

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences

Waar een wil is, is nog geen weg

Leone Verweij
Menno Fenger
Agnieszka Kanas



Waar een wil is, is nog geen weg

Juli, 2024

Auteurs

A. L. (Leone) Verweij, MSc.
Prof. Dr. H. J. M. (Menno) Fenger
dr. A. M. (Agnieszka) Kanas
Erasmus Universiteit Rotterdam
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)
Department of Public Administration and Sociology (DPAS)

Dit rapport maakt onderdeel uit van het onderzoeksproject Laaggeletterdheid als Barrière voor Participatie. Dit is een samenwerking tussen de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Stichting Lezen en Schrijven, de gemeenten Drechtsteden, Pijnacker-Nootdorp, IJsselgemeenten en Zoetermeer, prof. dr. Maurice de Greef (Vrije Universiteit Brussel), Divosa, en SAM. Het project wordt gefinancierd door ZonMw.



Inhoud

1. Inleiding.....	3
2. De opzet van het onderzoek	6
2.1 Aangesloten regio's in het onderzoek.....	6
2.2 Kwalitatieve onderzoeksmethoden.....	7
3. Het werkveld van laaggeletterdheid	9
3.1 Contextbeschrijving per regio	9
3.2 Knelpunten in de kenmerken van het vraagstuk.....	14
3.3 Knelpunten door een gebrek aan middelen	16
4. Het domein Werk en Inkomen	22
4.1 Laaggeletterdheid in het domein Werk en Inkomen	22
4.2 Knelpunten door een gebrek aan middelen	25
4.3 Knelpunten door hinderende overtuigingen	26
5. Barrières tussen de twee domeinen	29
5.1 Startcondities voor samenwerking	30
5.2 Dynamiek in de samenwerking.....	31
6. Conclusie en aanbevelingen.....	33
6.1 Aanbevelingen	34
7. Samenvatting Rapport 'Waar een wil is, is nog geen weg'	36
8. Geraadpleegde bronnen	38
Appendix 1. Geraadpleegde documenten	40

1. Inleiding

Ongeveer 2,5 miljoen mensen in Nederland zijn laaggeletterd (Algemene Rekenkamer, 2016). Hun lees-, schrijf-, reken- en/of digitale vaardigheden, samen de basisvaardigheden genoemd, zijn op dit moment niet goed genoeg om zelfstandig, volwaardig mee te doen in de samenleving. Praktisch gaat dit om het niet behalen van het eindniveau op het gebied van taal en rekenen van een vmbo, mbo 2- of mbo 3-opleiding (Stichting Lezen en Schrijven, 2021). Het niet beheersen van deze basisvaardigheden heeft veel negatieve gevolgen voor het leven van mensen. Laaggeletterden hebben een lagere levensstandaard dan niet-laaggeletterden. Ze zijn bijvoorbeeld ruim twee keer zo vaak langdurig arm (langer dan drie jaar), bijna drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering, voelen zich ongezonder en zijn ook ongezonder en hebben een grotere kans om eerder te overlijden dan niet-laaggeletterden (Buisman et al., 2013; Christoffels et al., 2016; Van der Heide & Rademakers, 2015; Twickler et al., 2009).

Veruit het merendeel van de laaggeletterden, 1,8 miljoen mensen, is tussen de 16 en 65 jaar oud (Algemene Rekenkamer, 2016). De overige bijna 740.000 mensen zijn ouder dan 65.¹ Een aanzienlijk deel van de laaggeletterden is dus onderdeel van de beroepsbevolking. Het niet beheersen van de basisvaardigheden heeft negatieve gevolgen op iemands werkende leven. Van de mensen die moeite hebben met leesvaardigheden, heeft 57% een betaalde baan tegenover 77% van de groep mensen die op het hoogste taal- en rekenniveau functioneren. Wanneer gekeken wordt naar rekenvaardigheden is dit verschil nog iets groter, namelijk 53% om 79% (Buisman et al., 2013). Bijna de helft van de laaggeletterden heeft dus geen betaald werk.

