

Vergaderjaar 2016–2017

28 760

Meerjarenplan Alfabetisering

Nr. 59

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 september 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het rapport van de Algemene Rekenkamer van 20 april 2016 inzake «Aanpak van laaggeletterdheid» (Kamerstuk 28 760, nr. 56). De Minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 september 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

1

Wat is de taakverdeling in het bestrijden van laaggeletterdheid tussen de drie betrokken Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport?

Voor het actieprogramma Tel mee met Taal hebben de Ministeries van OCW, SZW en VWS een gezamenlijk projectteam ingericht waarin medewerkers van de drie departementen samenwerken. Binnen het projectteam is een taakverdeling gemaakt, waarbij medewerkers van de verschillende departementen naar behoefte op de verschillende projecten worden ingezet. Zo kunnen zij optimaal profiteren van elkaars kennis en netwerken en wordt de problematiek van laaggeletterdheid benaderd vanuit verschillende thematische invalshoeken, zoals gezin, werk en gezondheid.

2

Hoe verhoudt het bedrag van 74 miljoen euro, dat momenteel beschikbaar is voor het aanpakken van laaggeletterdheid, zich tot het beschikbare bedrag van de afgelopen jaren?

De ontwikkeling van het beschikbare budget in de afgelopen jaren is in onderstaande tabel weergegeven. Met het actieprogramma Tel mee met Taal zijn verschillende bestaande budgetten, zoals de budgetten voor het Actieplan Laaggeletterdheid, de pilots Taal voor het Leven, het Actieplan Kunst van Lezen en de middelen voor enkele kleinere projecten, gebundeld in één programma, gericht op zowel de bestrijding van laaggeletterdheid bij volwassenen als het bevorderen van lezen en leesplezier bij kinderen. Daarnaast is dankzij de extra inzet van OCW, SZW en VWS het totaal beschikbare budget vanaf 2016 aanzienlijk toegenomen, tot circa € 74 miljoen per jaar.

	WEB-middelen volwassen- eneducatie	Actieplan Laaggeletterdheid	Pilots Taal voor het Leven	Actieplan Kunst van Lezen	Actieprogramma Tel mee met Taal	Totaal
2013	€ 53.353.000	€ 2.850.000	€ 5.000.000	€ 2.870.000		€ 64.073.000
2014	€ 53.884.000	€ 3.715.000	€ 5.000.000	€ 2.870.000		€ 65.469.000
2015	€ 56.700.000	€ 3.930.000	€ 5.000.000	€ 2.870.000		€ 68.500.000
2016	€ 56.234.000				€ 18.000.000	€ 74.234.000
2017	€ 56.234.000				€ 18.000.000	€ 74.234.000
2018	€ 56.234.000				€ 18.000.000	€ 74.234.000

3

Waarom is er pas vanaf 2016 een samenwerking aangegaan tussen de drie ministeries? Wat heeft ervoor gezorgd dat dit als een bredere kwestie wordt behandeld?

Ik heb in 2013 het initiatief genomen om binnen mijn eigen departement de aanpak van laaggeletterdheid bij volwassenen meer te betrekken bij het bestrijden van taalachterstanden als onderdeel van het emancipatiebeleid en het bevorderen van voorlezen en stimuleren van leesplezier bij kinderen. De Ministeries van OCW en SZW werken al geruime tijd samen bij de bestrijding van laaggeletterdheid. In 2014 heb ik deze samenwerking geïntensiveerd en verbreed naar het Ministerie van VWS, mede naar aanleiding van de motie Siderius en Jadnanansing (Kamerstuk 33 911, nr. 11) en de resultaten van onderzoeken die de diversiteit

onderstreepten van de doelgroep laaggeletterden en de relatie van laaggeletterdheid met arbeidsparticipatie en gezondheidsvaardigheden.¹

4

Waarom zijn er pas vanaf 2016 meetbare doelen gesteld met betrekking tot het bestrijden van laaggeletterdheid?

Met het Aanvalsplan Laaggeletterdheid zijn al in 2006 meetbare doelen gesteld met betrekking tot de deelname van laaggeletterden aan educatietrajecten. Uit de evaluatie van het Aanvalsplan in 2011 bleek echter dat voor een structurele effectieve aanpak van laaggeletterdheid meer nodig is dan een ambitieuze kwantitatieve doelstelling.

Daarom zijn in het «Actieplan Laaggeletterdheid» (2012–2015) geen kwantitatieve doelen gesteld, maar is ingezet op een kwaliteitsverbetering: er zijn landelijke eindtermen gekomen die de inhoud van cursussen beschrijven en er is onderzoek gedaan naar de gedifferentieerde leerstijl en leerbehoefte van cursisten. Daarnaast zijn via het pilotprogramma «Taal voor het Leven» nieuwe methoden ontwikkeld om de doelgroep te werven en te screenen, is de doorverwijzing naar cursussen verbeterd door de oprichting van taalhuizen en taalpunten en zijn de leeropbrengsten van cursussen verhoogd dankzij de inzet van vrijwilligers. Het ondersteuningsprogramma «Taal voor het Leven» heeft in de zes deelnemende pilotregio's een zodanig sterke infrastructuur van herkenning, doorverwijzing, scholing en voortgangstoetsing opgeleverd dat vanaf dit jaar nieuwe landelijke doelstellingen zijn geformuleerd. Op basis van de evaluatie van het pilotprogramma Taal voor het Leven 2012–2015 is een schatting gemaakt hoeveel volwassenen bereikt kunnen worden in de periode 2016–2018 bij een landelijke uitrol van de pilot.

5

Wat zijn de grootste kostenposten voor de bestrijding van laaggeletterdheid?

Zoals in de tabel als antwoord op vraag 2 is aangegeven, wordt het grootste deel van het budget als specifieke uitkering aan gemeenten overgemaakt. Dit budget is geormerkt voor cursussen voor laaggeletterden.

