn een structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland na. De doelen uit het actieprogramma 2016-2018 vormen 'mijlpalen' om dit te bereiken, maar gaan alleen over taalbeheersing. Het is onduidelijk in hoeverre het langetermijndoel ook over rekenvaardigheid gaat.



Doelen vanaf 2016 bescheiden: gericht op 4,6% van doelgroep

De ambities van de bewindspersonen van OCW, VWS en SZW op het terrein van taalbeheersing lijken bescheiden. Het beleid is erop gericht dat 45.000 mensen beginnen aan een taal cursus en/of dat 45.000 mensen hun taalbeheersing verbeteren. Er zijn in Nederland 1,9 miljoen mensen van 16 jaar en ouder die moeite hebben met taal. Met de ambities van de minister begint dus 2,3% van deze groep aan een cursus en/of verbetert 2,3% zijn taalvaardigheid in de periode van 2016 tot 2018, wat opgeteld 4,6% is. Voor laaggecijferden heeft de minister, zoals hiervoor uiteengezet, geen ambitie geformuleerd.



Taalvaardigheid op vmbo-niveau (2F) geen streefwaarde van beleid

De minister van OCW (tot en met 2015) en de ministers van OCW, SZW en VWS (vanaf 2016) hebben een verbetering van de taalbeheersing van laaggeletterden als beleidsdoel geformuleerd, maar hieraan geen streefwaarde verbonden. Het is dus niet duidelijk in welke mate cursisten hun taalbeheersing moeten verbeteren om aan dit doel te voldoen. De doelen hebben bovendien geen betrekking op 'geletterd worden', dus op het behalen van niveau 2F (vmbo-niveau). Dat betekent dat het beleidsdoel van de bewindspersonen al wordt bereikt wanneer in de periode 2016-2018 45.000 mensen hebben meegedaan aan een taal cursus en/of zich hebben verbeterd. Of deze cursisten een taalbeheersingsniveau hebben bereikt op minimaal vmbo-niveau (2F), is dan niet relevant.

2.2 Doelen op het gebied van digitale vaardigheden



Vooralsnog geen instrumenten voor verbreding beleid naar digitale vaardigheden

Behalve vaardigheden op het gebied van taal en rekenen zijn ook digitale vaardigheden de afgelopen decennia in toenemende mate cruciaal geworden voor een goede participatie in de samenleving. Deze vaardigheden vormen geen centraal element in het laaggeletterdenbeleid van de betrokken bewindspersonen.

Op 1 juli 2015 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin het kabinet wordt verzocht meer aandacht te geven aan de bestrijding van digitale laaggeletterdheid als onderdeel van het actieprogramma ‘Tel mee met Taal’ (Tweede Kamer, 2015b).

De minister van OCW heeft de Tweede Kamer in reactie op deze motie laten weten dat het beleid zich “al richt op alle basisvaardigheden die onderdeel uitmaken van geletterdheid, waaronder ook digitale vaardigheid” (OCW, 2016). Zij beloofde in de verdere uitwerking van de actielijnen in het programma, versterking van digitale vaardigheden expliciet op te nemen.

De bewindspersonen hebben echter geen instrumenten voorhanden om invulling te geven aan deze verbreding van het beleid. Van het WEB-budget mogen op dit moment geen computercursussen worden gegeven. Er is door de betrokken bewindspersonen niet, zoals voor laaggeletterden en laaggecijferden, een referentieniveau vastgesteld om te kunnen bepalen wanneer iemand digitaal voldoende vaardig is.

2.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

Informatie minister over omvang doelgroep niet compleet

In de informatie die de minister van OCW naar de Tweede Kamer stuurt over het laaggeletterdenbeleid (OCW, SZW & VWS, 2015; Tweede Kamer 2015a; OCW, 2016) vermeldt zij sinds 2013 dat de doelgroep bestaat uit 1,3 miljoen personen die scoren onder niveau 2F (stand 2012). Dit aantal omvat echter niet de mensen die ook laaggecijferd zijn, noch de mensen die ouder zijn dan 65 jaar.

Wij hebben op basis van gegevens van de OESO berekend dat in 2012 de groep laaggeletterden en laaggecijferden van 16 jaar en ouder in werkelijkheid bestond uit 2,5 miljoen personen. In bijlage 3 lichten wij onze berekening verder toe.



Verwarrende informatie over afbakening doelgroep

Voor de afbakening van de groep laaggeletterden hanteert de minister van OCW de indeling van de commissie-Meijerink (zie § 1.1). Ze gebruikt in haar communicatie met de Tweede Kamer over het aantal laaggeletterden in Nederland de cijfers van de OESO. Dit impliceert dat de minister, net als de commissie-Meijerink en de OESO, uitgaat van de norm dat iedereen van wie het taalbeheersingsniveau onder niveau 2F ligt, laaggeletterd is.

De minister schrijft echter in het actieplan 2012-2015: “Gezegd kan worden dat het taalniveau van de groep laaggeletterden zich bevindt onder niveau 1F” (OCW, 2011a, p.1). Ook in een Algemeen Overleg van 4 juni 2015 zegt de minister: “We spreken van laaggeletterdheid als de taalvaardigheid onder niveau 1F ligt” (Tweede Kamer, 2015a, p. 17).

De minister hanteert hier twee afbakeningen naast elkaar, waartussen een substantieel verschil bestaat: 300.000 mensen scoorden in 2012 in Nederland op taalvaardigheid onder niveau 1F, 1,3 miljoen mensen scoorden in datzelfde jaar op taalvaardigheid onder niveau 2F.

2.4 Aanbeveling

Wij bevelen de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS aan om te beslissen of de doelen van het beleid tegen laaggeletterdheid zich behalve op taalvaardigheid ook moeten richten op rekenvaardigheid en digitale vaardigheden. Zo ja, dan zouden de bewindspersonen ook hiervoor streefwaarden moeten formuleren en ervoor moeten zorgen dat hun beleidsinstrumenten en budgetten hierop aansluiten.