Om laaggeletterdheid aan te pakken heeft de Rijksoverheid sinds 2006 meerdere actieplannen ontwikkeld. Dit zijn *Aanvalsplan van A tot Z betrokken* in 2006, *Actieplan Laaggeletterdheid* in 2012 en *Tel mee met taal* in 2016 (Algemene Rekenkamer, 2016)². Dit laatste programma wordt door meerdere ministeries uitgevoerd, namelijk de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Volksgezondheid, Welzijn en Sport. *Tel mee met taal* is het startsein geweest voor specifiek geformuleerd nationaal beleid op het thema laaggeletterdheid. Tot de start van dit programma bevatte het beleid op het gebied van laaggeletterdheid geen specifieke doelen of streefwaarden (Algemene Rekenkamer, 2016). Jaarlijks maakt de Rijksoverheid budget vrij voor cursusaanbod en ondersteuning op het terrein van taal, rekenen en digitale vaardigheden, het wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) budget. Dit was in 2023 bijvoorbeeld rond de 80 miljoen euro en in 2024 ongeveer 92 miljoen euro (Tel mee met Taal, 2023). Deze WEB gelden worden verspreid over de verschillende arbeidsmarktregio's en via aanbestedingstrajecten uitgegeven. De doelgroep van deze gelden zijn niet-inburgeringsplichtige volwassenen (18+; Expertisepunt Basisvaardigheden, 2022).

Naast het nationale beleid stelt elke arbeidsmarktregio ook een regionaal programma voor de aanpak van laaggeletterdheid op. De huidige programma's lopen van 2020 tot 2024. Naast het bestaan van deze regionale programma's zijn gemeenten vanaf 2020 verantwoordelijk voor de aanpak van laaggeletterdheid. Het doel is dat eind 2024 alle gemeenten effectief de regie voeren over de aanpak

¹ Bij kinderen van 15 jaar en jonger wordt nog niet gesproken van laaggeletterdheid, al kunnen problemen met basisvaardigheden in deze groep uiteraard ook voorkomen.

² Kamerstuk II 2005/06, 30300-VIII, nr. 142. 'Van A tot Z betrokken' Aanvalsplan Laaggeletterdheid 2006-2010. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30300-VIII-142-b1.pdf>

Kamerstuk II 2010/11, 28 760, nr. 22. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Geletterdheid in Nederland. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28760-22.pdf>

van laaggeletterdheid. De gemeente is dan de centrale speler in een netwerk van partijen die zich bezighouden met het onderwerp laaggeletterdheid.³ Op het moment van schrijven wordt er een verkenning uitgevoerd voor de vernieuwing van *Tel mee met Taal* (Tel mee met Taal, 2024).

Zoals zojuist beschreven zijn mensen die de basisvaardigheden niet goed genoeg beheersen bijna drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering en ervaren zij barrières om volledig te participeren in de maatschappij. Zowel nationale als internationale literatuur laat zien dat het verbeteren van de basisvaardigheden positieve effecten heeft. Zo is 20 tot 30% van de deelnemers na een taaltraject actiever op de arbeidsmarkt dan ze voor het traject waren (De Greef et al., 2018; Friedlander et al. 1996; Sabatini et al. 2011; Shi en Tsang 2008). Ondanks deze positieve resultaten wordt in het domein Werk en Inkomen nog maar beperkt ingezet op het verbeteren van de basisvaardigheden. De tussenevaluatie van *Samen Voor Zuid* liet zien dat slechts 1% van de ingezette instrumenten in de periode 2018-2020 zich richtte op het verbeteren van taalvaardigheid (Van der Aa et al., 2021). Dit betrof zowel trajecten voor Nederlands als tweede taal en trajecten ter versterking van de basisvaardigheden.

