



Taal als middel

Kansen voor verbeterde aanpak laaggeletterdheid in het gemeentelijk sociaal domein

Colofon

Dit onderzoek is in opdracht van Stichting Lezen & Schrijven uitgevoerd door Labyrinth Onderzoek & Advies.

Deze publicatie is onderdeel van het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven. Dit programma wordt aangeboden door Stichting Lezen & Schrijven en gefinancierd door de Rijksoverheid.

lezenenschrijven.nl

Mei 2016 © Stichting Lezen & Schrijven

Inhoud

Samenvatting	3
1. Waarom deze verkenning?	6
1.1 Wat biedt deze verkenning en voor wie?	6
1.2 Aanpak van de verkenning	6
1.3 Leeswijzer	7
2. Introductie aanpak laaggeletterdheid	8
3. Verankering in het sociaal domein	12
3.1 Het ideaalbeeld	12
3.2 De praktijk: in hoeverre is er sprake van 3D- brede verankering?	12
3.3 Kansen om de integrale aanpak te verbeteren	14
4. Belemmeringen en behoefte aan ondersteuning	15
4.1 Belemmeringen en effecten wet- en regelgeving	15
4.2 Belemmeringen op lokaal niveau	16
4.3 Behoefte aan kennis/ondersteuning	16
5. Nawoord door Stichting Lezen & Schrijven	18

Samenvatting

Stichting Lezen & Schrijven heeft een verkenning laten uitvoeren naar de manier waarop gemeenten bezig zijn met de aanpak van laaggeletterdheid. Belangrijkste vraag hierbij was in hoeverre er sprake is van verankering van de aanpak van laaggeletterdheid in het brede sociale domein. Ook is verkend welke belemmeringen gemeenten ervaren in de praktijk en wat de behoefte is van gemeenten aan ondersteuning bij de aanpak van laaggeletterdheid. Deze verkenning is gebaseerd op focusgroepen waaraan ambtenaren vanuit zestien gemeenten hebben deelgenomen.

Het ideaalplaatje

De gemeentelijke contactpersonen voor laaggeletterdheid zien lees- en schrijfvaardigheden als een essentiële voorwaarde voor het bereiken van resultaten op diverse gemeentelijke beleidsterreinen.

De aanpak van laaggeletterdheid vergroot bijvoorbeeld de perspectieven op betaald werk of vrijwilligerswerk binnen de Participatiewet. Lees- en schrijfvaardigheden zijn ook een voorwaarde om zelfredzaam te kunnen zijn: een belangrijk doel van de Wmo en de Jeugdwet. Daarom zou de aanpak van laaggeletterdheid een integraal onderdeel moeten zijn van de beleidsterreinen in het sociaal domein.

Integrale aanpak behoeft verbetering: waar liggen kansen?

Uit de focusgroepen blijkt echter dat een dergelijke integrale aanpak in een beperkt aantal gemeenten goed van de grond is gekomen. Verder blijkt de verankering van laaggeletterdheid binnen het sociaal domein nu erg afhankelijk te zijn van de gemeentelijke contactpersoon die zich bezighoudt met het thema laaggeletterdheid.

Kansen in het sociaal domein liggen vooral in meer aandacht voor laaggeletterdheid bij de sociale (wijk)teams en bij de uitvoering van schulddienstverlening. De aanpak van laaggeletterdheid binnen re-integratie is al beter op gang gekomen. Zo wordt er bij diverse UWV-vestigingen en sociale diensten structureel op laaggeletterdheid gescreend, bijvoorbeeld met het instrument de Taalmeter.

De gemeentelijke medewerkers die zich bezighouden met laaggeletterdheid zien sociale (wijk)teams als een belangrijke potentiële vindplaats van laaggeletterden. Het lukt echter veel gemeenten nog niet om deze vindplaats optimaal te benutten. Medewerkers van sociale teams zijn zelf veelal niet op de hoogte van problemen bij de cliënt die kunnen samenhangen met laaggeletterdheid. Daarbij zijn zij onvoldoende op de hoogte van het nut en de noodzaak van het screenen op laaggeletterdheid. Ook is bij de teams vaak onbekend hoe zij hieraan uitvoering kunnen geven.

Uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat er in de uitvoering van schulddienstverlening nog weinig aandacht is voor de screening en aanpak van laaggeletterdheid. De gemeentelijke contactpersonen vermoeden dat er een duidelijke relatie is tussen laaggeletterdheid en schulden. Meer kennis op dit vlak is wenselijk.

Handelingsverlegenheid bij beleidsambtenaren en uitvoerenden

Er blijkt vaak sprake te zijn van handelingsverlegenheid, zowel bij beleidsambtenaren als bij uitvoerenden, zoals consultants van sociale diensten en sociale (wijk)teams. Beleidsambtenaren vinden het geregeld lastig hun collega's van andere beleidsterreinen te betrekken bij de aanpak van laaggeletterdheid. Hier komt veel overtuigingskracht bij kijken. Consultants vinden het moeilijk het gesprek aan te gaan over de problematiek met vooral de autochtone doelgroep.

Meer aandacht nodig voor autochtone doelgroep

Veel gemeenten uit de focusgroepen geven aan met taalonderwijs meer allochtone dan autochtone deelnemers te bereiken, terwijl uit landelijke cijfers bekend is dat het merendeel van de laaggeletterden juist autochtoon is. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat lees- en schrijfproblemen bij deze doelgroep minder makkelijk herkenbaar en ook lastiger bespreekbaar zijn. Veel autochtone inwoners schamen zich voor hun lees- en schrijfproblemen en proberen deze te verbergen. Daarom is extra aandacht nodig voor de screening van dergelijke problemen, door deze screening als een vast onderdeel op te nemen in de werkprocessen. Het bespreekbaar maken van laaggeletterdheid bij deze doelgroep vereist bovendien specifieke vaardigheden van de consultants met klantcontacten.