6

Dragen deelnemers zelf ook financieel bij aan het volgen van cursussen?

Gemeenten kunnen een bijdrage vragen voor het volgen van cursussen. Er is geen landelijk overzicht te geven. Gemeenten kiezen er in het algemeen voor om een beperkte of geen eigen bijdrage te vragen, aangezien een belangrijk deel van de doelgroep beperkte financiële draagkracht heeft.

7

Wordt de vluchtelingeninstroom meegenomen in de verwachting van het aantal laaggeletterden in de periode 2016–2018?

Het aantal laaggeletterden in Nederland is meest recentelijk in 2013 in kaart gebracht met de PIAAC studie van de OESO. Het PIAAC onderzoek wordt afgenomen bij volwassenen die permanent in Nederland verblijven, waaronder vluchtelingen met een verblijfsstatus.

¹ Buisman et.al. (2013). PIAAC. Kernvaardigheden voor Werk en Leven.

8

Is er, volgens de Stichting Lezen en Schrijven, een verschil in aanpak nodig voor verschillende groepen binnen de laaggeletterden?

Uit onderzoek blijkt dat laaggeletterden in Nederland een zeer gevarieerde achtergrond kennen: jongeren en ouderen, wel of niet Nederlands als moedertaal, werkzaam in verschillende sectoren of niet-werkend². Stichting Lezen & Schrijven geeft aan dat voor een succesvolle aanpak van laaggeletterdheid een gedifferentieerde aanpak en maatwerk nodig zijn. Daarom ontwikkelt Stichting Lezen & Schrijven materialen die zijn afgestemd op de verschillende doelgroepen cursisten door contextgericht werken, aansluiten bij de leerwensen en belevingswereld van een volwassene. Zo zijn aparte lesmethoden ontwikkeld voor cursisten die Nederlands als moedertaal leren en voor cursisten die Nederlands als tweede taal leren. Ook met betrekking tot de opleidingen voor taalmaatjes en taalvrijwilligers wordt hierin, waar nodig, gedifferentieerd. Daarnaast traint Stichting Lezen & Schrijven medewerkers van gemeenten, zorgverleners en welzijnswerkers om specifiek autochtone laaggeletterden te herkennen en door te verwijzen naar een cursusaanbod. De ervaring leert namelijk dat autochtone laaggeletterden over het algemeen meer schaamte ervaren, en een grotere afstand tot het onderwijs hebben, dan laaggeletterde migranten.

9

Kan er überhaupt worden geconcludeerd of het huidige aanbod aan cursussen bijdraagt aan het verminderen van het aantal laaggeletterden in Nederland als er niet voldoende duidelijkheid is over de effecten van de cursussen?

Het effect van de cursussen, ondersteund via het programma «Tel mee met Taal», waaronder het cursusaanbod van «Taal voor het Leven», worden doorlopend onderzocht.

Hierbij kijken we naar verschillende opbrengsten; zowel naar de effecten op het beheersingsniveau van taal- en/of rekenvaardigheden, als de effecten op het leven van deelnemers.

Op basis van eerdere resultaten weten we wat de opbrengsten zijn van cursussen. Zo blijkt uit de resultaten tot nu toe dat deelnemers lang niet allemaal «geletterd» worden in die zin dat zij (op alle onderdelen) niveau 2F bereiken, en dat vooruitgang in beheersingsniveau van taalvaardigheden in kleine stapjes gaat. Het is onrealistisch om te verwachten dat alle laaggeletterden het niveau bereiken waarop ze «geletterd» worden (2F), ook al volgen zij een cursus. Veel cursisten hebben namelijk een dermate grote leerachterstand en/of cognitieve beperkingen dat zij in korte tijd geen niveausprong zullen maken die overeenkomt met vier jaar vmbo-onderwijs (van 1F naar 2F). Belangrijk is daarom op individueel niveau te kijken naar de leerdoelen in een cursus, gebaseerd op de persoonlijke leerwensen en mogelijkheden (wat beheerst iemand al en wat is het leervermogen?). Geletterdheid is geen doel op zich. Het gaat erom dat mensen – van jong tot oud – gedurende hun hele leven zoveel mogelijk (naar vermogen) zelfstandig hun leven kunnen leiden, kunnen werken, actief kunnen meedoen in de samenleving, voor hun gezondheid kunnen zorgen en niet buitengesloten raken. Het eerder genoemde onderzoek toont aan dat laaggeletterden die deelnemen aan een cursus zich psychisch gezonder voelen, actiever worden op de arbeidsmarkt en hun taalvaardigheid beter kunnen toepassen. Ze zijn zelfredzamer, zelfbewuster en zelfverzekerder geworden.

² Stichting Lezen en Schrijven: Overzicht gegevens laaggeletterdheid Nederland. URL: <http://www.lezenenschrijven.nl/feiten>.

Tot slot wil ik opmerken dat de ontwikkelingen in het aantal laaggeletterden niet alleen zijn toe te schrijven aan de omvang en effectiviteit van de cursussen. De indicatie van de omvang en samenstelling van de groep laaggeletterden, op basis van het PIAAC-onderzoek van de OECD, is namelijk deels onderhevig aan verandering door autonome ontwikkelingen zoals de vergrijzing en de komst van nieuwkomers naar Nederland. Een belangrijk onderdeel van het programma Tel mee met Taal is om de opbrengsten van projecten en cursussen te onderzoeken. We laten ondermeer de effectiviteit van cursussen door de Universiteit van Maastricht onderzoeken. Op basis van het onderzoek kunnen we samen met alle lokale en landelijke partners onze interventies gericht op het ontwikkelen en onderhouden van taal- en rekenvaardigheden van kinderen en (laaggeletterde) volwassenen verbeteren.

10

Weet u over het gehele aanbod aan cursussen niet in hoeverre mensen na een cursus geletterd zijn?