3 Beleid in de praktijk

Het belangrijkste instrument dat de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS tot nu toe inzetten om laaggeletterdheid te bestrijden, is het aanbieden van cursussen. Hoe ziet het cursusaanbod er in de praktijk uit? Worden alle doelgroepen bereikt? Is het budget dat voor de cursussen beschikbaar is toereikend om te voldoen aan de vraag? Deze kwesties staan in dit hoofdstuk centraal. Ook hebben we gekeken of de Tweede Kamer goed over de uitvoering van het beleid wordt geïnformeerd.

3.1 Aanbod taal- en rekencursussen



Aantal rekencursussen lijkt zeer beperkt

Sinds 2012 richt het beleid rond laaggeletterdheid zich niet alleen op mensen die moeite hebben met taal, maar ook op mensen die moeite hebben met rekenen (OCW, 2011a). Worden er sindsdien in het kader van het laaggeletterdenbeleid ook rekencursussen aangeboden? Om hier zicht op te krijgen hebben we in drie regio's gesprekken gevoerd met regiocoördinatoren van de Stichting Lezen & Schrijven (zie § 1.3), met plaatselijke private taalaanbieders, met plaatselijke ROC's en met beleidsambtenaren van gemeenten. Daarnaast hebben we onder alle regiocoördinatoren een enquête uitgezet, waarmee we de signalen die naar boven kwamen in de gesprekken hebben getoetst.

Zowel uit de gesprekken als uit de enquête kwam naar voren dat het overgrote deel van de aangeboden cursussen taalcursussen zijn. Er worden volgens de respondenten nauwelijks rekencursussen aangeboden. Uit een onderzoek blijkt dat van de 11.592 mensen die aan een cursus op een ROC hebben deelgenomen, een kleine 300 mensen een rekencursus hebben gevolgd (Eco, 2016)."

3.2 Aansluiting beleid op doelgroepen



Groep laaggeletterden zeer divers

De minister van OCW wil met haar beleid de diversiteit van de groep laaggeletterden bedienen, ze vindt het "niet verstandig om mijn beleid te richten op één specifieke groep" (Tweede Kamer, 2014, p. 15). Om te kunnen bepalen of dat lukt, moet bekend zijn hoe de groep van laaggeletterden en laaggecijferden precies is samengesteld.

Wij hebben de samenstelling van de groep van laaggeletterden en laaggecijferden in kaart gebracht op basis van gegevens van de OESO (2013). Zoals figuur 3 (zie volgende pagina) laat zien bestaat zowel de groep laaggeletterden als de groep laaggecijferden voor iets minder dan de helft uit allochtonen. Meer dan de helft is dus autochtoon. Ouderen zijn oververtegenwoordigd in beide groepen; laaggeletterdheid en laaggecijferdheid komt vaker voor onder ouderen dan onder jongeren. Zowel de groep laaggeletterden als laaggecijferden bestaat uit iets meer vrouwen dan mannen.



Figuur 3 Kenmerken van laaggeletterden en laaggecijferden (peiljaar 2012)

Bron: berekening Algemene Rekenkamer op basis van OESO (2013)



Diversiteit mogelijk niet voldoende bediend

Er zijn op basis van onze enquête onder regiocoördinatoren van de Stichting Lezen & Schrijven indicaties dat het tot nog toe niet lukt om de diversiteit van de groep laaggeletterden goed te bedienen, terwijl de minister van OCW heeft aangegeven dit wel te willen (Tweede Kamer, 2014). Uit onze enquête bleek dat in zeven regio's het percentage autochtone deelnemers aan cursussen tussen 4 en 10% ligt. In twee regio's worden hogere percentages genoemd, namelijk 30 en 40%. We hebben ook gevraagd naar het aandeel cursisten ouder dan 65 jaar. Dit percentage ligt volgens regiocoördinatoren tussen 2 en 5%.

In diverse onderzoeken die de minister van OCW heeft laten uitvoeren is gekeken naar de kenmerken van cursisten van taaltrajecten. Dit betreft de zes pilotregio's (Van Dijk et al., 2015; De Greef et al., 2014a; 2014b) en onderzoek naar laagopgeleiden (De Greef et al., 2009; 2012). Deze groep is niet gelijk aan de groep laaggeletterden. Niet elke laagopgeleide is een laaggeletterde en vice versa. Er is geen onderzoek gedaan naar kenmerken van cursisten die deelnemen aan rekencursussen.

3.3 Toereikendheid budget

Zou het laaggeletterdenbeleid betere resultaten kunnen opleveren als de betrokken bewindspersonen meer budget zouden uittrekken voor het cursusaanbod?

Een tekort aan budget speelt volgens de minister van OCW geen rol bij de omvang van haar ambities. In juni 2015 heeft de minister tegen de Tweede Kamer gezegd: "Het is geen kwestie van geld. Ook als ik meer geld zou hebben, kan ik niet zonder meer van

die 45.000 100.000 mensen maken” (Tweede Kamer, 2015a, p.14). De minister zegt dat het soms “ook lastig is om laaggeletterde mensen ervan te overtuigen dat het zinvol is om aan een cursus of andere activiteiten mee te doen” (Tweede Kamer, 2015a, p. 14).

De uitkomsten van ons onderzoeken wijzen in een andere richting. In acht van de dertien regio’s uit onze enquête zijn er namelijk wachtlijsten voor taalcursussen. De wachtlijsten komen zowel voor bij ROC’s als in het non-formele onderwijs. Wij hebben in de enquête gevraagd naar een schatting van de omvang van de wachtlijsten. Daardoor hebben we geen exact cijfer. Op het moment van onze enquête, oktober 2015, stonden echter minstens enkele honderden mensen op een wachtlijst. Er zijn ook regio’s waar men, als gevolg van het budget, slechts een paar maanden per jaar actief laaggeletterden werft. Wanneer de cursussen vol zitten en het budget op is, stoppen gemeenten met werven. Redenen voor de wachtlijsten zijn volgens de regio-coördinatoren zowel een beperkt budget als een tekort aan vrijwilligers / docenten.