Belemmeringen

Belemmeringen die gemeenten tegenkomen in de aanpak van laaggeletterdheid zijn:

- Het WEB-budget (Wet educatie en beroepsonderwijs) is in veel gemeenten ontoereikend om aan de vraag naar taalonderwijs te kunnen voldoen.
- Bepaalde kosten in de aanpak van laaggeletterdheid kunnen strikt genomen niet uit het WEB-budget betaald worden, omdat deze kosten geen betrekking hebben op individuele trajecten. Gemeenten zouden graag de vrijheid krijgen om alle kosten gerelateerd aan de aanpak van laaggeletterdheid uit het WEB-budget te mogen financieren.
- De Wet taaleis sluit een groot deel van de laaggeletterden uit, omdat iedereen die acht jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd niet tot de doelgroep van deze wet behoort. Onder deze groep bevinden zich juist relatief veel laaggeletterden.
- Gemeenten vinden het lastig om het taalaanbod op kwaliteit te beoordelen. Zij geven aan behoefte te hebben aan hulp hierbij, bijvoorbeeld in de vorm van een keurmerk.
- Veel gemeenten hebben geen inzage in het aantal laaggeletterden in hun gemeente, waardoor zij niet weten welk percentage zij weten te bereiken met hun taalaanbod.

Behoeftte aan kennis en ondersteuning

Gemeenten hebben op de volgende punten behoefte aan kennis of ondersteuning:

- De gemeentelijke contactpersonen zouden graag beschikken over cijfermateriaal dat het nut van investeren in laaggeletterdheid aantoont. Liefst ook met aantoonbare besparingen op gemeentelijke uitgaven domeinbreed.

- Meer kennis over de relatie tussen laaggeletterdheid en schulden is wenselijk.
- Meerdere gemeenten hebben behoefte aan ondersteuning bij de monitoring van hun resultaten. Daarbij gaat het enerzijds om inzage in het bereik van de doelgroep en anderzijds aan inzage in de inhoudelijke voortgang van trajecten.
- Er is op diverse thema's behoefte aan het uitwisselen van kennis en ervaringen tussen gemeenten en inzage in *good practices*.

Zorgen over de toekomst

De bedoeling is dat het WEB-budget met ingang van 2018, gelijk met de middelen uit het deelfonds sociaal domein, overgaat naar het gemeentefonds. De gemeentelijke contactpersonen zien dit als een risico voor een voortzetting van de aanpak van laaggeletterdheid en maken zich hier zorgen over. Dit zou daarom een aandachtspunt moeten zijn bij de evaluatie die in 2017 voorafgaat aan de overheveling van het educatiebudget.

1. Waarom deze verkenning?

Labyrinth Onderzoek & Advies heeft in opdracht van Stichting Lezen & Schrijven een verkenning uitgevoerd naar de manier waarop gemeenten bezig zijn met de aanpak van laaggeletterdheid en hun behoefte aan ondersteuning hierbij. Aanleiding hiervoor vormt de uitbreiding van het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven binnen het landelijke actieprogramma Tel mee met Taal, dat zich richt op de periode 2016-2018.

Met nieuwe actieprogramma Tel mee met Taal gaan de departementen OCW, VWS en SZW gezamenlijk tegen dat mensen met een beperkte taalvaardigheid aan de kant komen te staan. Dit actieprogramma biedt een impuls aan gemeenten en andere partijen om de lokale aanpak van laaggeletterdheid en leesbevordering te verstevigen.

Stichting Lezen & Schrijven gaat binnen dit actieprogramma meer gemeenten ondersteunen. Dat doet de stichting onder andere door de bewezen effectieve aanpak van het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven in heel Nederland aan te bieden.

1.1 Wat biedt deze verkenning en voor wie?

Het doel van deze verkenning is om inzicht te krijgen in hoeverre gemeenten erin slagen bij de aanpak van laaggeletterdheid aan te haken op de ontwikkelingen in het gemeentelijk sociaal domein en '3D-breed'¹ te verankeren in beleid. De publicatie biedt inzage in hoe het hiermee staat. Welke belemmeringen ervaren gemeenten bij de realisatie hiervan en welke kansen voor verbetering liggen er nog? Daarmee is deze publicatie in de eerste plaats het lezen waard voor gemeenten die hun aanpak van laaggeletterdheid willen verbeteren. Ook is deze publicatie van belang voor andere organisaties die zich bezighouden met de aanpak van laaggeletterdheid of met de ontwikkelingen in het sociaal domein, op lokaal, regionaal of rijksniveau.

1.2 Aanpak van de verkenning

De inhoud van deze publicatie is gebaseerd op drie focusgroepen, die in het eerste kwartaal van 2016 zijn georganiseerd. Het betreft daardoor een momentopname. Aan de focusgroepen hebben in totaal zestien gemeenten meegedaan, verspreid over drie regio's. Het betreft zowel grote, middelgrote als kleine gemeenten, waarmee een samenwerkingsrelatie² bestaat met Stichting Lezen & Schrijven. In de bijlage staat vermeld wie hebben deelgenomen aan deze focusgroepen. Het betrof veelal beleidsmedewerkers die vanuit hun portefeuille (volwassenen)educatie actief zijn bij de aanpak van laaggeletterdheid. Om inzage te krijgen in de verankering op andere beleidsterreinen, zijn daarnaast ook bewust gemeenteambtenaren uitgenodigd die zich vanuit andere beleidsdomeinen inzetten voor de doelgroep laaggeletterden. Voor het gemak hebben we het in deze verkenning over 'gemeentelijke contactpersonen' als we de resultaten van de focusgroepen weergeven.

¹ Drie decentralisaties: AWBZ naar Wmo, Participatiewet en Wmo.

² Dit betreft in enkele gevallen samenwerking binnen het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven.

1.3 Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk geeft algemene informatie over de aanpak van laaggeletterdheid door gemeenten. Het tweede hoofdstuk focust op de vraag in hoeverre gemeenten erin slagen de aanpak van laaggeletterdheid te laten aanhaken op de ontwikkelingen in het gemeentelijk sociaal domein en '3D-breed' te verankeren in beleid. Het derde hoofdstuk gaat in op belemmeringen en risico's in de realisatie van een integrale aanpak en beschrijft de behoefte van gemeenten aan kennis en ondersteuning.

2. Introductie aanpak laaggeletterdheid

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal algemene bevindingen die uit de focusgroepen naar voren zijn gekomen als het gaat om de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid.