Dit rapport maakt deel uit van het grotere onderzoeksproject *Laaggeletterdheid als barrière voor participatie?* In dit onderzoeksproject staat het leggen van de connectie tussen het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid centraal. *Laaggeletterdheid als barrière voor participatie?* wordt geleid door de Erasmus Universiteit en wordt uitgevoerd in samenwerking met de regio's Drechtsteden, IJsselgemeenten, Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp, Stichting Lezen en Schrijven, Divosa, SAM en de Vrije Universiteit Brussel. Het onderzoeksproject heeft drie hoofddoelen. Het eerste doel is het in kaart brengen van niet-inburgeringsplichtige, laaggeletterde inwoners in de bijstand in de vier betrokken regio's. Het onderzoek focust specifiek op mensen die het Nederlands goed tot voldoende spreken (NT1'ers). Dit zijn mensen met Nederlands als moedertaal of mensen met een andere moedertaal, die het Nederlands later geleerd hebben. Het tweede doel is het stimuleren van inwoners om aan relevant educatieaanbod mee te doen. Als laatste worden de effecten van het volgen van dit educatieaanbod op het welbevinden van de deelnemers onderzocht. De focus ligt hierbij niet alleen op de ontwikkeling van de basisvaardigheden, maar op algemeen welzijn. Zoals eerder beschreven heeft eerder onderzoek aangetoond dat educatieaanbod op vele aspecten van het leven van mensen positieve effecten heeft (De Greef et al., 2018; Friedlander et al. 1996; Sabatini et al. 2011; Shi en Tsang 2008).

Dit rapport is het resultaat van een éénjarige verkenning van het werkveld van laaggeletterdheid, het domein Werk en Inkomen en hun connectie in bovengenoemde regio's. Het rapport beschrijft de uitgangspositie in de betrokken regio's en richt zich daarnaast op de knelpunten die worden ervaren in het samenbrengen van de twee domeinen. Het rapport biedt hiermee niet alleen inzichten voor *Laaggeletterdheid als barrière voor Participatie?*, het biedt ook een spiegel voor andere gemeenten. Gezien het feit dat *Laaggeletterdheid als barrière voor Participatie?* NT1'ers als doelgroep heeft, gaat dit rapport over de werkzaamheden van de twee domeinen en de samenwerking tussen de twee domeinen op dit gebied. Dit betekent dat de successen die zijn behaald in het bereiken van mensen die het Nederlands nog niet voldoende spreken (NT2'ers) in dit rapport buiten beschouwing worden gelaten.

³ Kamerstuk II 2019/20, 28 760, nr. 84. Brief van de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd op <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28760-84.pdf>

Het rapport is als volgt opgebouwd: In hoofdstuk 2 beschrijven we de onderzoeksmethodologie van dit onderzoek. In hoofdstuk 3 beschrijven we het werkveld van laaggeletterdheid in de aangesloten gemeenten en de knelpunten die zij ervaren. In hoofdstuk 4 staan het domein Werk en Inkomen, het werk dat daarin al wordt uitgevoerd op het thema laaggeletterdheid en de knelpunten die zij ervaren in het (verder) opnemen van het thema in hun werkzaamheden centraal. In hoofdstuk 5 bespreken we vervolgens de bestaande barrières tussen deze twee domeinen die het samenbrengen van de twee verhinderen. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

2. De opzet van het onderzoek

In dit verkennende onderzoek waren een drietal onderzoeksvragen leidend:

- (1) Hoe ziet het werkveld van laaggeletterdheid eruit in de betrokken gemeenten en welke knelpunten ervaren zij in het uitvoeren van hun werk?
- (2) In hoeverre staat laaggeletterdheid op de agenda in het domein Werk en Inkomen en welke knelpunten ervaart dit domein in het (verder) opnemen van dit thema?
- (3) Welke barrières zijn er in het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we interviews gehouden met betrokkenen in de verschillende gemeenten en hebben we beleidsdocumenten geanalyseerd. In dit hoofdstuk bespreken we de onderzoeksopzet in meer detail. Eerst gaan we in op de verschillende regio's die onderdeel uitmaken van het onderzoek. Daarna worden de dataverzameling en analyse behandeld.

2.1 Aangesloten regio's in het onderzoek

In het kader van dit onderzoek zijn het werkveld van laaggeletterdheid en het domein Werk en Inkomen in de regio's Drechtsteden, IJsselgemeenten, Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp in kaart gebracht. Deze regio's vormen een mooi scala aan verschillende groottes qua inwonersaantallen, percentage laaggeletterden en bestuurlijke indelingen van het domein Werk en Inkomen. Deze verschillen maken het mogelijk om verschillende contexten in het onderzoek mee te nemen en om gedeelde en unieke kenmerken te onderscheiden. Voor een overzicht van deze kenmerken, zie Tabel 1.