3.4 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De minister van OCW heeft tot en met 2015 geen volledig beeld van de kenmerken van cursisten. De Tweede Kamer is dienovereenkomstig geïnformeerd. Mogelijk is dit beeld in de toekomst wel beschikbaar, want de minister van OCW heeft onderzoeks- en adviesbureau Regioplan in 2016 opdracht gegeven om in de evaluatie van de gewijzigde Wet educatie beroepsonderwijs te onderzoeken of het educatieaanbod aan laaggeletterden aansluit bij de vraag van de doelgroep. Hiertoe zullen ook kenmerken van cursisten in kaart worden gebracht, voor zover gegevens hierover aanwezig zijn bij gemeenten.

3.5 Aanbevelingen

Wij bevelen de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS aan om periodiek te zorgen voor een volledig beeld van de kenmerken van cursisten, zoals autochtone en allochtone afkomst en leeftijd, zodat er gerichte maatregelen kunnen worden gezocht en ingezet om groepen die niet of nauwelijks deelnemen aan cursussen te bereiken.

Wij bevelen de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS daarnaast aan om aan te geven of de ambitie die het huidige kabinet heeft, adequaat is in het licht van de gesignaleerde omvang van het probleem.

4 Zicht op beleidsresultaten

Draagt het beleid van de minister van OCW aantoonbaar bij aan het geletterd en gecijferd maken van laaggeletterden en laaggecijferden? Om daar zicht op te krijgen is het van belang dat er periodiek onderzoek wordt gedaan naar de hoeveelheid laaggeletterden en laaggecijferden die deelnemen aan cursussen, en naar de effecten van die cursussen. Wij zijn nagegaan of dergelijke monitoring inderdaad plaatsvindt. Ook hebben we gekeken hoe de Tweede Kamer door de minister wordt geïnformeerd over de resultaten van het beleid.

4.1 Onderzoek naar effecten van cursussen



Wel onderzoek naar effecten taalcursussen

De minister van OCW heeft in de afgelopen jaren verschillende onderzoeken laten doen naar de effecten van de taalcursussen. De onderzoeken richten zich op taalcursussen in het formele (ROC's) en het non-formele onderwijs in heel Nederland en op de taalcursussen in de zes pilotregio's waarin gebruik wordt gemaakt van de methode Taal voor het Leven, die is ontwikkeld door de Stichting Lezen & Schrijven.

De onderzoeken naar taalcursussen op het formele en non-formele onderwijs in heel Nederland richten zich op laagopgeleiden (De Greef et al., 2009; 2012). Deze groep is niet hetzelfde als laaggeletterden: niet elke laagopgeleide is een laaggeletterde en vice versa. In deze onderzoeken is gekeken hoe cursisten zich na het afronden van een cursus hadden ontwikkeld op verschillende aspecten: hun plek in de samenleving, hun psychische gezondheid, hun arbeidsmarktpositie en hun taalvaardigheid. De verbetering van taalvaardigheid is in beide onderzoeken gemeten op basis van zelfrapportage: cursisten moesten invullen in hoeverre zij zelf van mening waren dat hun taalvaardigheid was verbeterd.

In het onderzoek naar de cursussen in de zes pilotregio's van de Stichting Lezen & Schrijven is gekeken naar de verbetering van zowel de schrijf- als de leesvaardigheid van cursisten. Hier is het begin- en eindniveau van cursisten gemeten. Er is alleen gemeten of cursisten na een cursus op niveau 1F scoren, niet of zij op niveau 2F scoren en dus geletterd zijn geworden (Van Dijk et al., 2015; De Greef et al., 2014a; 2014b).



Geen onderzoek naar effecten rekencursussen

Uit het voorgaande blijkt dat de onderzoeken die de minister heeft laten doen het effect van taalcursussen op een aantal aspecten in kaart brengen. De minister heeft geen onderzoek laten doen naar het effect van rekencursussen.



Geen zicht op mate van geletterdheid en gecijferdheid na cursussen, wel op totaal aantal laaggeletterden en laaggecijferden

Het langetermijndoel van de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS is een "structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland" (OCW, SZW & VWS, 2015). Om te kunnen bepalen of dit mede dankzij het beleid is gelukt, hebben de ministers informatie nodig over twee zaken:

1. de mate waarin cursisten na een cursus kunnen spreken, lezen en schrijven en rekenen op vmbo-niveau (2F), oftewel de mate waarin ze geletterd en/of gecijferd zijn;
2. de totale omvang van het aantal laaggeletterden en laaggecijferden.

Over een deel van deze informatie beschikken de ministers. De OESO doet eens in de zes jaar onderzoek naar de kernvaardigheden van mensen. Het laatste onderzoek is gedaan in 2012 en nieuwe cijfers zullen in 2018 beschikbaar komen.

Zicht op de mate waarin cursisten na een cursus geletterd en/of gecijferd zijn (scoren op of boven niveau 2F) ontbreekt tot en met 2015. Hierdoor is onbekend in welke mate het aantal laaggeletterden en laaggecijferden mede door het beleid afneemt.

4.2 Monitoring van aantallen cursisten



Geen goed zicht op ontwikkeling en omvang aantal cursisten

Een van de hoofddoelen van de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS voor de periode 2016-2018 is om 45.000 laaggeletterden hun taalbeheersing te laten verbeteren (OCW, SZW & VWS, 2015). De minister van OCW monitort het aantal deelnemers aan cursussen op ROC's. Dit betreft echter ook cursussen gericht op sociale vaardigheden en op mensen die boven niveau 2F scoren, die niet door de WEB-middelen worden bekostigd en daarmee niet onder het laaggeletterdenbeleid vallen. Voor 2014 is wél alleen naar cursussen bekostigd met WEB-middelen gekeken. In dat jaar hebben 11.592 mensen aan een cursus op een ROC deelgenomen. Hiervan hebben een kleine 300 mensen aan een rekencursus deelgenomen; de rest heeft een taalcursus gevolgd (Ecbo, 2016).