Deelnemers die een cursus volgen die gericht is op het behalen van een diploma voor deelname aan het beroepsonderwijs of een staatsexamen hebben bij het succesvol afronden van deze opleiding minimaal niveau 2F behaald en zijn daarmee geletterd geworden. Uit onderzoek van ECBO (2016) naar de deelnemersaantallen van volwasseneneducatie bij roc's in 2014 blijkt dat ongeveer de helft van de deelnemers een dergelijke cursus volgt.³ Op dit moment brengt onderzoeksbureau Regioplan de deelnemersaantallen van volwasseneneducatie in beeld voor alle arbeidsmarktregio's in de periode 2015–2017.

Verder verwijs ik u naar mijn antwoord op vraag 9.

11

Waarop is het huidige aanbod aan cursussen gebaseerd?

Gemeenten zijn verantwoordelijk dat het aanbod van cursussen aansluit op de vraag en behoeften van de verschillende lokale en regionale doelgroepen. Zo kan de ene gemeenten het aanbod taal en rekenen vooral inzetten voor diegenen die dat nodig hebben om een opleiding te starten en de andere gemeente kan het inzetten om burgers uit hun isolement te krijgen en zo maatschappelijke participatie te bevorderen.

12

Wat laat u in 2016 precies onderzoeken om een vollediger beeld te krijgen van de kenmerken van de cursisten? Wanneer zal dit onderzoek zijn afgerond?

In 2016 en 2017 wordt in kaart gebracht door onderzoeksbureau Regioplan welk type cursussen gemeenten inkopen met het budget voor volwasseneneducatie (zie ook het antwoord op vraag 10). De resultaten hiervan zijn in het najaar van 2017 beschikbaar. Daarnaast wordt tijdens de looptijd van het programma Tel mee met Taal (2016–2018) steekproefsgewijs onderzocht wat de kenmerken van cursisten zijn die aan het programma Taal voor het Leven meedoen. Hierbij worden bijvoorbeeld het geslacht en de leeftijd van cursisten in kaart gebracht en of Nederlands hun moedertaal is. Daarnaast wordt de voortgang op lezen, rekenen, sociale inclusie en schrijven gemeten. De resultaten van dit meerjarige onderzoek zijn eind 2018 beschikbaar.

³ ECBO (2016) Toekomst educatie vanuit perspectief roc's, p. 11.

13

Zijn we afhankelijk van het OESO⁴ wat betreft cijfers over laaggeletterdheid?

Naast het Nederlandse kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek naar laaggeletterdheid, levert de OESO elke tien jaar cijfers aan over niveau van basisvaardigheden via het PIAAC onderzoek⁵. Dit onderzoek levert een internationale vergelijking op van het niveau van de basisvaardigheden van inwoners van ruim twintig OESO-landen. In 2018 wordt gestart met een nieuwe ronde van PIAAC en in 2023 wordt een nieuw rapport over de Nederlandse situatie verwacht. Vanwege de complexiteit en hoge kosten van dit type onderzoek, is de PIAAC studie het enige onderzoek dat het aantal laaggeletterden in Nederland en omliggende landen volledig in kaart brengt.

14

Is een meting eens in de zes jaar wel voldoende om vorderingen op dit belangrijke onderwerp te meten?

Zoals ik in mijn antwoord op vraag 9 en 13 heb aangegeven, is het meten van het aantal laaggeletterden in Nederland minder geschikt om de vorderingen op dit onderwerp te meten.

Daarom laat ik de opbrengsten van het actieprogramma Tel mee met Taal op andere manieren (kwantitatief en kwalitatief) meten zodat we weten wat deze hebben opgeleverd voor individuele cursisten, gemeenten, werkgevers en andere betrokken partijen. In de monitor van het actieprogramma laat ik bijvoorbeeld nagaan in hoeverre het actieprogramma gemeenten geholpen heeft om de aanpak van laaggeletterdheid een structurele plek te geven in het gemeentelijke sociale beleid. Hiervoor laat ik afspraken die op lokaal en regionaal niveau gemaakt worden (regionale bondgenootschappen/taalakkoorden) analyseren op reikwijdte, looptijd en aandacht voor borging van genomen maatregelen.

Verder ga ik door met het meten van de leeropbrengsten van de cursussen die met het programma Taal voor het Leven van Stichting Lezen & Schrijven worden ondersteund. Ik laat hiervoor onderzoeken in hoeverre cursisten vooruitgang boeken op het gebied van lezen, schrijven, rekenen, digitale vaardigheden en sociale inclusie.⁶ Uit de monitor zal uiteindelijk moeten blijken of de doelstellingen van Tel mee met Taal – 45.000 nieuwe deelnemers starten een taaltraject waarbij de materialen en vrijwilligers van Taal voor het Leven worden ingezet, 1 miljoen kinderen bereiken met leesbevorderingsactiviteiten en het helpen neerzetten van een duurzame lokale infrastructuur voor preventie en bestrijding van laaggeletterdheid – in 2018 gehaald zijn.

De resultaten van de monitor zal ik met uw Kamer delen wanneer deze in 2018 beschikbaar komen.

15

Sinds wanneer zijn de wachtlijsten voor de taalcursussen ontstaan? Sinds wanneer is dit bij u bekend?

⁴ OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

⁵ Buisman et.al. (2013). PIAAC. Kernvaardigheden voor Werk en Leven.

⁶ Sociale inclusie bestaat uit nationale taalvaardigheden, digitale vaardigheden, assertiviteit, arbeids- en opvoedingsvaardigheden, ontmoeten & ondernemen, natuur- en sportactiviteiten en afname sociaal isolement.

Enkele gemeenten en roc's hebben in het afgelopen jaar aangegeven wachtlijsten te hebben voor taalcursussen. Dit signaal is, samen met de informatie uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer over wachtlijsten, sinds kort bekend. Ik concludeer uit de informatie van de Algemene Rekenkamer dat meerdere gemeenten wachtlijsten kennen, mede door een tekort aan vrijwilligers en een te grote aanwas van cursisten door activiteiten van het programma Taal voor het Leven.