Tabel 1

Demografische en bestuurlijke informatie aangesloten regio's

	Drechtsteden	IJsselgemeenten	Zoetermeer	Pijnacker-Nootdorp
Inwoneraantal	270.000	145.000	130.000	58.000
% beroepsbevolking laaggeletterd	14%	12%	12%	9%
Bestuurlijke indeling domein Werk en Inkomen	Samen in Sociale Dienst Drechtsteden	Samen in Gemeenschappelijke Regeling IJsselgemeenten	Inkomen binnen gemeenteorganisatie, Werk in werkbedrijf De Binnenbaan	Beiden binnen gemeenteorganisatie

In de regio Drechtsteden heeft 14% van de beroepsbevolking moeite met de basisvaardigheden (<https://geletterdheidinzicht.nl/dashboard>). Wel zien we een groot verschil tussen de verschillende gemeenten in deze regio. Zo is het aandeel laaggeletterden in Alblasterdam 4% tegenover 22% in Dordrecht. In de Drechtsteden zijn zowel uitvoerings- als beleidstaken in het domein

van Werk en Inkomen gedelegeerd aan de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Alhoewel de regio Drechtsteden als één geheel is aangesloten bij dit onderzoek heeft de verkenning voor dit onderzoek plaatsgevonden in de gemeente Dordrecht. Deze keuze is gemaakt op basis van praktische overwegingen met betrekking tot de beschikbare tijd voor de verkenning. Dordrecht is de centrumgemeente in de regio Drechtsteden en qua inwonersaantal, ongeveer 120.000 inwoners, de grootste. In totaal omvat de Drechtsteden ongeveer 270.000 inwoners.

De IJsselgemeenten is de tweede gemeenschappelijke regeling⁴ (GR) in deze verkenning. De gemeenten Capelle aan den IJssel (hierna: Capelle), Krimpen aan den IJssel (hierna: Krimpen) en Zuidplas maken deel uit van deze GR. Bij elkaar wonen er in deze regio ongeveer 145.000 inwoners. In de IJsselgemeenten ligt het aandeel van de beroepsbevolking dat moeite heeft met de basisvaardigheden rond het Nederlandse gemiddelde, van 10% in Zuidplas tot 13% in Capelle en Krimpen (<https://geletterdheidinzicht.nl/dashboard>). Net als de SDD voert de IJsselgemeenten uitvoerings- en beleidstaken uit op het gebied van werk en inkomen.

In de gemeente Zoetermeer heeft 12% van de beroepsbevolking moeite met de basisvaardigheden (<https://geletterdheidinzicht.nl/dashboard>). De indeling van de werk- en inkomensafdeling van Zoetermeer is binnen de onderzochte gemeenten uniek. Sinds 1 januari 2021 bestaat er namelijk een splitsing in de werkafdeling en de inkomensafdeling. Zoetermeer is onder de deelnemende gemeenten de enige met deze indeling. De inkomensafdeling is ondergebracht in de gemeenteorganisatie zelf. Deze afdeling behandelt nieuwe aanvragen voor bijstandsuitkeringen, keert deze uit en controleert de rechtmatigheid van de uitkeringen. De werkafdeling is ondergebracht in werkbedrijf De Binnenbaan. Consulents werkzaam bij De Binnenbaan zijn verantwoordelijk voor de re-integratie naar de arbeidsmarkt, of voor andere vormen van participatie van inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen. De gemeente Zoetermeer heeft ongeveer 130.000 inwoners.

De laatste betrokken gemeente is de gemeente Pijnacker-Nootdorp. In deze gemeente heeft 9% van de beroepsbevolking moeite met hun basisvaardigheden (<https://geletterdheidinzicht.nl/dashboard>). Hier worden, in tegenstelling tot de vorige regio's, zowel de taken op inkomen als de taken op werk binnen de gemeenteorganisatie uitgevoerd. Pijnacker-Nootdorp telt ongeveer 58.000 inwoners en valt daarmee onder de kleinere gemeenten in deze verkenning.