Daarnaast heeft de minister onderzoek laten doen naar het aantal cursisten in de zes pilotregio's van Taal voor het Leven. Voor 2013 bedroeg het aantal deelnemers aan cursussen 5.155 (De Greef, Nijhuis & Segers, 2014). Een deel hiervan volgt ook een cursus op het ROC. Het is niet bekend hoe groot dit deel is.

Al met al is er geen goed zicht op de ontwikkeling en de omvang van het aantal deelnemers aan taal- en rekencursussen.

4.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De diverse onderzoeken die de minister van OCW heeft laten doen naar de effecten van taalcursussen voor laaggeletterden zijn naar de Tweede Kamer gestuurd. De Tweede Kamer heeft daarmee enig zicht op de werking van het beleid om de taalvaardigheid van laaggeletterden te verbeteren. De minister biedt de Tweede Kamer echter geen informatie over de mate waarin de taalcursussen ertoe leiden dat de taalvaardigheid van de deelnemers uitkomt op of boven niveau 2F. De mate waarin het beleid bijdraagt aan het geletterd maken van laaggeletterden is dus voor de Kamer onbekend. Het effect van rekencursussen is geheel onbekend.

4.4 Aanbeveling

Wij bevelen de bewindspersonen van OCW, SZW en VWS aan om ervoor te zorgen dat er systematisch zicht ontstaat op het begin- en eindniveau van alle cursisten die een taal- of een rekencursus hebben gevolgd. Op die manier kan generiek duidelijk worden in welke mate het beleid bijdraagt aan het verminderen van laaggeletterdheid onder de Nederlandse bevolking.

5 Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van OCW heeft, mede namens de minister van SZW en de staatssecretaris van VWS, op 14 april 2016 uitgebreid gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie verkort weer, gevolgd door ons nawoord. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl.

5.1 Reactie minister van OCW

Laaggeletterdheid is volgens de minister van OCW een urgent, maar ook uiterst weerbarstig en complex maatschappelijk probleem dat zich niet zomaar laat verhelpen. Ze heeft de overtuiging dat met de gezamenlijke inzet van de Ministeries van OCW, SZW en VWS de randvoorwaarden worden gecreëerd om toe te werken naar een afname van de laaggeletterdheid in Nederland. Dit gebeurt parallel aan de inzet om het taal- en rekenniveau te verhogen waarmee jongeren het onderwijs verlaten. Aan deze gezamenlijke inzet en verantwoordelijkheid leveren onze aanbevelingen een waardevolle bijdrage volgens de minister.

De minister vindt het in de eerste plaats van belang om te voorkomen dat jongeren ongeletterd van school gaan. Ze is van mening dat dit perspectief - dat voorkomen effectiever is dan genezen - in onze conclusies en aanbevelingen onvoldoende tot uitdrukking komt.

Omvang doelgroep

In de informatievoorziening aan de Tweede Kamer baseert de minister zich op periodieke studies naar laaggeletterdheid voor de groep 16- tot 65-jarigen. De minister schrijft dat wij terecht constateren dat laaggeletterdheid ook onder ouderen voorkomt, maar dat de omvang van deze groep slechts bij benadering is aan te geven. De minister acht het onwaarschijnlijk dat het aantal laaggeletterden in Nederland de komende jaren snel zal dalen, ondanks de grote inzet van honderden betrokken docenten, vrijwilligers en maatschappelijke organisaties.

Aandacht voor rekenvaardigheid naast taalvaardigheid

De minister vindt dat er een kans ligt om het cursusaanbod verder te verbeteren. Ze vraagt daarom meer aandacht voor rekenen en in het bijzonder voor de samenhang van taal, rekenen en digitale vaardigheden. De minister verwijst naar verschillende initiatieven die ze al genomen heeft op dit vlak. Ze geeft ook aan dat ze met de Universiteit Maastricht in gesprek zal gaan over de mogelijkheden om, net als voor taaltrajecten, voor de rekencursussen het effect in kaart te brengen.

Ambities

De minister schrijft dat zij bekend is met het signaal dat er wachtlijsten zijn. Daarom is zij in gesprek met gemeenten, taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen. De komende jaren worden duizenden nieuwe taalvrijwilligers getraind en in elke arbeidsmarktregio worden taalhuizen en taalpunten opgericht om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen volgens de minister met hetzelfde budget meer deelnemers worden bereikt en kunnen de leeruitkomsten worden verbeterd. Verder verwacht de minister duizenden werkne-

mers te bereiken met taal- en rekentrajecten via een nieuwe stimuleringsregeling, die later dit jaar wordt gepubliceerd.

Aanbeveling 1: doelen voor rekenvaardigheid en digitale vaardigheden

De minister zegt toe er de komende jaren bij gemeenten op te zullen aandringen dat het beschikbare cursusaanbod meer een afspiegeling vormt van de problematiek van laaggeletterdheid. Ze zal dit samen met de Stichting Lezen & Schrijven doen. Het doel is dat in 2018 ten minste 15% van het cursusaanbod dat met WEB-middelen wordt gefinancierd, geheel of gedeeltelijk is gericht op het verbeteren van de rekenvaardigheid van cursisten.

De minister herkent het beeld dat zij geen instrumenten voorhanden heeft om digitale laaggeletterdheid aan te pakken niet. Zo heeft het Steunpunt Basisvaardigheden op haar verzoek in oktober 2015 het volledige aanbod in kaart gebracht van ruim 25 verschillende methoden en materialen die gericht zijn op de verbetering van digitale vaardigheden.