Ik ben met gemeenten, taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties in gesprek om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen. Doordat gemeenten sinds 2015 een grotere bestedingsvrijheid hebben gekregen voor het educatiebudget kunnen zij de beschikbare middelen nu ook inzetten voor non-formele trajecten, waarbij met getrainde vrijwilligers wordt gewerkt. Als onderdeel van het actieprogramma «Tel mee met Taal» worden de komende jaren duizenden nieuwe taalvrijwilligers getraind en in elke arbeidsmarktregio taalhuizen en taalpunten opgericht om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen met hetzelfde budget meer deelnemers worden bereikt en kunnen de leeruitkomsten worden verbeterd omdat cursisten extra contacturen (met vrijwilligers) krijgen en de cursusinhoud beter wordt toegesneden op hun diverse leervragen.

Verder laat ik de omvang van de wachtlijsten nader onderzoeken in de evaluatie van de wetswijziging Educatie. Deze evaluatie verschijnt in 2017. Ik zal deze met uw Kamer delen en u daarbij ook informeren of ik extra maatregelen nodig acht.

16

Klopt het dat de wachtlijsten voor taalcursussen al ruime tijd bekend zijn? Zo ja, waarom gaat u dan nu pas met de gemeenten, taalaanbieders en vrijwilligersorganisaties in gesprek om wachtlijsten aan te pakken en te voorkomen?

Zie mijn antwoord op vraag 15.

17

Waarom heeft u tot dusver laaggecijferden noch degenen die ouder zijn dan 65 meegerekend in uw telling van laaggeletterden?

Om een betrouwbare indicatie te geven van de omvang van laaggeletterdheid in Nederland baseer ik me op het internationaal vergelijkende het PIAAC onderzoek van de OECD. Dit is een internationaal vergelijkend onderzoek, waarvoor periodiek de beheersing van drie basisvaardigheden bij circa 5.000 Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar in kaart wordt gebracht.

Het gebruik van de uitkomsten van dit grootschalige en kostbare onderzoek heeft voordelen, maar ook beperkingen. Voordelen zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden om de ontwikkeling in de omvang en kenmerken van de groep laaggeletterden in de tijd en in internationaal perspectief te vergelijken. Een beperking is de afbakening van de onderzochte leeftijdsgroep tot 65 jaar. Een consequentie daarvan is dat we geen betrouwbare indicatie kunnen geven van de omvang van het probleem onder volwassenen boven de 65 jaar. Dat betekent echter niet dat zij niet tot de doelgroep van het actieprogramma behoren. Het programma kent geen leeftijdsgrenzen, en we hebben partijen zelfs opgeroepen om voorstellen voor vernieuwende projecten gericht op oudere laaggeletterden in te dienen. Dat doen we juist omdat we uit het PIAAC-onderzoek weten dat laaggeletterdheid meer voorkomt onder de oudere leeftijdscohorten en omdat we voorzien dat laaggeletterdheid

onder oudere volwassenen een groeiend probleem zal zijn door de vergrijzing.

Het PIAAC onderzoek laat zien dat circa 400.000 Nederlanders tussen de 16 en 65 jaar weliswaar voldoende taalvaardig zijn, maar onvoldoende gecijferd. Het actieprogramma Tel mee met Taal focust zich op laaggeletterden die in ieder geval onvoldoende taalvaardigheden hebben. Ik heb daarom geen apart doel vastgesteld voor mensen met goede taalvaardigheden, die reken- of digitale vaardigheden onvoldoende of matig beheersen.

Er gaat wel in toenemende mate aandacht van het programma Tel mee met Taal uit naar de reken- en digitale vaardigheden van laagtaalvaardige mensen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van een Rekenmeter en Digimeter in aanvulling op de bestaande Taalmeter. Dit zijn screeningsinstrumenten die Stichting Lezen en Schrijven, als belangrijke partner van ons actieprogramma, heeft ontwikkeld en gratis beschikbaar stelt. Uit het PIAAC onderzoek blijkt namelijk dat laaggeletterden naast lage taalvaardigheden ook veelal lage reken- en digitale vaardigheden hebben.

Tot slot wil ik hier voor de volledigheid noemen dat het opleidingsaanbod van de volwasseneneducatie bestaat uit opleidingen taal én rekenen (tot niveau 2F) en Nederlands als tweede taal (NT2) Ook laaggecijferden die voldoende taalvaardig zijn behoren tot de doelgroep van de volwasseneneducatie. Het is een taak van gemeenten om te bepalen voor welke (sub-)doelgroepen zij educatie-opleidingen inkopen.

18

Waarom benoemt u het «gebruik van alledaagse technologie» wél in uw definitie van «geletterdheid», maar heeft u tot dusver hier nog geen maatregelen op genomen?

Het gebruik van alledaagse technologie is inderdaad onderdeel van geletterdheid, omdat de praktische toepasbaarheid van taalvaardigheid centraal staat bij de aanpak van laaggeletterdheid. Het is in deze tijd vanzelfsprekend dat we jongeren en volwassenen leren om taalvaardigheid op papier en digitaal toe te passen. Met alleen de toepassing van taalvaardigheden op papier en persoonlijk contact, redt niemand het meer. Denk aan het opzoeken van online informatie, online winkelen en doen van belastingaangifte. Voor al die «gewone» handelingen heb je naast taalvaardigheden ook digitale vaardigheden nodig.

In mijn brief aan uw Kamer naar aanleiding van ingediende moties tijdens het AO over laaggeletterdheid op 4 juni 2015(Kamerstuk 28 760, nr. 51) heb ik aangegeven extra aandacht te besteden aan digitale vaardigheden.⁷ Zo heb ik besloten om de komende twee en een half jaar circa € 650.000 te besteden aan pilots gericht op de verbetering van digitale vaardigheden van laaggeletterden en op het ontwikkelen van digitale lesmethoden. Tot slot wordt in de programmaonderdelen van Kunst van Lezen aandacht besteedt aan mediawijsheid bij kinderen en de diensten van de digitale bibliotheek.