2.2 Kwalitatieve onderzoeksmethoden

De inzichten in dit rapport zijn verkregen door middel van interviews en documentenanalyse. De twee methoden zullen kort worden toegelicht.

Interviews

Er hebben 31 interviews plaatsgevonden met 51 professionals. Meer dan de helft van de interviews was één-op-één, bij de overige interviews waren er twee tot vier geïnterviewden aanwezig. Geïnterviewden waren beleidsmedewerkers van gemeenten op het thema laaggeletterdheid en Werk en Inkomen, bijstandsconsulenten⁵, senior uitvoeringpersoneel in het domein Werk en Inkomen, taalnetwerkcoördinatoren, regiocoördinatoren laaggeletterdheid, taaldocenten, welzijnsmedewerkers, vrijwilligers in de taalnetwerken en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven. De

⁴ Dit is een samenwerkingsverband tussen bestuursorganen van verschillende gemeenten. Zo is de GR IJsselgemeenten een samenwerking van de gemeenten Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel en Zuidplas op het gebied van sociale zaken.

⁵ Verschillende regio's gebruiken verschillende termen voor deze functie. In het rapport is gekozen voor bijstandsconsulent.

geïnterviewden zijn op verschillende manieren geworven. Een aantal deelnemers was al bij de hoofdonderzoeker bekend, door participatie in het onderzoeksproject. Andere deelnemers zijn via de deelnemers van het onderzoeksproject benaderd. De interviews hebben plaatsgevonden tussen november 2022 en december 2023. Op het moment van publicatie van dit rapport zullen sommige bevindingen uit de interviews de huidige situatie niet meer reflecteren. In het rapport zal op een aantal plekken expliciet worden gemaakt waar dit niet meer het geval is.

De interviews hebben zowel in persoon als via Teams plaatsgevonden. Ze zijn afgenomen met behulp van semigestructureerde topiclijsten. De interviews begonnen met korte achtergrondvragen over de functie van de geïnterviewde. Vervolgens werden de vragen gedifferentieerd op basis van diens functie. Zo werd bijvoorbeeld met beleidsmedewerkers over beleid op laaggeletterdheid gesproken, met bijstandscounselors over de rol van laaggeletterdheid in hun dagelijkse praktijk en met taalhuiscoördinatoren over hun taken. Interviews sloten altijd af met een bespreking van de relatie tussen het werkveld van laaggeletterdheid en het domein Werk en Inkomen, wat er in de ogen van de geïnterviewde goed gaat op het terrein van laaggeletterdheid en waar nog verbetering mogelijk is. Tot slot werden ook de wensen en behoeften in de context van laaggeletterdheid besproken. De interviews zijn opgenomen, getranscribeerd en gecodeerd met het programma Atlas TI. Een uitzondering hierop vormen de drie interviews waarvan geen opname beschikbaar is. Hiervan bestaan aantekeningen gemaakt tijdens het interview door de onderzoeker.

Documentenanalyse

Van alle betrokken gemeenten zijn openbaar beschikbare documenten onderzocht. Dit gaat om documenten als coalitieakkoorden, programmabegrotingen, beleidskaders voor het sociaal domein als geheel, als ook kaders op specifiekere thema's als laaggeletterdheid, armoede en schulden, schuldhelpverlening en cultuur, en programmabegrotingen. Ook zijn de regioplannen waaronder de betrokken gemeenten vallen geanalyseerd, evenals beleidskaders en jaarverslagen van bibliotheken. In totaal zijn er 105 documenten geanalyseerd, zie Appendix 1. In de documenten is onderzocht of laaggeletterdheid werd besproken. Wanneer dit het geval was, is onderzocht wat er precies over laaggeletterdheid in stond.

De documenten zijn geanalyseerd in Atlas TI. Uitzonderingen hierop zijn enkele programmabegrotingen die via het internet beschikbaar waren. Deze zijn online geanalyseerd op de begroting en op prestatie-indicatoren, waarna aantekeningen zijn gemaakt in Atlas TI. Naast het lezen van de documenten is er ook gebruik gemaakt van zoektermen als 'laaggeletterd', 'basisvaardigheden', 'taal', 'taalhuis' en 'WEB', om te voorkomen dat er relevante informatie gemist werd.