Aanbeveling 2: breng de kenmerken van cursisten periodiek in beeld

De minister onderschrijft dat inzicht in het bereik van de cursussen noodzakelijk is om te waarborgen dat het cursusaanbod voldoende aansluit bij de behoeften van de verschillende doelgroepen. Daarom heeft ze al in 2012 het Steunpunt Taal & Rekenen VE de kenmerken van cursisten van educatieopleidingen in kaart laten brengen. Bovendien worden sinds 2013 voor de formele en non-formele taaltrajecten die onder het 'Taal voor het Leven'-programma vallen doorlopend basisgegevens verzameld over cursisten.

De minister zegt toe bij de evaluatie van het effect van de wetswijziging voor de volwasseneneducatie onder meer te laten kijken naar de mate waarin gemeenten erin zijn geslaagd om met de grotere bestedingsvrijheid beter de diverse doelgroepen te bedienen. Ze zal de resultaten van zowel het onderzoek naar 'Taal voor het Leven' als het onderzoek naar de wetswijziging en de besteding van de WEB-middelen in 2017 naar de Tweede Kamer sturen. Hierbij zal ze ook aangeven welke inzet ze nodig acht om het cursusaanbod nog beter te laten aansluiten op de diversiteit van de doelgroep.

Aanbeveling 3: meet systematisch begin- en eindniveau van cursisten

De minister vindt het niet verstandig om doelstellingen voor de aanpak van laaggeletterdheid te formuleren in termen van het aantal volwassenen dat 'geletterd' wordt, in de zin dat zij niveau 2F bereiken. Gegeven de grote diversiteit van de doelgroep vindt ze het ook onverstandig om algemene doelstellingen voor de opbrengst van cursussen te formuleren. De minister onderschrijft wel het belang van niveaubepaling, omdat dit helpt de leervraag van cursisten te identificeren, een passend traject aan te bieden en het leerresultaat inzichtelijk te maken. Ze geeft aan dat ze steeds meer toe wil werken naar het meten van het niveau van cursisten en naar het in kaart brengen van de leeropbrengsten van cursussen. Ze heeft de Stichting Lezen & Schrijven subsidie gegeven om vanaf dit jaar in alle regio's taalaanbieders te ondersteunen met wetenschappelijk gevalideerde toetsen en bij gemeenten het belang te benadrukken van structurele metingen.

5.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn het met de minister eens dat laaggeletterdheid een weerbarstig en complex probleem is dat zich niet zomaar laat verhelpen, waarbij zeker geldt dat indien mogelijk voorkomen beter is dan genezen. Met ons onderzoek willen we bijdragen het probleem inzichtelijker te maken en de oplossing dichterbij te brengen.

De minister reageert niet op onze algemene conclusie dat er in het laaggeletterdenbeleid sprake is van een kloof tussen (de omvang van) het probleem en de gekozen aanpak. Onze berekening laat zien dat het totale aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland 2,5 miljoen volwassenen bedraagt. De minister richt zich in haar beleid op deze hele groep maar rekent noch de laaggecijferden noch degenen die ouder zijn dan 65 jaar mee. De minister zegt bovendien in haar reactie dat de omvang van de groep laaggeletterde ouderen boven de 65 jaar slechts bij benadering is aan te geven. Wij benadrukken dat onze schatting van het aantal laaggeletterden en laaggecijferden boven 65 jaar conservatief is. Mogelijk ligt dit aantal dus feitelijk (nog) hoger.

Het beleid en de reactie van de minister van OCW lijken op twee gedachten te hinken. De minister streeft naar een structurele afname van het aantal laaggeletterden in Nederland. Tegelijkertijd wil de minister zich niet vastleggen op het aantal volwassenen dat door haar beleid geletterd moet worden of op wat cursussen moeten opbrengen. Dan blijft de vraag of in de toekomst kan worden vastgesteld in hoeverre het beleid voldoende bijdraagt aan dit urgente maatschappelijk probleem. Het lijkt ons verstandig dat de bewindspersonen nader aangeven of en in hoeverre een betere aansluiting tussen de gekozen aanpak en de omvang van het probleem en realistische ambities mogelijk zijn en zich daarover aan de Tweede Kamer verantwoorden. Dit lijkt ons des te belangrijker gezien de mogelijke overheveling van het WEB-budget naar het Gemeentefonds in 2018. Daarbij geven we in overweging om ook die groep mensen die alleen moeite heeft met digitale vaardigheden hierbij te betrekken gezien de ambities die de minister in haar toezegging aan de Tweede Kamer heeft verwoord.

De toezegging van de minister om bij de evaluatie van de wetswijziging voor volwasseneneducatie te kijken naar de mate waarin de diversiteit van de doelgroep is bediend waarderen we. Ook zijn we positief over de inspanningen van de minister voor het verbeteren van digitale vaardigheden. We gaan ervan uit dat de minister bij deze evaluatie haar maatregelen zal betrekken om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen.

Bijlage 1 Onderzoeksvragen, aanpak en gehanteerde normen

Onderzoeksvragen

Voor dit onderzoek hebben we vier onderzoeksvragen geformuleerd. Dit zijn:

- Wat is het beleid en wie is verantwoordelijk?
- Hoeveel geld wordt er aan het beleid uitgegeven?
- Wat is bekend over de resultaten (prestaties, effecten, doelmatigheid)?
- Hebben de bewindspersonen de Tweede Kamer in begroting, jaarverslag of andere Kamerstukken voldoende geïnformeerd over deze resultaten en de daarmee gemoeide uitgaven?

Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we beleids- en Kamerstukken geanalyseerd en relevante (onderzoeks)rapporten gelezen. We hebben in drie regio's gesproken met alle relevante partijen: gemeenten, regiocoördinatoren van de Stichting Lezen en Schrijven, private taalaanbieders en ROC's. We hebben ook een enquête uitgezet onder de regiocoördinatoren; zie bijlage 2. Daarnaast hebben we met behulp van het open-databestand van de OESO enkele analyses uitgevoerd; zie bijlage 3.