Historie laaggeletterdheid ligt in de WEB

De historie van de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid ligt in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In de toelichting op de WEB staan de volgende doelgroepen voor de inzet van het educatiebudget: analfabeten, laaggeletterden en vrijwillige inburgeraars. Het gaat daarbij om inwoners die achttien jaar of ouder zijn³. Voor deze mensen kunnen op basis van de WEB opleidingen worden gestart die gericht zijn op het verbeteren van hun Nederlandse taal- en rekenvaardigheden.

Gemeenten vinden aanpak laaggeletterdheid maatwerk

Veel gemeentelijke contactpersonen zijn van mening dat de inzet van taalonderwijs aan laaggeletterden maatwerk is. Taal is geen doel op zichzelf, maar een middel om iets te bereiken. Wat iemand wil bereiken, verschilt van persoon tot persoon. De ene persoon wil graag betaald aan de slag, een ander wil vooral zijn schulden oplossen, een volgende wil graag met de school over zijn zoon of dochter kunnen praten. Het is de kunst om hierin maatwerk te bieden door aan te sluiten bij de behoeften van de persoon en hier het taalaanbod op aan te passen.

Verder vinden de gemeentelijke contactpersonen het belangrijk om niet alleen aandacht te schenken aan taal, maar ook aan rekenvaardigheden én digitale vaardigheden. Zonder de beheersing van deze basisvaardigheden is het volgens hen niet mogelijk om mee te komen in de huidige samenleving.

Politieke aandacht voor laaggeletterdheid is aanwezig

Bij de meeste gemeenten is er vanuit de politiek, zowel bij colleges als bij gemeenteraden, volgens de gemeentelijke contactpersonen voldoende belangstelling voor het thema. Echter, de daadwerkelijke operationalisering van de ambtelijke verbinding met andere beleidsterreinen vergt nog veel aandacht.

Prioritaire doelgroepen

Gemeenten benoemen veelal in hun beleid prioritaire doelgroepen. Welke dit zijn, verschilt per regio. Deze doelgroepen zijn terug te vinden in de regionale educatieprogramma's. Een prioritaire doelgroep van beleid zijn autochtone laaggeletterden. Hoewel dit in meerdere gemeenten een prioritaire doelgroep is, blijft het bereik van deze doelgroep in de praktijk vaak achter. Verder komt uit de focusgroepen het beeld naar voren dat bij een flink aantal gemeenten de laatste tijd meer nadruk komt te liggen op taalonderwijs aan bijstandsgerechtigden vanwege re-integratie en/of vrijwilligerswerk of activering. Ook vraagt de instroom van vluchtelingen in bepaalde regio's aandacht.

³ Zie de handreiking 'Meer mogelijkheden. De transitie van educatie naar het sociaal domein', geschreven door de VNG, in samenwerking met Steunpunt ve en Stichting Lezen & Schrijven, 2014.

Vindplaatsen

De gemeentelijke contactpersonen noemen twee belangrijke potentiële vindplaatsen van laaggeletterden. Ten eerste zijn de contacten van de gemeente met mensen die een beroep doen op een vorm van gemeentelijke ondersteuning een belangrijke vindplaats. Denk hierbij aan mensen die bij een sociaal (wijk)team ondersteuning aanvragen vanuit de Wmo, ouders van kinderen met een taalachterstand (VVE), mensen die een bijstandsuitkering aanvragen, die zich melden met schulden of die werkzaam zijn binnen de sociale werkvoorziening. Dit is feitelijk voor gemeenten de makkelijkst te vinden doelgroep.

De betreffende beleidsmedewerker moet hiervoor echter wel medewerking zien te krijgen van collega-beleidsambtenaren en/of medewerkers van sociale diensten, schulddienstverlening of sociale (wijk)teams. Een aantal beleidsmedewerkers lukt het om de signalering van laaggeletterdheid als een vast onderdeel te laten opnemen in de werkprocessen voor re-integratie. Zo wordt het instrument de Taalmeter gebruikt bij diverse UWV-vestigingen en sociale diensten. Het structurele gebruik van een dergelijk instrument bij bijvoorbeeld de sociale teams blijft echter vooralsnog achter. De gemeentelijke contactpersonen zien dat zij de aanpak van laaggeletterdheid niet alleen aankunnen, maar in het vinden van de doelgroep de samenwerking moeten aangaan met lokale partijen. Voorbeelden hiervan zijn: de welzijnsorganisatie, de bibliotheek, Humanitas of andere vrijwilligersinitiatieven, sociaal raadslieden, de woningbouwcorporatie en de voedselbank.

Voor deze partijen is de aanpak van laaggeletterdheid echter vaak een taak erbij, waarvoor ze niet altijd iemand kunnen vrijmaken. Daarom helpt het om iemand te hebben die wel tijd kan maken om deze samenwerking aan te gaan en die ook kan faciliteren, bijvoorbeeld door overleg te organiseren, zaken uit te zoeken, stukken te schrijven, kennis over laaggeletterdheid aan te dragen. Stichting Lezen & Schrijven kan een rol spelen in het faciliteren van deze samenwerking en doet dat op een aantal plekken al naar tevredenheid van de gemeentelijke contactpersonen.

Praktijkvoorbeeld: nieuwe vindplaats Smallingerland

Smallingerland heeft vanuit de gelden voor de aanpak van onderwijsachterstanden een VVE-ouder-coördinator aangesteld. Deze coördinator bezoekt alle ouders van VVE-geïndiceerde kinderen (in Smallingerland betreft dit 25% van alle tweejarigen in de gemeente die bij het consultatiebureau komen) om de ouders te stimuleren hun kind aan VVE te laten deelnemen. Vervolgens probeert de coördinator ook de ouders te bewegen om iets aan hun taalniveau te gaan doen. De gemeente is tevreden over de resultaten tot nu toe.

Bereik allochtonen hoger dan autochtonen

Veel gemeentelijke contactpersonen geven aan dat het bereik van de autochtone doelgroep in de praktijk achterblijft ten opzichte van het bereik van allochtone

deelnemers. Dit terwijl uit landelijke cijfers blijkt dat het merendeel van de laaggeletterden (65%) autochtoon is⁴.

