



De Voorzitter van de Tweede Kamer  
der Staten-Generaal  
Binnenhof 4  
DEN HAAG

Lange Voorhout 8  
Postbus 20015  
2500 EA Den Haag  
T 070 – 342 43 44  
E voorlichting@rekenkamer.nl  
W www.rekenkamer.nl

**DATUM** 20 juni 2016  
**BETREFT** Beantwoording vragen Tweede Kamer bij Rekenkamerrapport *Aanpak van laaggeletterdheid*

Geachte mevrouw Arib,

Hierbij bieden wij u de op 20 juni 2016 vastgestelde antwoorden aan op vragen die de commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft gesteld over ons rapport *Aanpak van laaggeletterdheid* (vergaderjaar 2015-2016, bijlage bij Kamerstuk 28 760, nr. 56, blg-729282).

Algemene Rekenkamer

drs. A.P. (Arno) Visser,  
president

dr. E.M.A. (Ellen) van Schoten RA,  
secretaris



**Antwoorden Algemene Rekenkamer op vragen<sup>1</sup> van de Tweede Kamer over het rapport *Aanpak van laaggeletterdheid*** 2/8

*Vraag 1*

*Bestaan er wezenlijke verschillen tussen de problematiek van voortijdig schoolverlaten en de problematiek van laaggeletterdheid, die verklaren dat bij de problematiek van laaggeletterdheid geen doelstellingen in termen van reductie van het aantal laaggeletterde ingezetenen zijn geformuleerd, maar dit wel (en met succes) is gebeurd bij de reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters?*

De problematiek rond voortijdig schoolverlaten verschilt wezenlijk van de problematiek rond laaggeletterdheid, onder meer doordat de maatschappelijke groepen waarbij deze problemen spelen, niet gelijk zijn.

Het beleid ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten richt zich op leerplichtige kinderen en jongeren. Deze doelgroep is bij de beleidsmakers goed in beeld, want voortijdig schoolverlaters worden geregistreerd.

Bij de aanpak van laaggeletterdheid richt het beleid zich op (jong-)volwassenen die moeite hebben met taal en/of rekenen maar die niet verplicht op cursus kunnen worden gestuurd en die ook niet verplicht zijn om niveau 2F te behalen. Deze doelgroep is moeilijk te bereiken: wie ertoe behoren staat nergens geregistreerd.

Of het feit dat het laaggeletterdenbeleid zich op een andere doelgroep richt dan het schoolverlatersbeleid een verklaring is voor het gegeven dat er geen doelstellingen zijn geformuleerd voor de reductie van het aantal laaggeletterde ingezetenen, hebben wij niet onderzocht.

*Vraag 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?*

Het budget voor de aanpak van laaggeletterdheid bestaat uit drie onderdelen: investeringen in de infrastructuur (zoals het ontwikkelen van lesmateriaal en het opzetten van taalnetwerken), de bekostiging van de pilots Taal voor het Leven (van 2012 tot en met 2015) en het Educatiebudget voor het inkopen van taalcursussen. Voor 2016, 2017 en 2018 is er jaarlijks in totaal ongeveer € 74 miljoen beschikbaar. Hoe dit bedrag zich verhoudt tot het beschikbare budget in de jaren daarvoor, toont onderstaande tabel.

---

<sup>1</sup> De vragen van de Tweede Kamer zijn hier exact weergegeven zoals ze aan de Algemene Rekenkamer zijn voorgelegd; aan de formuleringen is niets veranderd.



**Budget rijksoverheid voor laaggeletterdheid (bedragen x € 1.000)**

<i>Jaar*</i>	<i>Investerings in infrastructuur</i>	<i>Pilots Taal voor het Leven</i>	<i>Educatiebudget</i>	<i>Totale middelen rijksoverheid</i>
2003	400		241.314	241.314
2004	400		240.447	240.847
2005	400		258.700	259.100
2006	400		248.399	252.399
2007	4.000		189.843	193.843
2008	4.000		197.591	201.591
2009	4.200		202.042	206.042
2010	4.001		150.445	154.446
2011	4.000		115.863	119.863
2012	4.000	2.949	111.604	118.553
2013	2.850	3.950	53.353	60.153
2014	3.715	5.000	53.884	62.599
2015	4.000	5.000	56.234	65.234
2016	18.300		56.234	74.534
2017	17.750		56.234	73.984
2018	17.200		56.234	73.434

\* De gegevens over de jaren 2003-2014 betreffen gerealiseerde bedragen; bij de jaren 2015-2018 gaat het om begrote bedragen.

In 2013 is het educatiebudget substantieel verlaagd en zijn ook de bestedingsregels voor dit budget aangescherpt. Tot 2013 mocht het educatiebudget ook worden besteed aan voortgezet onderwijs voor volwassenen, inburgering en re-integratie.