Gehanteerde normen

In dit onderzoek hebben we de volgende normen gehanteerd:

- De beleidsdoelen van de minister moeten SMART-C geformuleerd zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden en consistent.
- De betrokken bewindspersonen moeten zicht hebben op de financiële middelen die met het beleid gemoeid zijn.
- De betrokken bewindspersonen moeten inzicht hebben in de beleidsresultaten. Ze moeten zicht hebben op de mate waarin de doelgroep wordt bereikt, op de prestaties en op de effecten van het beleid.
- De Tweede Kamer moet voldoende geïnformeerd zijn over het beleid, dat wil zeggen dat de verstrekte informatie relevant moet zijn en een getrouwe weergave van de feiten moet bevatten (juist, overeenkomend met de bron, niet gekleurd, volledig en tijdig, begrijpelijk, vergelijkbaar (voor zover relevant, bijvoorbeeld in de tijd), betrouwbaar en valide).

Bijlage 2 Enquête

We hebben een enquête uitgezet onder regiocoördinatoren van de Stichting Lezen & Schrijven. Voor deze stichting zijn negentien regiocoördinatoren actief. Deze mensen hebben goed zicht op het netwerk van taalbieders, gemeenten en gemeentelijke diensten en ROC's in de regio. Hun functie is om het project 'Taal voor het Leven' in de regio's van de grond te krijgen en uit te voeren.

Wij hebben in dit onderzoek eerst in drie regio's gesprekken gevoerd met de regiocoördinator, de gemeente en één of meer taalaanbieders. Op basis van de signalen die wij opvingen in deze gesprekken hebben we een enquête opgesteld. Deze enquête hebben we verspreid onder de negentien regiocoördinatoren.

Opzet

De enquête is via de mail verspreid. De e-mailadressen van de regiocoördinatoren zijn ons door de Stichting Lezen & Schrijven verstrekt. De vragenlijst bestond uit zestien vragen, opgedeeld in verschillende categorieën. We hebben de regiocoördinatoren gevraagd de vragenlijst in te vullen op basis van hun huidige kennis en expliciet gezegd dat het niet de bedoeling was dat ze allerlei informatie bij partners/taalaanbieders/gemeenten zouden opvragen om de vragen te kunnen beantwoorden. Dit zou te belastend zijn en het was voor ons voldoende om indicaties en schattingen te krijgen door middel van de enquête.

In de enquête hebben we de volgende vragen gesteld:

AANPAK LAAGGELETTERDHEID

Vraag 1

Is het volgens u mogelijk om meer laaggeletterden zich te laten aanmelden voor een cursus?

Ja/nee (doorhalen wat niet van toepassing is)

Vraag 2

Wat is daarvoor nodig?

WACHTLIJSTEN

Vraag 3

Zijn er in uw regio op dit moment wachtlijsten voor cursussen voor laaggeletterden?

Ja/nee (doorhalen wat niet van toepassing is)

Vraag 4

Zo ja, hoeveel mensen staan er op dit moment op de wachtlijst?

(aantal invullen svp)

Vraag 5

Hoe lang staan zij op dit moment gemiddeld op de wachtlijst?

(aantal weken of maanden invullen svp)

Vraag 6

Is het aantal mensen op de wachtlijst op dit moment hoger dan 5 jaar geleden?

Ja/nee (doorhalen wat niet van toepassing is)

Vraag 7

Wat is naar uw mening de belangrijkste reden dat er mensen op een wachtlijst staan?

Vraag 8

Wat is er nodig om de (eventuele) wachtlijsten weg te werken?

BUDGET**Vraag 9**

Is het totale budget dat de regio besteedt aan laaggeletterdheid ten opzichte van 5 jaar geleden veranderd?

NB: dit is het WEB-budget plus eventuele andere middelen vanuit gemeenten

Ja/nee (doorhalen wat niet van toepassing is)

Geef aan in welke mate dit veranderd is.

Vraag 10

Indien het budget is veranderd: welke gevolgen heeft dat (gehad) voor het cursusaanbod?

BEREIKTE CURSISTEN**Vraag 11**

Hoeveel cursisten hebben deelgenomen aan een cursus voor taal in 2015 in uw regio?

(aantal invullen svp)

Vraag 12

Hoeveel cursisten hebben deelgenomen aan een cursus voor rekenen in 2015 in uw regio?

(aantal invullen svp)

Vraag 13

Hoeveel cursisten hebben deelgenomen aan een cursus voor computeren in 2015 in uw regio?

(aantal invullen svp)

Vraag 14

Hoeveel procent van alle cursisten in 2015 in uw regio is autochtoon?

(aantal invullen svp)

Vraag 15

Hoeveel procent van alle cursisten in 2015 in uw regio is 65+?

(aantal invullen svp)

Vraag 16

Hoeveel procent van alle cursisten in 2015 in uw regio is (bijna) analfabeet?

(aantal invullen svp)

Bij iedere vraag was er ruimte voor toelichting.

Respons

We hebben negentien regiocoördinatoren de vragenlijst opgestuurd. We hebben dertien ingevulde vragenlijsten terug gekregen.

Analyse resultaten

We hebben per vraag de antwoorden gecategoriseerd (daar waar er nog geen categorieën waren aangeven in de vraag) en geturfd. Op basis daarvan hebben we de resultaten kunnen duiden en verwerkt in het rapport.