Als belangrijkste reden voor dit achterblijvende bereik noemen de gemeentelijke contactpersonen handelingsverlegenheid van uitvoerende consulenten ten opzichte van autochtone laaggeletterden. Veel autochtone laaggeletterden zijn onzeker over hun beperkte lees- en schrijfvaardigheid. Ze schamen zich en proberen hun lees- en schrijfproblemen te verbergen. Het signaleren en bespreekbaar maken van laaggeletterdheid vereist daarom specifieke vaardigheden van de consulenten met klantcontacten. Als zij deze vaardigheden niet of onvoldoende hebben én als de signalering of screening van laaggeletterden niet standaard deel uitmaakt van het te volgen werkproces (bijvoorbeeld door toepassing van een instrument als de Taalmeter) is de kans groot dat laaggeletterdheid bij de autochtone doelgroep onvoldoende wordt herkend.

Bij de laaggeletterden die buiten Nederland geboren zijn, spelen bovenstaande problemen minder. Deze mensen vinden het vaak logisch dat zij de taal niet goed spreken. Daarom is het voor consulenten makkelijker om het taalaanbod aan deze groep voor te leggen. Bovendien valt de slechte taalbeheersing bij deze groepen meer op.

Handelingsverlegenheid medewerkers vereist trainingen

Het bespreken van laaggeletterdheid vereist specifieke vaardigheden, waar medewerkers op getraind kunnen worden. Daarbij is het de vraag welke personen binnen de gemeente de taak zouden moeten krijgen om de laaggeletterdheid te bespreken met inwoners. Bedeel je als gemeente deze taak bijvoorbeeld toe aan alle consulenten van de sociale dienst en/of alle medewerkers van de sociale (wijk)teams? Of beleg je deze taak bij één of meer specialisten die hiervoor worden aangesteld?

Nog weinig samenwerking met werkgevers

Er zijn nog niet veel gemeenten die hebben geprobeerd bij de aanpak van laaggeletterdheid de samenwerking met werkgevers te zoeken. Gemeenten die dit wel gedaan hebben, geven aan dat zij hiermee aan het experimenteren zijn, dat het niet eenvoudig is, maar dat zij nog niet kunnen aangeven welke aanpak wel of niet werkt.

De komst van nieuwe doelgroepen

Nieuwe doelgroepen waar gemeenten mee te maken hebben in de aanpak van laaggeletterdheid, zijn mensen met een verstandelijke beperking en vluchtelingen. Hoewel deze groepen in omvang niet zo groot zijn in vergelijking tot de overige laaggeletterden, noemen de gemeentelijke contactpersonen deze doelgroepen wel als specifieke groepen.

Opvangorganisatie het COA schat dat van alle vluchtelingen met een verblijfsstatus die nog in opvang zijn, 36% hoogopgeleid is, 36% middelbaar en 28% laag opgeleid⁵ is. Laaggeletterdheid komt relatief vaak voor bij mensen met een laag

⁴ Bron: Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Velden, R. van der (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse Survey 2012*.

⁵ Zie artikel NRC Next: Geen thuis, wel een studiebeurs, 5 februari 2016, Auteur: Maarten Huygen.

opleidingsniveau. Gemeenten krijgen een centrale rol in het nieuw opgezette landelijke participatieverklaringstraject. Zij worden door het Rijk aangemoedigd om de landelijk verplichte onderdelen van het participatieverklaringstraject te koppelen aan lokale activiteiten voor maatschappelijke begeleiding. Dit kunnen activiteiten zijn die zich richten op taalverwerving. Concrete voorbeelden zijn het informeren van kandidaten over de mogelijkheid een taalcursus te volgen, het verwijzen naar cursussen, het aanmelden bij cursussen of het inzetten van taalmaatjes⁶.

Bij inwoners met een verstandelijke beperking gaat het enerzijds om de vraag welk aanbod een gemeente voor hen heeft als het gaat om het beter leren lezen en schrijven. Wat is de leerbaarheid van deze groep en hoe kunnen deze inwoners toegeleid worden naar passend taalaanbod? In het praktijkonderwijs en het speciaal voortgezet onderwijs is veel kennis aanwezig over de leerbaarheid van jongeren met een licht verstandelijke beperking. Gemeenten kunnen de samenwerking aangaan met deze organisaties met als doel het aanbod voor deze doelgroepen op het gebied van laaggeletterdheid te verbeteren.

Praktijkvoorbeeld Emmen

Een voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeente Emmen en de PRO-school in Emmen (praktijkonderwijs). PRO Emmen organiseert een avondschool op één avond in de week. Per avond bereikt men 80 tot 100 leerlingen met divers cursusaanbod. Populair is bijvoorbeeld hulp bij het halen van het theorie-examen van het rijbewijs. Samen met de gemeente is men aan het kijken hoe men de taalcomponent in deze cursussen kan versterken. Verder wil de gemeente in de avondschool ook aandacht besteden aan digitale vaardigheden. Dit project wordt gefinancierd vanuit provinciale gelden (Vitaal Platteland in Zuidoost-Drenthe).

⁶ Zie voor meer informatie over de Participatieverklaring de Handreiking Participatieverklaring, Regioplan, februari 2016.

3. Verankering in het sociaal domein

Dit hoofdstuk beschrijft de verankering van de aanpak van laaggeletterdheid in het brede sociale domein. Daarbij gaan we eerst in op de visie van de gemeentelijke contactpersonen op hoe die verankering er idealiter uit zou moeten zien, en daarna op de daadwerkelijke praktijk.

3.1 Het ideaalbeeld

Laaggeletterdheid van invloed op veel terreinen

Bijzonder aan het thema laaggeletterdheid is volgens de gemeentelijke contactpersonen dat dit van invloed is op veel en diverse beleidsterreinen die gemeenten uitvoeren: onder andere beleid vanuit de Participatiewet, de Wmo, de Jeugdwet, het onderwijsachterstandenbeleid, het armoedebeleid, het educatiebeleid, het bibliotheekbeleid en het welzijnsbeleid.