19

Hoe groot is de kans dat iemand na de inburgeringscursus nog 2F scoort en dus bij de doelgroep hoort?

Het minimale eindniveau van de inburgeringcursus is niveau A2 op het Europees Referentiekader voor beheersing van taalvaardigheden. Dit

⁷ Kamerstuk 28 760, nr. 53.

niveau komt overeen met niveau 1F van het Nederlandse referentiekader voor taal en rekenen. Dit minimale eindniveau is bedoeld voor laag opgeleide inburgeraars. Volwassenen die hun inburgeringsexamen halen op dit minimale eindniveau en hun taalbeheersing na inburgering niet verder verbeteren, behoren tot de groep laaggeletterden. De middelbaar opgeleide inburgeraars worden geadviseerd om het staatsexamen programma 1 te volgen dat overeenkomt met niveau B1 op het Europees Referentiekader of met niveau 2F van het Nederlandse referentiekader. De hoger opgeleide inburgeraars wordt geadviseerd om het staatsexamen programma 2 te volgen dat overeenkomt met niveau B2 op het Europees Referentiekader of met niveau 3 van het Nederlandse referentiekader. De groep middelbaar en hoger opgeleide inburgeraars die het staatsexamen hebben behaald behoren niet tot de groep laaggeletterden.

20

Wat wordt er gedaan om de groep van 30.000 personen, die onder 1F niveau scoort, te bereiken?

Gemeenten ontvangen via een specifieke uitkering voor volwasseneneducatie middelen om deze doelgroep te bedienen met een cursusaanbod gericht op alfabetisering. Met instrumenten zoals de Taalmeter kunnen gemeenten hun inwoners screenen op laaggeletterdheid en doorverwijzen naar een passend cursusaanbod. Als gevolg van de taaleis in de bijstand zijn analfabete volwassenen die minder dan acht jaar basisonderwijs in Nederland hebben genoten en bijstand ontvangen, verplicht om aan hun taalvaardigheid te werken.

21

Waaruit bestaat het afzonderlijke cursusaanbod voor 16- en 17-jarigen dat valt onder het preventieve deel van het laaggeletterdenbeleid? Hoe heeft het budget hiervoor zich ontwikkeld in de afgelopen jaren? Hoeveel 16- en 17-jarigen werden hiermee bereikt?

De basis van het beleid is het voorkomen van laaggeletterdheid onder jongeren door taal- en rekenonderwijs in het initiële onderwijs (PO, VO, MBO, HBO, WO). Dit heeft als doel jongeren, voordat zij de arbeidsmarkt betreden, voldoende kernvaardigheden bij te brengen als basis om te kunnen leven, werken en gedurende het leven steeds nieuwe vaardigheden te kunnen blijven bijleren. Er is geen afzonderlijk cursusaanbod zoals de Algemene Rekenkamer suggereert. Vanuit het actieprogramma Tel mee met Taal worden de inspanningen van scholen extra ondersteund via het leesbevorderingsprogramma (o.a. bibliotheek op school, en een pilot gericht op laagtaalvaardige gezinnen). Voor meer informatie over de ondersteuning van scholen verwijs ik u naar mijn antwoord op vraag 34.

22

Waarop baseert u het streefcijfer van 45.000 mensen van wie de taalbeheersing moet worden verbeterd?

Zie mijn antwoord op vraag 4.

23

Is het bekend wat de verschillen in doelmatigheid en het bereik van de resultaten zijn van formele, informele en non-formele laaggeletterdheid cursussen?

Ja. De effecten van verschillende typen cursussen zijn de afgelopen jaren onderzocht.

*In 2009 is onderzoek gedaan naar het effect van formele trajecten (bij roc's). In het rapport *Leren voor Leven: een eigen plek in het dagelijks leven*, is gekeken naar het effect van cursussen op de plek in de samenleving, de psychische gezondheid, de arbeidsmarktpositie en de taalvaardigheid van cursisten na een cursus (de Greef et al., 2009). In 2012 is deze onderzoeksmethodiek toegepast op non-formele trajecten in het onderzoek «Leren in verschillende contexten» (De Greef, 2012). Sinds 2013 zijn trajecten binnen het proefprogramma «Taal voor het Leven» onderzocht. Hierbij betreft het hoofdzakelijk trajecten waarin formele en non-formele elementen worden gecombineerd. Uit het onderzoek naar deze cursussen bleek dat dergelijke gecombineerde trajecten het meest effectief zijn. De trajecten van «Taal voor het Leven» scoorden op elke indicator voor sociale inclusie en maatschappelijke participatie hoger dan de eerder onderzochte trajecten (de Greef et al., 2014a en 2014b). In totaal zijn in de periode 2013–2015 circa 15.000 deelnemers bereikt met de cursussen van het project «Taal voor het Leven».*

24

Is het effect van materiaal, dat wordt ontworpen door Stichting Lezen en Schrijven, gemeten en bewezen?

Ja. De materialen die Stichting Lezen & Schrijven heeft ontwikkeld in het kader van het proefprogramma «Taal voor het Leven» (2012–2015) zijn op effectiviteit onderzocht door de Universiteit Maastricht. De onderzoeksuitkomsten zijn met uw Kamer gedeeld.⁸ In het programma «Tel mee met Taal» wordt gewerkt met deze bewezen effectieve methoden en wordt hier op voortgebouwd. De aanpak van Stichting Lezen & Schrijven wordt doorlopend geëvalueerd.

25

Hoe oordeelt u over de constatering van de Algemene Rekenkamer dat minder dan vijf procent van de doelgroep wordt bereikt?