Bijlage 3 Data-analyse

Het Ministerie van OCW definieert de doelgroep van het beleid op het terrein van laaggeletterdheid met behulp van gegevens die zijn verzameld in het Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC). Dit is een internationaal onderzoek dat het niveau en het gebruik van vaardigheden onder 16- tot en met 65-jarigen in beeld brengt. Het onderzoek maakt deel uit van een onderzoek dat in 24 landen door de OESO is uitgevoerd. Nederlandse gegevens kunnen dus worden vergeleken met gegevens over de bevolking van andere landen. In dit onderzoek zijn twee vaardigheden van informatieverwerking onderzocht: taalvaardigheid en rekenvaardigheid. Deze twee vaardigheden zijn belangrijk voor het begrijpen, analyseren en gebruiken van informatie in het dagelijks leven.

De data die de OESO heeft verzameld zijn per land beschikbaar als open data. We hebben met de OESO-data van Nederland over 2012 de volgende analyses uitgevoerd:

1. We hebben uitgerekend hoeveel mensen tussen de 16 en 65 jaar in Nederland alleen laaggeletterd zijn, alleen laaggecijferd zijn en zowel laaggeletterd als laaggecijferd zijn.
2. We hebben uitgerekend hoeveel mensen boven de 65 jaar in Nederland alleen laaggeletterd zijn, alleen laaggecijferd zijn en zowel laaggeletterd als laaggecijferd zijn.
3. We hebben uitgerekend hoeveel mensen van boven de 16 jaar (dus het totaal van punt 1 en 2) in Nederland alleen laaggeletterd zijn, alleen laaggecijferd zijn en zowel laaggeletterd als laaggecijferd zijn.
4. We hebben uitgerekend welke kenmerken laaggeletterden en laaggecijferden hebben. Dit hebben we gedaan voor de volgende kenmerken:
 - Geslacht (man of vrouw)
 - Leeftijd (16-24, 25-34, 35-44, 45-54, 55-65)
 - Allochtoon of autochtoon
 - Werkstatus (werkend of werkloos).

We hebben de kenmerken op twee manieren berekend: als percentage van de groep laaggeletterden (bijvoorbeeld: 30% van alle laaggeletterden is man) en als percentage van de bevolking (bijvoorbeeld: 30% van alle mannen is laaggeletterd). We hebben dit apart voor alle laaggeletterden en alle laaggecijferden berekend.

In deze bijlage leggen we uit hoe we dit berekend hebben en wat de uitkomsten van de berekeningen zijn.

Item Response Model

Taalvaardigheden en rekenvaardigheden zijn door de OESO gemeten met een *item response model* (IRT) en zijn op te vatten als een score op een continue schaal. De OESO hanteert de volgende grenswaarden: personen die een taalvaardigheidsscore lager dan 226 behalen gelden als laaggeletterd, deze grenswaarde (226) wordt ook gebruikt bij rekenvaardigheden om mensen als laaggecijferdheid te identificeren.

De onderzoeksbestanden zijn beschikbaar als open data en van de website van de OESO te downloaden.

Missing values

De vaardigheden van respondenten worden gemeten aan de hand van een test. Het onderzoeksontwerp van het OESO-onderzoek beperkt de testlengte, zodat respondenten niet vermoeid raken aan het eind van de test en daardoor fouten maken. Door deze fouten zou het lees- en rekenniveau van de respondenten te laag worden ingeschat. Het ontwerp creëert ontbrekende waarden doordat niet alle respondenten alle vragen maken. Deze ontbrekende waarden worden ‘plausible values’ genoemd en geschat met een statistische techniek die ‘multiple imputatie’ heet. Voor iedere ontbrekende waarde worden tien mogelijke waarden op het testitem berekend uit de antwoorden die wel bekend zijn. In het OESO-bestand worden per vaardigheid tien plausible values gegeven. Bij verdere analyse moet rekening worden gehouden met deze tien plausible values. Om gemiddelden of percentages beneden een grenswaarde uit te rekenen, moet deze berekening voor alle tien plausible values worden uitgevoerd. Het gemiddelde of percentage dat wordt gerapporteerd is het gemiddelde van die tien berekeningen.¹² In dit onderzoek gebruiken we de klassengrenzen van de OESO: iemand is laaggecijferd of laaggeletterd als de score op de variabele kleiner is dan 226.

We hebben alle berekeningen die we gedaan hebben afgestemd met het ROA, het onderzoeksinstituut dat het landenrapport voor Nederland op basis van de OESO-data maakt en dus met dezelfde gegevens werkt als wij hebben gedaan. We hebben onze berekeningen ook laten controleren door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Resultaten

De omvang van de doelgroep van het beleid van het Ministerie van OCW bestaat uit het aantal laaggeletterden, het aantal mensen dat problemen heeft met rekenen en mensen die onvoldoende computervaardigheden hebben. De analyses zijn uitgevoerd met het programma R (R Development Core Team, 2014). De aantallen worden uitgesplitst in drie deelpopulaties. Er is een populatie die wel kan rekenen en alleen problemen heeft met lezen en schrijven. Er is een populatie die wel kan lezen en schrijven maar problemen heeft met rekenen. Ten slotte is er een populatie die problemen heeft met beide vaardigheden. Bij deze analyses is de grenswaarde kleiner dan 226 gebruikt.¹³

Tabel 1 resultaat van de berekeningen (onafgeronde cijfers)

	Alleen moeite met taal	Alleen moeite met rekenen	Moeite met rekenen en taal	Totaal
16-65	272.971	446.498	1.060.379	1.779.848
65+	150.548	143.685	443.052	737.286
Totaal	423.519	590.183	1.503.431	2.517.134*

* Door afronding van de cijfers is het totaal van de onderste rij 2.517.133 en het totaal van de rechter kolom 2.517.134.