Visie op ideaalplaatje

De gemeentelijke contactpersonen zien lees- en schrijfvaardigheden als een essentiële voorwaarde voor het bereiken van resultaten op deze gemeentelijke beleidsterreinen. De aanpak van laaggeletterdheid vergroot bijvoorbeeld de perspectieven op betaald werk of vrijwilligerswerk binnen de Participatiewet. Lees- en schrijfvaardigheden zijn ook een voorwaarde om zelfredzaam te kunnen zijn: een belangrijk doel van de Wmo en de Jeugdwet. De gemeentelijke contactpersonen zijn dus van mening dat laaggeletterdheid een integraal onderdeel zou moeten zijn van de beleidsterreinen in het sociaal domein. In praktijk blijkt dit ideaalplaatje echter nog geen dagelijkse praktijk in de meeste gemeenten.

3.2 De praktijk: in hoeverre is er sprake van 3D-brede verankering?

Integrale aanpak hangt nog te veel op personen

Uit de focusgroepen blijkt dat de verankering van de aanpak van laaggeletterdheid binnen het sociaal domein nu vaak grotendeels afhangt van de gemeentelijke contactpersoon die zich bezighoudt met het thema laaggeletterdheid. Deze probeert zijn collega's en de politiek te overtuigen van het belang van een integrale aanpak van laaggeletterdheid op alle domeinen. Of zo'n integrale aanpak vervolgens van de grond komt, hangt af van iemands eigen kwaliteiten, iemands inzet en de houding van zijn of haar collega's. Er zijn veel nadelen verbonden aan een dergelijke aanpak. Ten eerste is een dergelijke manier van werken kwetsbaar: als deze persoon een andere baan vindt, bestaat het risico dat de integrale aanpak vermindert of verdwijnt. Verder heeft deze persoon weinig mogelijkheden als zijn of haar collega's om welke reden dan ook, niet mee te krijgen zijn in zijn of haar verhaal. Om de aanpak van laaggeletterdheid echt te laten landen binnen het brede sociale domein, is het van belang de verantwoordelijkheid voor de integrale aanpak hiervan expliciet op een hoog niveau binnen de organisatie te beleggen: bij de wethouder of bij de ambtelijke top.

Financiering van de lokale aanpak

In de financiering van de aanpak van laaggeletterdheid is de historie van de WEB en de verbinding met de Participatiewet terug te zien. De WEB-gelden vormen vaak de ruggengraat voor de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid. Het WEB-budget is in de meeste gemeenten die aanwezig waren tijdens de focusgroepen echter ontoereikend om aan de vraag naar taalonderwijs te kunnen vol-

doen. Dit beeld wordt bevestigd door recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer⁷.

Een aanvullend budget dat gemeenten daarom regelmatig inzetten voor laaggeletterdheid bestaat uit een deel van de re-integratiemiddelen voor de Participatiewet. Deze middelen zijn sinds 2015 opgenomen in de integratie-uitkering sociaal domein, naast de middelen voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. De integratie-uitkering sociaal domein is niet geoormerkt en vrij besteedbaar. In theorie heeft een gemeente dus voldoende budget beschikbaar voor de aanpak van laaggeletterdheid, ook voor de mensen die geen bijstandsuitkering ontvangen. Maar in de praktijk blijkt het vaak lastig deze middelen in te zetten voor laaggeletterdheid. Ten eerste moet de gemeentelijke contactpersoon eerst zijn collega-ambtenaren overtuigen van het nut dit budget in te zetten voor de aanpak van laaggeletterdheid. Vervolgens kan het lastig zijn politiek draagvlak te creëren om budgetten uit de integratie-uitkering sociaal domein te bestemmen voor de aanpak van laaggeletterdheid. Dit komt onder andere door de grote onzekerheid over de toekomstige uitgaven voor zorg binnen de Wmo en de Jeugdwet.

Andere budgetten die meer sporadisch door gemeenten voor laaggeletterdheid worden ingezet zijn: (een deel van) het welzijnsbudget, subsidie aan de bibliotheek, het budget voor onderwijsachterstanden, het budget voor armoedebeleid, provinciale gelden/subsidies (bijvoorbeeld Vitaal Platteland in Emmen). De inzet van deze budgetten verschilt sterk per gemeente en is in sterke mate afhankelijk van de 'bereidwilligheid' van de collega-ambtenaar op het aanpalende beleidsterrein.

Grote verschillen tussen gemeenten

Uit de focusgroepen blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen gemeenten in hoe ver die zijn in de integrale aanpak van laaggeletterdheid. Sommige gemeenten zijn al geruime tijd bezig met het thema, soms ondersteund door Stichting Lezen & Schrijven, en andere gemeenten zijn pas net gestart. Deze verschillen zien we terug in de activiteiten die men uitvoert en in de mate waarin de aanpak domeinoverstijgend wordt aangevlogen.

Vaak is er wel een bepaalde volgorde te zien in de activiteiten die gemeenten ondernemen:

- Men start met het in kaart brengen van het totale aanbod aan taal in de gemeente, zowel het formele als het non-formele aanbod. Meerdere contactpersonen gaven aan dat er op het gebied van non-formeel aanbod meer bleek te zijn dan men vooraf dacht.
- Ook zoekt men vrij snel de samenwerking op met andere partijen, zoals de welzijnsorganisatie, de bibliotheek, Humanitas of andere vrijwilligersinitiatieven, sociaal raadslieden, de woningbouwcorporatie of de voedselbank. Het opzetten van deze samenwerking wordt vaak ondersteund door Stichting Lezen & Schrijven.

⁷ Algemene Rekenkamer (2016). Aanpak van Laaggeletterdheid. Den Haag. Te raadplegen op: http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/04/Aanpak_van_laaggeletterdheid

- Het beter screenen en het bespreekbaar maken van laaggeletterdheid, zeker bij de autochtone doelgroep, zijn aandachtspunten voor gemeenten. Dit proberen sommige gemeenten door middel van trainingen aan medewerkers te verbeteren.