Het is niet bekend welk deel van het educatiebudget destijds naar cursussen voor laaggeletterden ging. Daardoor zijn de cijfers van vóór 2013 ook niet vergelijkbaar met de cijfers van de jaren daarna.

Naast het hierboven genoemde budget dat de rijksoverheid beschikbaar stelt voor de aanpak van laaggeletterdheid, kunnen gemeenten uit eigen middelen geld hiervoor inzetten. We hebben niet onderzocht in hoeverre gemeenten dit in de praktijk doen.



*Vraag 3*

4/8

*Welke andere landen staan er in de top-drie van OESO-landen<sup>2</sup> met de minste laaggeletterden?*

Op nummer 1 staat Japan. Op een gedeelde tweede plaats staan negen landen: Finland, Slowakije, Tsjechië, Nederland, Noorwegen, Australië, Estland, Zweden en België. Op de derde plaats staat Oostenrijk. Al deze landen scoren nog boven het OESO-gemiddelde.

*Vraag 4*

*Wat zijn de grootste kostenposten voor de bestrijding van laaggeletterdheid?*

Het grootste deel van het geld dat beschikbaar is voor laaggeletterdheid, komt uit het educatiebudget. Dit geld gaat naar gemeenten, die het besteden aan de inkoop van taal- en rekencursussen voor laaggeletterden en laaggecijferden. Zie ook ons antwoord op vraag 2.

*Vraag 5*

*Waarom geeft de Stichting Lezen en Schrijven aan dat het de minister van OCW niet lukt om de diversiteit van de doelgroep te bedienen? Welke groepen worden het eerst over het hoofd gezien?*

In onze enquête onder regiocoördinatoren van de Stichting Lezen & Schrijven hebben we gevraagd welke groepen wel en niet worden bereikt met de cursussen voor laaggeletterden. De uitkomsten van de enquête gaven aan dat het tot nog toe onvoldoende lukt om de diversiteit van de doelgroep voldoende te bedienen. Zowel het aandeel autochtone cursisten als het aandeel cursisten boven de 65 jaar is namelijk relatief gering. Hierbij moet worden bedacht dat blijkens ons onderzoek laaggeletterdheid juist onder ouderen vaker voorkomt en dat meer dan de helft van de groep laaggeletterden uit autochtonen bestaat.

*Vraag 6*

*Kan er überhaupt geconcludeerd worden 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 cursussen?*

Hoewel er onderzoek wordt gedaan naar effecten van taalcursussen, is niet bekend in welke mate taal- en rekencursussen bijdragen aan het verminderen van het aantal laaggeletterden en laaggecijferden in Nederland. Dit komt doordat niet wordt gemeten in

---

<sup>2</sup> OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.



hoeverre cursisten na het volgen van een cursus niveau 2F hebben bereikt. Daarom 5/8 hebben wij in ons rapport de minister van OCW aanbevolen om ervoor te zorgen dat er systematisch zicht ontstaat op het begin- en eindniveau van cursisten die een taal- of rekencursus hebben gevolgd. Alleen dan kunnen conclusies worden getrokken over de mate waarin het beleid bijdraagt aan het verminderen van het aantal laaggeletterden en laaggecijferden.

*Vraag 7*

*Zijn we afhankelijk van het OESO wat betreft cijfers over laaggeletterdheid?*

Ja, de OESO is op dit moment de enige organisatie die door middel van tests de vaardigheden van de bevolking van verschillende landen onderzoekt. Deze tests richten zich niet specifiek op het meten van laaggeletterdheid, maar wel op het vaststellen van de mate waarin de bevolking bepaalde basisvaardigheden, zoals taal en rekenen, beheerst. Op basis van het OESO-onderzoek stelt ieder land zelf een rapport op met cijfers en conclusies over de nationale situatie.

*Vraag 8*

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

Dat het OESO-onderzoek eens in de zes jaar wordt uitgevoerd, is wat ons betreft een gegeven. Los van de metingen van de OESO kan Nederland tussentijds ook eigen metingen uitvoeren, die dan wel op dezelfde manier moeten zijn uitgevoerd als het OESO-onderzoek, om de uitkomsten vergelijkbaar te laten zijn. Of eigen metingen wenselijk zijn, is een politieke afweging die mede afhangt van de kosten ervan. Ook andere metingen zijn belangrijk. Wij hebben de minister van OCW aanbevolen om te meten hoeveel laaggeletterden naar een cursus gaan en welk begin- en eindniveau de cursisten hebben. Wanneer dit regelmatig wordt gemeten worden ook de vorderingen in het realiseren van de beleidsdoelen beter zichtbaar.

*Vraag 9*

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

Iemand die op of boven niveau 2F scoort is volgens de definitie die het Ministerie van OCW hanteert geletterd; hij of zij behoort dan dus niet (meer) tot de doelgroep van het laaggeletterdenbeleid. Hoeveel mensen na een inburgeringscursus op of boven niveau 2F scoren, en dus geletterd zijn, is niet bekend.