De constatering van de Algemene Rekenkamer dat minder dan vijf procent van de doelgroep zou worden bereikt, behoeft enige nuancering. Deze constatering is namelijk afgeleid van de doelstelling van «Tel mee met Taal» om de komende jaren minstens 45.000 laaggeletterden te laten deelnemen aan een cursus waarbij het bewezen effectieve ondersteuningsprogramma «Taal voor het Leven» van Stichting Lezen & Schrijven is gebruikt. Aanvullend hierop is het bereik van de andere activiteiten van «Tel mee met Taal», zoals taalscholingstrajecten voor laagtaalvaardige werknemers en het project «Eva» gericht op vrouwen met afstand tot de arbeidsmarkt. Voor het bereik van vrijwilligersorganisaties en werkgevers bestaat bovendien geen centrale registratie. Hierover is dus geen landelijk beeld te geven. Ook zullen deelnemers aan het educatieaanbod van de gemeenten niet alleen via het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven geworven worden. Tot slot wil ik opmerken dat het bereiken van de heterogene doelgroep van laaggeletterden nog steeds een uitdaging is. Het is niet eenvoudig gebleken om laaggeletterde volwassenen te bereiken en te bewegen om de beheersing van hun basisvaardigheden te verbeteren. Lang niet alle laaggeletterden ervaren hun taal- en rekenvaardigheden (op dat moment in hun leven) als een probleem. Dit speelt vooral bij autochtone laaggeletterden (circa 70% van de doelgroep), die niet leerplichtig zijn, vaak negatieve scholingservaringen hebben en zich zelf vaak niet bewust zijn van hun beperkte basisvaardigheden of schaamte ervaren om hiervoor uit te komen. Dit betekent niet dat we ons hierbij moeten neerleggen, maar wel dat we realistische verwachtingen moeten hebben.

⁸ Kamerstuk 28 760, nr. 38.

Gemeenten vervullen bij het bereiken van de doelgroepen een sleutelrol. Zij zijn bovendien verantwoordelijk voor het lokale aanbod van volwasseneneducatie voor (laaggeletterde) volwassenen die hun (Nederlandse) taal- en rekenvaardigheden willen verbeteren. Met het programma «Tel mee met Taal» ondersteunen de betrokken ministeries gemeenten, hun partners in het sociaal domein en werkgevers om laaggeletterden bereiken (werven en te screenen), een goede doorverwijzing naar cursusaanbod te realiseren en de voortgang van cursisten te monitoren.

Zo worden de komende jaren duizenden nieuwe taalvrijwilligers getraind en in elke arbeidsmarktregio taalhuizen en taalpunten opgericht om vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor kunnen meer deelnemers worden bereikt en kunnen de leeruitkomsten worden verbeterd omdat cursisten extra contacturen (met vrijwilligers) krijgen en de cursusinhoud beter wordt toegesneden op hun diverse leervragen. Met de wetswijziging voor de volwasseneneducatie heb ik er bovendien voor gezorgd dat gemeenten het aanbod van opleidingen beter kunnen afstemmen op de behoefte van de heterogene doelgroep. Gemeenten kunnen sinds 2015 namelijk zowel formele (diplomagerichte) als non-formele cursussen met educatiemiddelen financieren. Zoals eerder benoemd heeft een nieuwkomer die wil instromen in het mbo of hbo een heel andere leervraag dan een oudere laaggeletterde die de ondertiteling op tv beter wil kunnen volgen. In het eerste geval is niveauverhoging het hoofddoel, in het tweede geval is het doel veel meer gerelateerd aan maatschappelijke participatie en sociale inclusie. Op dit moment wordt het effect van de wetswijziging op onder meer het bereik van de verschillende doelgroepen onderzocht door Regioplan.

26

Is er een basisniveau, waaraan iedere burger zou moeten voldoen, voor digitale vaardigheden vastgesteld?

Er is geen basisniveau voor digitale vaardigheden vastgesteld. Wel zijn er door CINOP eindtermen ontwikkeld voor digitale vaardigheden, ondersteunend aan de educatie-opleidingen Nederlandse taal en rekenen. Deze zijn onder andere gebruikt om de Digimeter te ontwikkelen⁹.

27

Klopt het dat er verwarring is over de afbakening van de doelgroep betreffende bestrijding van laaggeletterdheid? Wat is, volgens u, de definitie?

Zie mijn antwoord op vraag 17.

28

Zijn er eisen voor vrijwilligers die aan laaggeletterden lesgeven?

De benodigde vaardigheden voor taalvrijwilligers hangen samen met het type ondersteuning dat de vrijwilliger biedt en met de doelgroep die ondersteund wordt. Wanneer vrijwilligers in aanvulling op de lessen van een professionele docent informele gespreks oefeningen met een cursist doen, zijn andere vaardigheden van belang dan wanneer een vrijwilliger taalcoaching aan een grotere groep verzorgt.

Met het programma «Tel mee met Taal» wordt bijgedragen aan de kwaliteit van de taalondersteuning die door vrijwilligers wordt geboden. Alle organisaties die via «Taal voor het Leven», onderdeel van het actieprogramma Tel mee met Taal, worden ondersteund, werken met

⁹ CINOP (2015), Standaarden en eindtermen VE en www.basismeters.nl/meters/digimeter.

vrijwilligers die een basistraining via Stichting Lezen & Schrijven hebben gevolgd. Deze basistraining kan worden aangevuld met verdiepende trainingen, afgestemd op de behoefte van de vrijwilliger en de cursist. Ook worden vrijwilligers gericht gekoppeld aan cursisten, zodat de kwaliteiten van de vrijwilliger goed aansluiten op de leerwens van de cursist. Hiernaast is de koepelorganisatie van taalvrijwilligers «Het begint met Taal» ondersteund ten behoeve van de ontwikkeling van trainingen, materiaal, begeleiding en advies op gebied van vrijwillige taalcoaching van anderstaligen(waarvan een groot deel laaggeletterden). «Het begint met Taal» bestaat uit een netwerk van ca. 130 aangesloten lokale taalcoachorganisaties, verspreid over Nederland, zoals vrijwilligersorganisaties, buurtcentra, welzijnsorganisaties, Humanitas, Vluchtelingenwerk, en lokale Gilden.