3.3 Kansen om de integrale aanpak te verbeteren

De verbinding tussen laaggeletterdheid en de Participatiewet wordt in de praktijk door gemeenten redelijk gelegd. Ook op dit vlak zijn nog flinke verbeteringen mogelijk, maar gemeenten zien vooral kansen in een verbeterde verbinding van de aanpak van laaggeletterdheid met de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet door middel van de sociale wijkteams. Ook op het vlak van schulddienstverlening zien de gemeentelijke contactpersonen kansen in de aanpak van laaggeletterdheid die nog onvoldoende worden benut.

Rol van de sociale (wijk)teams

Het overgrote deel van de gemeenten⁸ werkt met sociale (wijk)teams, die de toegang vormen tot hulp, ondersteuning en zorg. De gemeentelijke medewerkers die zich bezighouden met laaggeletterdheid zien de sociale teams als een belangrijke potentiële en laagdrempelige vindplaats van laaggeletterden. Toch geven vrijwel alle gemeentelijke contactpersonen aan dat de aandacht voor laaggeletterdheid bij de sociale teams nog onvoldoende is.

Dit komt volgens hen mede door de hoge werkdruk bij de sociale teams in 2015. Bovendien worden de teams vanuit veel verschillende kanten benaderd om te gaan screenen op allerlei probleemgebieden, onder andere op autisme, ADHD, eenzaamheid, schuldenproblematiek, huiselijk geweld et cetera. Screening op taalvaardigheden is daartussen een wat vreemde eend in de bijt. Taal wordt door teammedewerkers nog niet gezien als middel om resultaten te boeken op diverse levensterreinen. Ook zijn medewerkers veelal niet bekend met wat er aan aanbod in te zetten is en welke resultaten er geboekt kunnen worden. Ontwikkelde instrumenten die hierbij behulpzaam zijn, zijn nog onvoldoende bekend.

Laaggeletterdheid en schulddienstverlening

In gemeenten gaat steeds meer aandacht uit naar de preventie en aanpak van schulden. De gemeentelijke contactpersonen zijn van mening dat hierbij aandacht voor het verbeteren van lees- en schrijfvaardigheden van belang is. Maar in de praktijk blijkt dit thema nog weinig aan bod te komen bij de organisaties die deze dienstverlening uitvoeren. Waarom dit zo is, vond men moeilijk aan te geven.

⁸ Volgens Movisie werkte in 2015 86% van de gemeenten met sociale (wijk)teams.

4. Belemmeringen en behoefte aan ondersteuning

Uit de focusgroepen blijkt dat veel gemeenten al doende aan het ontdekken zijn hoe men laaggeletterdheid in de eigen gemeente beter kan aanpakken. In dit hoofdstuk geven we aan welke belemmeringen de gemeentelijke contactpersonen hierbij ondervinden, wat zij als risico's zien voor de toekomst en op welke punten zij behoefte hebben aan kennis en/of ondersteuning.

4.1 Belemmeringen en effecten wet- en regelgeving

Belemmeringen in bestedingseisen WEB-budget

Er spelen volgens de gemeentelijke contactpersonen twee belemmeringen bij bestedingen vanuit het WEB-budget. Ten eerste moeten deze middelen besteed worden aan individuele trajecten. Er komen echter bij het opzetten van een effectieve aanpak van laaggeletterdheid ook andere kosten kijken, zoals de kosten voor het aanstellen van een coördinator of de kosten voor de zaalhuur om taallessen te geven. Strikt genomen kunnen dit type kosten niet uit het WEB-budget worden gefinancierd. Sommige gemeenten doen dit wel door achteraf de gerealiseerde uitgaven weer te verrekenen over de gerealiseerde trajecten. Gemeenten zouden graag de vrijheid krijgen om alle kosten gerelateerd aan de aanpak van laaggeletterdheid uit het WEB-budget te mogen financieren.

Wet taaleis richt zich op beperkte groep

De strekking van de Wet taaleis is dat bijstandsgerechtigden die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen, zich moeten inspannen om de taal in elk geval op een basisniveau onder de knie te krijgen. De Wet taaleis en het onderliggende Besluit taaltoets Participatiewet zijn op 1 januari 2016 in werking getreden⁹. De meeste gemeenten verwachten echter weinig effect van deze wet wat betreft verhoging van het aantal taaltrajecten aan laaggeletterden. Dit zit hem vooral in de definitie van de doelgroep van de Wet taaleis. Iedereen die acht jaar Nederlandstalig onderwijs gevolgd heeft, behoort namelijk niet tot de doelgroep van deze wet, terwijl zich onder deze groep de meeste laaggeletterden bevinden. Verder leidt de Wet taaleis op dit moment (nog) niet in alle gemeenten tot een intensieve screening van het bestand. Als een gemeente wel met een volledige screening bezig is, is de inschatting veelal dat de meeste bijstandsgerechtigden met behoefte aan taalonderwijs al een taaltraject volgen.

Overheveling educatiebudget naar gemeentefonds baart zorgen

De bedoeling is dat het WEB-budget met ingang van 2018, gelijk met de middelen uit het deelfonds sociaal domein, overgaat naar het gemeentefonds. De gemeentelijke contactpersonen zijn op dit moment druk bezig om vóór 2018 hun aanpak van laaggeletterdheid dermate georganiseerd te hebben dat deze zijn waarde heeft bewezen. Hiermee probeert men te voorkomen dat de lokale politiek de aanpak van laaggeletterdheid zal wegbezuinigen op het moment dat het educatiebudget zal opgaan in het gemeentefonds. Het is lastig te voorspellen hoe dit zal gaan lopen, maar de contactpersonen zien het wegvallen van het geoormerkte educatiebudget met ingang van 2018 én het feit dat er weinig finan-

⁹ Zie ook de 'Handreiking Wet taaleis participatiewet' van de Programmaraad op www.samenvoordeklant.nl.

ciering wordt gevonden in andere gelden dan het WEB-budget, als een risico voor een voortzetting van de aanpak van laaggeletterdheid. Deze risico's moeten goed in beeld worden gebracht in de landelijke evaluatie die in 2017 voorafgaat aan de overheveling van het educatiebudget.