Ouderen

Het OESO-bestand is een steekproef uit de populatie van 16 tot en met 65 jarigen. De cijfers die het Ministerie van OCW rapporteert hebben betrekking op deze populatie. Laaggeletterdheid bestaat ook onder mensen die ouder zijn dan 65 jaar. Over deze doelgroep zijn geen Nederlandse gegevens voor handen. Wij schatten dit percentage door laaggeletterdheid van 60- tot en met 65-jarigen te extrapoleren naar de populatie 65-plussers in Nederland. Op basis van de OESO-cijfers bedraagt het percentage laaggeletterden en laaggecijferden in de leeftijdsgroep 60 tot en met 65 jaar respectievelijk 21,0% en 20,8%. Omdat we kunnen aannemen dat het niveau van geletterdheid daalt

¹² OESO (2013), p. 17.

¹³ Deze waarde is afgestemd met onderzoeksbureau Ecbo.

naarmate mensen ouder wordt, is 21% laaggeletterden voor de leeftijdsgroep 66 jaar en ouder een ondergrens. Het is aannemelijker dat het percentage laaggeletterden hoger is dan dat het percentage lager is. In Nederland leven in 2012 2,825 miljoen mensen die ouder zijn dan 65 jaar.¹⁴ Er zijn er dus (minstens) 593.600 ($150.548 + 443.052$) laaggeletterden die ouder zijn dan 65 jaar. Tellen we daar het aantal laaggeletterden tussen 16 en 65 jaar (1,3 miljoen) bij op, dan komen we uit op 1,9 miljoen laaggeletterden.

Dit aantal is lager dan Houtkoop (2015) vermeldt, omdat in dit rapport een lager percentage wordt gebruikt bij de schatting van het aantal laaggeletterden ouder dan 65 jaar.¹⁵ Het percentage in Houtkoop (2015) is gebaseerd op een onderzoek onder de Duitse populatie van 66 tot 80 jaar. Het percentage in deze groep bedraagt 37,8%. Omdat het niveau van laaggeletterdheid in Duitsland in de groep van 16 tot en met 65 1,5 maal hoger is dan in Nederland wordt een correctiefactor toegepast en rekt het rapport verder met 25,2% als schatting van het Nederlandse percentage. Dit percentage is hoger dan de bovenstaande schatting van 21,0%.

Kenmerken

De kenmerken van de doelgroep zijn op dezelfde manier berekend als de berekening van de omvang. De analyses zijn uitgevoerd met het programma R (R Development Core Team, 2014). Bij deze analyses is de grenswaarde voor laaggeletterdheid en laaggecijferdheid kleiner dan 226 gebruikt.

¹⁴

Bron: <http://statline.cbs.nl>.
Peildatum 1 januari 2013.

¹⁵

Bron: *Ouderen en laaggeletterdheid*; interne publicatie uit 2015 van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Literatuur

Buisman, M. & W. Houtkoop (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. Den Bosch/Utrecht: Ecbo/Stichting Lezen & Schrijven.

Dijk, R. van, M. de Greef, J. Nijhuis & M. Segers (2015). *Slim samenwerken loont; Uitbreiden en versnellen. Resultaten Taal voor het Leven na twee jaar in de regio, 2013 en 2014*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Greef, M. de, M. Hanekamp, M. Segers, D. Verté & C. Lup (2012). *Leren in verschillende contexten; De opbrengsten van trajecten taal en basisvaardigheden voor laagopgeleiden*. Den Bosch: CINOP.

Greef, M. de, J. Nijhuis & M. Segers (2014). *Evaluatieonderzoek campagne laaggeletterdheid: Duurzame impact van landelijke activiteiten en de regionale campagne van Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven*. Maastricht: universiteit Maastricht.

Greef, M. de, J. Nijhuis, M. Segers & J. Fond Lam (2014a). *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, J. Nijhuis, M. Segers & J. Fond Lam (2014b). *Impactonderzoek taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van schrijfvaardigheid (Deel B)*. Maastricht: Maastricht University.

Greef, M. de, M. Segers & D. Verté (2009). *Leren voor Leven: een eigen plek in het dagelijks leven*. Velp: Spectrum.

Groot, W.N.J. & Maassen van den Brink, H. (2006). *Stil vermogen. Onderzoek naar de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

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

Meijerink, H. (2008). *Over de drempels met taal en rekenen; Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Almelo: Lulof druktechniek.

OECD (2013). *The Survey of Adult Skills; Technical Report*. Parijs: OECD Publishing. Te raadplegen op <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204027-en>.

OCW (2005). 'Van A tot Z betrokken'. *Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006. Bijlage bij Kamerstuk 30 300 VII, nr. 142. Den Haag: Sdu.

OCW (2011a). 'Geletterdheid in Nederland'. *Actieplan laaggeletterdheid 2012-2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011. Bijlage bij Kamerstuk 28 760, nr. 22. Den Haag: Sdu.

OCW (2011b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 710 VIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW, SZW & VWS (2015). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het Actieprogramma Tel mee met Taal*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 760, nr. 39. Den Haag: Sdu.

OCW (2015a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 2000 VIII, nr. 1. Den Haag: Sdu.

OCW (2015b). *Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2016*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 1/2. Den Haag: Sdu.

OCW (2016). *Brief over digitale laaggeletterdheid en structurele aanpak in actieprogramma Tel mee met Taal*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016 28 760, nr. 53. Den Haag: Sdu.

PwC (2013). *Laaggeletterdheid in Nederland kent aanzienlijke maatschappelijke kosten*. Interne rapportage.

R Development Core Team (2014). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. Te raadplegen op <http://www.R-project.org/>.

Tweede Kamer (2014). *Verslag van een overleg over wetsvoorstel 33911*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 911, nr. 93. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015a). *Verslag van een Algemeen Overleg over laaggeletterdheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 760, nr. 51. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015b). *Meerjarenplan Alfabetisering; Motie van het lid Van Meenen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 760, nr. 40. Den Haag: Sdu.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. F.J. (Erik) Israël (1e projectleider)
Mw. M. (Marloes) Kingma MSc (2e projectleider)
Dhr. dr. A.J.W. (Berrie) Zielman
Dhr. drs. S. (Sicco) van As

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: ANP / Ton Borsboom

Den Haag, april 2016