Wel bekend is hoeveel inburgeringsplichtigen het examen hebben gehaald en dan dus niveau 2F beheersen. Op 1 april jl. is een meting gedaan waaruit bleek dat 48% van de 1.113 inburgeringsplichtigen die in het eerste kwartaal van 2013 naar Nederland waren gekomen, het inburgeringsexamen had gehaald. Mensen die na hun cursus en examen de Nederlandse taal niet actief meer gebruiken, kunnen wel terugvallen onder het niveau 2F. Hoe vaak dat voorkomt is niet bekend. 6/8

*Vraag 10*

*Waarom scoort Japan significant beter dan andere OESO-landen?*

Om deze vraag te beantwoorden zou aanvullend onderzoek nodig zijn. Het rapport *Laaggeletterdheid in kaart* van Buisman & Houtkoop (Den Bosch/Utrecht: Ecbo / Stichting Lezen & Schrijven, 2014) toont alleen de percentages laaggeletterden in verschillende landen. Ook de OESO toont in haar onderzoeken alleen percentages, zonder verklaringen te geven voor verschillen tussen landen.

*Vraag 11*

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

Nee. Het bereik en de impact van deze cursussen afzonderlijk zijn wel onderzocht, maar er is voor zover ons bekend geen *vergelijkend* onderzoek naar gedaan.

*Vraag 12*

*Is het effect van materiaal wat wordt ontworpen door Stichting Lezen en Schrijven gemeten en bewezen?*

De minister van OCW heeft onderzoek laten doen naar de methoden van de Stichting Lezen & Schrijven. Uit dit onderzoek is gebleken dat deze methoden effectief zijn.

*Vraag 13*

*In hoeverre heeft de regering de afgelopen jaren uitvoering gegeven aan de motie van het lid Celik, die de Tweede Kamer op 1 november 2011 met algemene stemmen heeft aangenomen en in hoeverre heeft de regering zich dus bij de bestrijding van laaggeletterdheid vastgelegd op de kwaliteit en resultaten van de sector volwasseneneducatie?*

Wij hebben hiernaar geen onderzoek gedaan. Wij verwijzen u voor een antwoord op deze vraag naar het Ministerie van OCW.



*Vraag 14*

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

Nee, de minister van OCW heeft geen basisniveau van digitale vaardigheden vastgesteld waaraan iedere burger zou moeten voldoen, zoals zij wel heeft gedaan voor de vaardigheden op het gebied van taal en rekenen.

*Vraag 15*

*Waarom lukt het tot nu toe niet om de diversiteit van de groep laaggeletterden goed te bedienen?*

Uit ons onderzoek blijkt dat de diversiteit van de doelgroep van het laaggeletterdenbeleid mogelijk niet voldoende wordt bediend. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar verklaringen voor dit feit. De minister van OCW heeft in haar bestuurlijke reactie op ons rapport toegezegd dat zij bij de evaluatie van de wetwijziging voor volwasseneducatie zal laten kijken naar de mate waarin gemeenten erin zijn geslaagd om met de grotere bestedingsvrijheid beter de diverse doelgroepen te bedienen. Zij zal de resultaten naar uw Kamer sturen en daarbij ook aangeven welke inzet zij nodig acht om het cursusaanbod beter te laten aansluiten op de diversiteit van de doelgroep. Wij verwachten dat met deze informatie van de minister deze vraag van de Tweede Kamer wordt beantwoord.

*Vraag 16*

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

Blijkens onze enquête onder regiocoördinatoren wegen beide factoren even zwaar. Wij hebben in de enquête gevraagd of er sprake was van een wachtlijst voor taal- en/of rekencursussen en zo ja, waardoor die wachtlijst werd veroorzaakt. De twee meest voorkomende antwoorden waren: een tekort aan budget en een tekort aan docenten/vrijwilligers. Beide antwoorden werden in de enquête even vaak gegeven.

*Vraag 17*

*Waarom zegt de minister van OCW 25 verschillende methoden voor handen te hebben om digitale vaardigheden te ontwikkelen, terwijl de Algemene Rekenkamer dit niet erkent?*



Het is juist dat de minister over ongeveer 25 verschillende instrumenten beschikt. **8/8**  
Wij merken echter wel op dat cursussen voor het verbeteren van digitale vaardigheden niet mogen worden bekostigd uit het budget van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Mensen die alleen moeite hebben met digitale vaardigheden behoren namelijk niet tot de doelgroep van het beleid. In ons rapport verwijzen wij in dit verband naar de motie van het Kamerlid Van Meenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 28 760, nr. 40) waarin de minister van OCW wordt verzocht om meer aandacht te besteden aan de bestrijding van digitale laaggeletterdheid.  
Binnen de huidige bestedingsregels van het WEB-budget is het niet mogelijk om mensen die alleen moeite hebben met digitale vaardigheden een cursus aan te bieden. Gemeenten kunnen wel uit eigen middelen de door de minister genoemde methoden aanbieden.