4.2 Belemmeringen op lokaal niveau

Handelingsverlegenheid

Zoals eerder aangegeven, weten consulenten van onder andere sociale diensten en wijkteams vaak niet hoe zij laaggeletterdheid moeten herkennen bij de autochtone doelgroep of hebben zij moeite met het bespreekbaar maken hiervan. Bij sociale diensten bestaat meer aandacht voor dit thema dan bij sociale (wijk)teams. Het vergroten van vaardigheden bij gemeentelijke consulenten op dit vlak en het standaardgebruik van screeningsinstrumenten zoals de Taalmeter, zijn belangrijk aandachtspunten om deze belemmering weg te nemen.

Rol van sociale (wijk)teams nog onvoldoende benut

De gemeentelijke medewerkers die zich bezighouden met laaggeletterdheid zien sociale (wijk)teams als een belangrijke potentiële vindplaats van laaggeletterden. Het lukt echter veel gemeenten nog niet om deze vindplaats optimaal te benutten. Taalbeheersing is voor veel professionals een onbekend terrein en zij zien taal nog niet als middel om resultaten te boeken op andere levensdomeinen. Algemene kennis over de samenhang tussen laaggeletterdheid en problematieken op diverse levensdomeinen ontbreekt. Medewerkers van sociale teams zijn nog onvoldoende op de hoogte van het nut en de noodzaak van het signaleren van laaggeletterdheid. Dit dient te veranderen. Op dit moment blijkt dit niet eenvoudig te zijn. Vrijwel alle gemeentelijke contactpersonen geven aan dat het lastig was om het thema laaggeletterdheid op de agenda van de sociale teams te krijgen door de hoge werkdruk in 2015. Hierbij speelt ook dat de teams van alle kanten worden benaderd om te screenen op allerlei probleemgebieden.

Onvoldoende zicht op bereik en op kwaliteit van het aanbod

Veel gemeenten geven aan niet te weten hoeveel laaggeletterden er zijn in de gemeente. Daardoor kunnen zij niet monitoren welk percentage laaggeletterden zij bereiken.

Gemeenten vinden het belangrijk dat het taalaanbod van voldoende kwaliteit is. Dit geldt niet alleen voor het formele, maar ook voor het non-formele aanbod. Maar gemeenten vinden het tegelijkertijd lastig om het aanbod op kwaliteit te beoordelen: welke normen hanteer je immers voor kwaliteit?

In zijn algemeenheid krijgt de monitoring van resultaten op dit moment in veel gemeenten te weinig aandacht naar het oordeel van de gemeentelijke contactpersonen voor laaggeletterdheid. Hierbij gaat het enerzijds om de monitoring van het bereik van het aantal laaggeletterden en anderzijds om de monitoring van de effecten van taalonderwijs op individueel niveau. Deze laatste vorm van monitoring geeft inzage in de kwaliteit.

4.3 Behoeftte aan kennis/ondersteuning

De gemeentelijke contactpersonen hebben op een aantal punten laten weten dat zij over te weinig kennis beschikken of dat zij behoefte hebben aan specifieke ondersteuning.

Informatie over rendement laaggeletterdheid

De gemeentelijke contactpersonen zouden graag beschikken over cijfermateriaal dat het nut van investeren in laaggeletterdheid aantoont. Liefst ook met aantoonbare besparingen op gemeentelijke uitgaven. Deze onderbouwing kan men gebruiken: zowel richting politiek als richting collega's bij andere gemeentelijke afdelingen en externe partijen om aan te tonen dat investeren werkt. Men hoopt hiermee het draagvlak voor de aanpak van laaggeletterdheid te verbreden.

Onvoldoende kennis over relatie laaggeletterdheid en schulden

Uit de focusgroepen komt het beeld naar voren dat er in schulddienstverlening nog relatief weinig aandacht is voor de signalering en aanpak van laaggeletterdheid. Is dit wel terecht? Volgens de gemeentelijke contactpersonen waarschijnlijk niet, omdat zij vermoeden dat er een duidelijke relatie ligt tussen laaggeletterdheid en schulden. Maar op dit vlak blijkt nog weinig onderzoek te zijn gedaan. Meer bewezen kennis op dit vlak is wenselijk.

Ondersteuning op het vlak van monitoring eigen resultaten

Gemeenten willen graag inzage in het aantal laaggeletterden in hun gemeente, zodat zij kunnen berekenen welk percentage men weet te bereiken. Ook wil men graag de voortgang van individuele trajecten monitoren. Maar meerdere gemeenten vragen zich af hoe doe zij een dergelijke monitoring van de eigen resultaten op een handige manier kunnen doen. Op dit vlak hebben gemeenten behoefte aan ondersteuning.

Behoefte aan kennisuitwisseling en verspreiding good practices

Tijdens de focusgroepen bleken veel gemeenteambtenaren het prettig te vinden onderling ervaringen uit te wisselen, omdat men zo op andere ideeën kan komen en tips kan uitwisselen. Gemeenten kunnen dergelijke bijeenkomsten samen zelf organiseren. Een externe gespreksleider kan hierbij behulpzaam zijn. Voorbeelden van onderwerpen waarop gemeenten behoefte hebben aan *good practices* zijn:

- Werkgevers erbij betrekken: hoe doe je dat?
- Laaggeletterden inzetten bij het bereiken van andere laaggeletterden: hoe pak je dat aan?
- Samenwerking met praktijkscholen/gehandicaptenzorg bij de aanpak van laaggeletterdheid bij licht verstandelijk beperkten: hoe doe je dat?
- Hoe zet je een Taalhuis op (inclusief het gebruik van WEB-gelden hierbij)?

5. Nawoord door Stichting Lezen & Schrijven

Beheersing van basisvaardigheden is een belangrijke voorwaarde om mee te kunnen doen in de maatschappij. Gemeenten hebben een lokale regierol in de aanpak van laaggeletterdheid. Deze rol beperkt zich niet tot de WEB, maar strekt zich uit over vele gemeentelijke beleidsterreinen in het sociaal domein. Binnen dit domein doen laaggeletterden immers een groot beroep op diverse gemeentelijke voorzieningen.

Doordat de gemeentelijke contactpersonen in de focusgroepen hun waardevolle ervaringen deelden, is meer inzicht verkregen in de stand van zaken van de gemeentelijke aanpak. Naast kansen voor de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid, heeft het delen van de ervaringen ook knelpunten en ondersteuningsbehoeften inzichtelijk gemaakt. Met deze informatie kunnen gemeenten en andere lokale partners beter en gericht ondersteund worden. Hieronder leest u wat Stichting Lezen & Schrijven met de opbrengsten gaat doen.