3. Het werkveld van laaggeletterdheid

In dit hoofdstuk staat het werkveld van laaggeletterdheid centraal. We beantwoorden onderzoeksvraag 1: Hoe ziet het werkveld van laaggeletterdheid eruit in de betrokken gemeenten en welke knelpunten ervaren zij in het uitvoeren van hun werk? We beschrijven het werkveld door in te gaan op bestaand beleid, het taalnetwerk en het huidige cursusaanbod. Nadat de context is geschetst, bespreken we de knelpunten die worden ervaren door de professionals in het werkveld van laaggeletterdheid in het uitvoeren van hun werk. De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op zowel de interviews als de documentenanalyse.

3.1 Contextbeschrijving per regio

Drechtsteden

Het beleid op laaggeletterdheid is in de arbeidsmarktregio Drechtsteden vastgelegd in een regioplan. Dit regioplan heeft het uitgangspunt dat het educatieaanbod laaggeletterden helpt om in diens dagelijks leven zelfstandiger te worden of zelfstandig te blijven. Om dit te bereiken heeft het regioplan drie speerpunten: (1) meer mensen motiveren om aan de slag te gaan met hun vaardigheden, (2) monitoren van bereik, opbrengst en kwaliteit van het aanbod, en (3) onderhouden van een netwerk dat hulp biedt aan hulpbehoevenden. Dit is in lijn met de actiepunten uit het nationale beleidskader *Tel mee met Taal*. Het regioplan richt zich op 16- tot 65-jarigen met speciale aandacht voor NT1'ers en benadrukt de integrale aanpak. Dit houdt in dat in de aanpak van laaggeletterdheid wordt gestreefd naar samenwerking met andere beleidsterreinen binnen de gemeente, zoals armoede en schulden, en ook naar samenwerking met organisaties buiten de gemeenteorganisatie, zoals onderwijs, gezondheidszorg en welzijnsorganisaties.

De gemeente Dordrecht geeft invulling aan de drie speerpunten door een integrale aanpak in het sociale domein, door werkgevers daarbij te betrekken en door hun eigen dienstverlening beter af te stemmen op de vaardigheden van burgers. In het coalitieakkoord 2018-2022 is een van de benoemde doelen het terugdringen van laaggeletterdheid. Echter, in dit coalitieakkoord komt het thema alleen terug in relatie tot preventie van laaggeletterdheid onder jongeren, niet in relatie tot volwasseneneducatie. In andere documenten, zoals bijvoorbeeld het huidige coalitieakkoord (2022-2026) en het beleidskader Armoede en Schulden wordt alleen het belang van begrijpelijke communicatie genoemd.

In Dordrecht is eind 2017 het Taalhuis gestart. Dit is een samenwerkingsverband, waarin verschillende partijen, zoals de gemeente, de bibliotheek en taalaanbieders werken aan de aanpak van laaggeletterdheid. De coördinator van dit Taalhuis heeft veelal een aanjagende rol in het netwerk van deze partijen. Op dit moment bestaat het taalnetwerk in Dordrecht uit een relatief groot aantal partijen. Er zijn zeven formele taalaanbieders, acht informele en non-formele aanbieders⁶ en een groep partijen die zelf geen aanbod hebben, maar mensen naar taalpunten doorverwijzen. Dit zijn

⁶ Formeel onderwijs refereert aan systematisch en gestructureerd leren in een omgeving ontworpen voor onderwijs met een professionele docent. Het heeft als doel om een erkend diploma of certificaat te behalen. Non-formeel onderwijs is minder gestructureerd en systematisch en kan ook plaatsen vinden in bijvoorbeeld een bibliotheek of wijkcentrum. Ook kunnen vrijwilligers het onderwijs uitvoeren, een professionele docent ondersteunt daar vaak dan wel bij. Non-formeel onderwijs is niet gericht op het halen van een diploma of certificaat. Informeel leren draait om het indirect leren van basisvaardigheden, bijvoorbeeld door een kookcursus in de bibliotheek. Het draagt minder systematisch en doelgericht bij aan niveauverhoging (Expertisecentrum Basisvaardigheden, z.d.).

partijen als het ziekenhuis, sociale wijkteams en de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Van de zeven formele partijen zijn er drie die aanbod hebben voor de doelgroep van dit onderzoek. De andere formele partijen hebben aanbod voor inburgeraars. Uniek in de Drechtsteden is dat de werkzaamheden van de bibliotheek op het gebied van laaggeletterdheid ook aanbesteed zijn. In de andere gemeenten krijgt de bibliotheek een subsidie voor de werkzaamheden op het gebied van laaggeletterdheid.