29

Kunt u specifiek reageren op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te beslissen of doelen van het beleid tegen laaggeletterdheid zich behalve op taalvaardigheid ook moeten richten op rekenvaardigheid en digitale vaardigheden?

Zie mijn antwoord op vraag 17 en 18.

30

Welke maatregelen gaat u treffen om de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde wachtlijsten weg te werken?

Zie mijn antwoord op vraag 15.

31

Kunt u specifiek reageren op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om aan te geven of de ambitie van het huidige kabinet adequaat is in het licht van de gesignaleerde omvang van het probleem?

Ik begrijp de zorg van uw Kamer over het beeld dat het aantal laaggeletterden in Nederland niet snel afneemt. Laat heel duidelijk zijn dat ik het liefste zou zien dat de beheersing van basisvaardigheden van laaggeletterden in Nederland binnen afzienbare tijd zou verbeteren. De impact van laaggeletterdheid op het leven van individuele laaggeletterden is immers groot; zij ervaren elke dag beperkingen in hun leven, of hebben een verhoogd risico op problemen in hun dagelijkse leven en hun gezondheid.

In mijn ontmoetingen met laaggeletterden word ik altijd geraakt door de hoge drempels – schaamte, weinig zelfvertrouwen en angst voor een schoolse omgeving – die laaggeletterden ervoeren voordat zij aan een cursus begonnen. Tegelijkertijd blijkt uit deze gesprekken ook telkens hoe bevrijdend laaggeletterden deelname aan een cursus hebben ervaren, niet eens alleen omdat hun taalvaardigheid er op vooruit ging, maar vooral omdat ze meer gingen ondernemen, hun zelfvertrouwde groeide en ze betere kansen op de arbeidsmarkt kregen.

Met «Tel mee met Taal» richten we ons op de verbetering van de regionale/lokale infrastructuur voor herkenning, doorverwijzing en een gedifferentieerd aanbod van cursusmogelijkheden voor laaggeletterden, zodat zij in toenemende mate hun weg weten te vinden naar een traject dat bij hen past. Zoals ik in mijn brief «Tel mee met Taal» aangaf, is mijn streven dat tenminste 45.000 van hen via lokale partners met de aanpak van het programma «Taal voor het Leven» aan de slag gaan met hun taalvaardigheid. Ik kan u melden dat in de eerste 6 maanden van dit jaar via de lokale partners met deze aanpak al circa 12.000 volwassenen zijn

bereikt, die aan de slag zijn gegaan met de verbetering van hun basisvaardigheden.

Dit zijn bemoedigende cijfers die laten zien dat het ondersteunen van lokale organisaties en hun netwerken zijn vruchten afwerpt. Naast de aanpak van «Taal voor het Leven» zie ik dat talloze vrijwilligersorganisaties en werkgevers investeren in de basisvaardigheden van laaggeletterden. Daarnaast verwacht ik vanaf volgend jaar duizenden laagtaalvaardige werknemers te bereiken via een subsidieregeling voor werkgevers om laagdrempelige taalscholingstrajecten te stimuleren. Ook zullen dit najaar zeven pilots starten die gericht zijn op het bereiken van twee moeilijk bereikbare doelgroepen, namelijk autochtone laaggeletterden en oudere laaggeletterden.

Ondanks alle inspanningen moeten we echter ook realistisch zijn. Voor een grote groep laaggeletterden is de stap naar taalbeheersing op niveau 2F waarschijnlijk te groot. Bovendien groeit de groep laaggeletterden door autonome ontwikkelingen zoals ik in mijn antwoord op vraag 9 heb aangegeven. Ook ervaren laaggeletterden zelf lang niet altijd problemen. Pas bij bepaalde gebeurtenissen in hun leven zoals het overlijden van een partner, de dreiging van ontslag, of in hun gezondheid, ervaren zij de beheersing van de kernvaardigheden als een probleem.

Voor een structurele afname van het aantal laaggeletterden is het in de eerste plaats van belang dat we voorkomen dat jongeren laaggeletterd van school gaan. Daarom zet het kabinet, naast de aanpak van laaggeletterden bij volwassenen, in op het verhogen van de taal- en rekenvaardigheid van kinderen en jongeren. Dit doen we met doorlopende leerlijnen voor taal en rekenen in het primair en voortgezet onderwijs, ondersteuning aan scholen en docenten via de steunpunten Taal & Rekenen, inzet op leesbevordering en de invoering van landelijke examens voor taal en rekenen. Tot slot heeft het actieprogramma Tel mee met Taal als doelstelling 1 miljoen kinderen te bereiken via leesbevorderingsactiviteiten. Ik ben van mening dat dit perspectief in het rapport van de Rekenkamer onvoldoende tot uitdrukking komt.

32

Gaat u nu of in de toekomst meer middelen inzetten, nu het aantal laaggeletterden blijft stijgen terwijl het totale budget voor de aanpak van laaggeletterdheid in 2016 ongeveer 72 miljoen euro bedraagt, wat nog geen 30 euro per laaggeletterde betekent?

Als gevolg van het bundelen van bestaande budgetten en de gezamenlijke inzet van de Ministeries van OCW, SZW en VWS is in de periode 2016–2018 gemiddeld bijna € 9 miljoen meer per jaar beschikbaar dan in de periode hiervoor. Ook vervalt sinds 2015 geleidelijk de verplichting voor gemeenten om de specifieke uitkering voor volwasseneneducatie te besteden bij roc's. Gemeenten kunnen daardoor zowel formeel als non-formeel cursusaanbod inkopen waarmee zij meer mensen kunnen bereiken. Daarnaast kunnen gemeenten als gevolg van de decentralisaties in het sociaal domein nu doeltreffender beleid vormgeven omdat het eenvoudiger is middelen voor re-integratie, participatie en maatschappelijke ondersteuning in te zetten voor de bestrijding van laaggeletterdheid. Het volgende kabinet zal besluiten over het vervolg op de aanpak van laaggeletterdheid en de hiervoor benodigde budgetten.