De volgende punten uit de verkenning brengen we expliciet onder de aandacht bij de ministeries (OCW, VWS en SZW) die betrokken zijn bij het actieprogramma Tel mee met Taal, de VNG en het Steunpunt Basisvaardigheden:

- In veel gemeenten is sprake van een ontoereikend WEB-budget om aan de vraag voor taalonderwijs te kunnen voldoen.
- Gemeenten ervaren belemmeringen in de bestedingseisen van het WEB-budget en willen meer vrijheid krijgen, zodat alle kosten gerelateerd aan de aanpak van laaggeletterdheid gefinancierd kunnen worden vanuit deze middelen.
- Er zijn zorgen over de mogelijke overheveling van het educatiebudget naar het gemeentefonds in 2018. Het is aan te bevelen om in 2017 bij de landelijke evaluatie van de WEB in te zoomen op de risico's die een mogelijke overheveling van het educatiebudget naar het gemeentefonds met zich meebrengt voor de continuering van de aanpak van laaggeletterdheid op lokaal niveau.
- Gemeenten ervaren de gekozen doelgroep in de Wet taaleis als een beperking voor de aanpak van laaggeletterdheid in het brede sociale domein.
- Om te laten zien dat investeren in laaggeletterdheid nut heeft, is meer inzicht in het rendement van de aanpak nodig.

Daarnaast gaan we in het ondersteuningsprogramma Taal voor het Leven met de volgende punten aan de slag:

Aanpak laaggeletterdheid bespreekbaar maken

- Ambtenaren en uitvoerenden van onder meer sociale (wijk)teams ervaren handelingsverlegenheid rond het thema laaggeletterdheid. In 2016 onderzoeken we dit nader en ontwikkelen we een aanpak om deze handelingsverlegenheid te beperken. We zoeken hierbij nadrukkelijk de samenwerking met gemeenten en organisaties.

Rol van sociale (wijk)teams beter benutten

- Gemeenten zien sociale (wijk)teams als een belangrijke vindplaats van laaggeletterden. In diverse gemeenten, waaronder Den Haag en Zaandam,

zetten we daarom pilots op rond sociale teams en de aanpak van laaggeletterdheid. Deze pilots gaan voor de zomer van start. Andere gemeenten die geïnteresseerd zijn in de mogelijkheden voor een pilot in hun sociale teams kunnen contact met ons opnemen.

- Samen met Movisie ontwikkelden we een mini-cursus 'Laaggeletterdheid signaleren' voor medewerkers van sociale (wijk)teams. De cursus is online te vinden via de Movisie Academy en is kosteloos beschikbaar. Ook werken we aan een factsheet met informatie voor sociale teams rond hun rol bij de aanpak van laaggeletterdheid.

Meer inzicht bieden in bereik en kwaliteit

- Gemeenten krijgen meer inzicht in de aantallen laaggeletterden per gemeente via de publicatie 'Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland' (2016). Per gemeente zijn de aantallen (laag)geletterden inzichtelijk gemaakt. Via waarstaatjegemeente.nl kan men ook per gemeente een rapportage uitdraaien.
- Samen met Blik op Werk ontwikkelen we een kwaliteitscheck voor het scholingsaanbod van vrijwilligersorganisaties. Door deze kwaliteitscheck wordt het voor vrijwilligersorganisaties en hun opdrachtgevers mogelijk om op basis van objectieve uitgangspunten kwaliteitsafspraken te maken. Vrijwilligersorganisaties kunnen hiermee de kwaliteit en betrouwbaarheid van hun diensten aantonen en voor gemeenten levert de kwaliteitscheck relevante sturingsinformatie op. Op basis van de kwaliteitscheck kunnen deelnemers en hun begeleiders eenvoudiger een keuze maken uit het aanbod. De kwaliteitscheck komt in 2016 beschikbaar.

Meer kennis delen en uitwisselen

- Er is behoefte aan meer kennis over de relatie tussen laaggeletterdheid en schulden. Hiernaar voeren we nader kwalitatief onderzoek uit. Tevens verschijnt in mei 2016 een onderzoek naar de relatie tussen armoede en laaggeletterdheid.
- In 2016 komt extra ondersteuning beschikbaar bij de monitoring van gemeentelijke resultaten en individuele trajecten. Voortgang kan inzichtelijk gemaakt worden via digitale toetsen.
- Gemeenten geven aan graag met elkaar in gesprek te gaan over de aanpak van laaggeletterdheid, zodat zij van elkaar kunnen leren. In 2016 gaan we dan ook meer (inter)gemeentelijke kennisuitwisseling faciliteren. Waar logisch betrekken we het Steunpunt Basisvaardigheden hierbij.

Aan alle deelnemers van de focusgroepen: bedankt voor de waardevolle inbreng. Het is goed om te horen dat gemeenten de intentie hebben de aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein naar een hoger plan te tillen. Dit biedt kansen om duizenden laaggeletterden te helpen.

Wilt u meer weten of ook aan de slag? Neem dan gerust contact op met mij of met uw lokale contactpersoon van Taal voor het Leven.

Arjan Beune

Adjunct-directeur Stichting Lezen & Schrijven
Programmaleider Taal voor het Leven

Bijlage 1 Deelnemende gemeenten aan de focusgroepen

Aan de focusgroepen hebben vertegenwoordigers van de volgende gemeenten meegedaan:

- Gemeente Aa en Hunze
- Gemeente Coevorden
- Gemeente De Bilt
- Gemeente Den Bosch
- Gemeente Emmen
- Gemeente Gemert-Bakel
- Gemeente Groningen
- Gemeente Grootegast
- Gemeente Helmond
- Gemeente Hoogeveen
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Leiden
- Gemeente Smallingerland
- Gemeente Uden
- Gemeente Veghel
- Gemeente Zeist

Alle rechten voorbehouden

Niets uit deze uitgave mag - door iemand anders dan de opdrachtgever - worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.