33

Regiocoördinatoren geven aan dat een beperkt budget en een tekort aan docenten en vrijwilligers bijdraagt aan lange wachtlijsten, welke van deze factoren weegt het zwaarste?

De regiocoördinatoren van Stichting Lezen & Schrijven hebben een inschatting gegeven van de wachtlijsten voor cursussen en de oorzaken daarvoor. De Algemene Rekenkamer geeft aan dat uit hun enquête blijkt dat beide factoren even zwaar wegen.

34

Welke specifieke ondersteuning krijgen kinderen met een taalachterstand op de scholen aangeboden?

Er zijn verschillende maatregelen genomen om taalachterstand op school tegen te gaan en kinderen met een taalachterstand te ondersteunen. Al het onderwijs is er op gericht om kinderen en jongeren geletterd van school te laten gaan met referentieniveau 2F. Dit is het minimale vereiste niveau voor een startkwalificatie en het eindniveau van het vmbo en mbo-opleidingen op niveau 1, 2 en 3.

Ik heb al eerder in een brief aan Uw Kamer aangegeven welke maatregelen er zijn voor kinderen met een taalachterstand¹⁰.

Ik benoem ze hieronder nogmaals:

- Ondersteuning voor gemeenten voor vroegschoolse educatie voor leerlingen in klas 1 en 2 van het basisonderwijs.*
- Schakelklassen in het basisonderwijs waarin leerlingen met een taalachterstand gedurende één jaar intensief taalonderwijs volgen.*
- Mogelijkheid tot deelnemen aan een «kopklas»: een extra schooljaar met intensief onderwijs om hen een goede start te geven in het voortgezet onderwijs.*
- Aanvullende middelen voor extra ondersteuning voor kinderen met een risico op (taal)achterstand via de gewichtenregeling.*
- Verbetering van het taalonderwijs via het Steunpunt Taal en Rekenen voor het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs.*
- Het project de Bibliotheek op school zorgt ervoor dat bibliotheken een deel van hun collectie op scholen aanbieden en dat scholen worden ondersteund met een leesconsulent die helpt bij het vormgeven van het leesonderwijs. Op de school wordt ten minste 1 leerkracht opgeleid tot leescoördinator, die in samenwerking met de leesconsulent van de bibliotheek zorg draagt voor een positief leesklimaat en een prettige leesomgeving op school.*

35

Welke extra maatregelen heeft u genomen of neemt u om taalachterstand op school te bestrijden?

Zie mijn antwoord op vraag 34.

36

Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat u zich niet wilt vastleggen op het aantal volwassenen dat door uw beleid geletterd moet worden en wat cursussen moeten opbrengen? In hoeverre is de doelgroep van het tegengaan van voortijdig schoolverlaten uniformer, zodat daarvoor wel een aantal kan worden vastgelegd?

Zoals ik al aangaf in mijn antwoord op vraag 9 hebben laaggeletterden vaak een grote leerachterstand en/of beperkingen in hun leervermogen. Het is in die gevallen niet realistisch dat zij in korte tijd geletterd worden en daarvoor een niveausprong maken in de zin van vier jaar vmbo-onderwijs (van referentieniveau 1F of lager naar 2F). De toetsen

¹⁰ Kamerstuk 28 760, nr. 52.

waarmee de voortgang wordt gemeten van de deelnemers van het programma «Taal voor het Leven» kijken dan ook naar kleinere niveausprongen en naar de verhoging van de sociale inclusie van deelnemers.

Het beleid inzake het tegengaan van voortijdig schoolverlaten richt zich op een andere doelgroep: jongeren die een leer- en/of kwalificatieplicht hebben. Daarnaast staan deze jongeren in principe ingeschreven bij onderwijsinstellingen. Daardoor is de doelgroep beter in beeld.

37

Waarom zegt u vijftientig verschillende methoden voor handen te hebben om digitale vaardigheden te ontwikkelen, terwijl de Algemene Rekenkamer dit niet erkent?

De Algemene Rekenkamer heeft aangegeven dat er geen instrumenten voorhanden zijn omdat van het budget voor volwasseneneducatie geen computercursussen gefinancierd kunnen worden en er geen referentieniveau voor digitale vaardigheden is vastgesteld. Zij hebben hierbij niet gekeken naar de aandacht voor gebruik van ICT in de beschrijving van de eindtermen voor educatieopleidingen taal en rekenen, en niet naar instrumenten die buiten het specifieke budget voor volwasseneneducatie ontwikkeld zijn. Ik heb dan ook in mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat ik in oktober 2015 het volledige aanbod van ruim 25 verschillende methoden en materialen gericht op de verbetering van digitale vaardigheden in kaart heb laten brengen. Een groot deel van deze materialen is ontwikkeld met overheidsmiddelen, zoals de programma's van Stichting Expertisecentrum ETV.nl.¹¹ Daarnaast kan ik melden dat het Steunpunt Basisvaardigheden op mijn verzoek heeft gezorgd voor de ontwikkeling van een Raamwerk docent basisvaardigheden, en dat het raamwerk komend najaar wordt uitgebreid met ICT vaardigheden. Aan deze uitbreiding bleek in de praktijk behoefte te bestaan omdat weinig docenten voldoende ICT vaardigheden hebben om hierover onderwijsactiviteiten te verzorgen. Het raamwerk beschrijft de competenties van docenten basisvaardigheden. Op basis hiervan kunnen docentenopleiders modules voor bijscholing van docenten ontwikkelen.

¹¹ Zie <http://www.steunpuntbasisvaardigheden.nl/?p=2009>.