In het taalnetwerk fungeren de bibliotheek en buurtwerk Dordrecht als coördinatoren. Op het moment van schrijven van dit stuk is er geen samenwerkingsovereenkomst getekend in het netwerk. Het netwerk komt één of twee keer per jaar bij elkaar om de netwerkfunctie te verstevigen. Aan een hechtere binding hebben niet alle partijen op dit moment behoefte. Er wordt verschillend tegen het netwerk aangekeken. Sommige geïnterviewden zien de huidige vorm als effectief, anderen geven aan de grote bijeenkomsten als minder effectief te ervaren en pleiten voor een kleinere kerngroep. Deze tweede groep geeft aan dat het lastig is om iedereen samen te krijgen en een goede agenda op te stellen. De verschillende partijen in het netwerk hebben verschillende functies, waardoor niet alle informatie die besproken wordt in de grote bijeenkomsten voor iedereen relevant is.

Het aanbod aan volwasseneneducatie gericht op basisvaardigheden in Dordrecht is divers. Er is formeel, non-formeel en informeel taalaanbod. Er is aanbod specifiek gericht op NT1'ers en daarnaast is er aanbod gericht op NT2'ers. In het non-formele en informele circuit moet men denken aan taalcafés, taalmaatjes, boekenclubs en ook aanbod specifiek voor digitale vaardigheden, zoals een Klik & Tik cursus waar mensen leren werken met de computer en het internet. Speciale aandacht verdient de NT1 groep die bij de bibliotheek onder begeleiding van een vrijwilliger aan taalvaardigheden werkt. NT1 groepen zijn in de onderzochte gemeenten namelijk schaars.

IJsselgemeenten

Ook in het regioplan van de regio Rijnmond, de arbeidsmarktregio waar Capelle en Krimpen onder vallen, ligt de focus op het belang van basisvaardigheden ten behoeve van de zelfredzaamheid van mensen. Investing in deze vaardigheden moet leiden tot gelijke kansen op een gezond en kansrijk leven voor alle inwoners in de regio. Dit regioplan wijst NT1'ers, ex-inburgeraars, vroegtijdig schoolverlaters, inwoners met een migratieachtergrond en ouderen aan als specifieke doelgroepen. Ook in dit regioplan wordt een integrale aanpak benadrukt.

Ondanks dat de gemeente Zuidplas ook onderdeel uitmaakt van de GR IJsselgemeenten, valt de gemeente onder de arbeidsmarktregio en het regioplan van Midden-Holland. In dit plan staat ook de zelfredzaamheid van inwoners centraal. Het doel van regio Midden-Holland is om de aanpak van laaggeletterdheid te verankeren in de samenleving, zodat huidige en nieuwe laaggeletterden gestimuleerd worden hun vaardigheden te blijven ontwikkelen. Deze regio richt de aanpak op ouders van kinderen met een onderwijsachterstandscore, werkenden met onvoldoende basisvaardigheden, mensen die afhankelijk zijn van gemeentelijke steunregelingen, leerlingen binnen het VO en mbo, jongeren zonder startkwalificatie en ouderen. Een integrale aanpak wordt beschreven als doel.

De punten uit het nationale beleidskader *Tel mee met Taal* zijn leidend in beide regioplannen. De regio Midden-Holland is de enige die een numeriek doel heeft gesteld voor de werving van NT1 cursisten: het doel is om in de periode 2020-2024 5000 nieuwe mensen te werven, waarvan 40% (2000) mensen met een Nederlandse achtergrond.

Kijkend naar lokaal beleid is er een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de gemeenten op te merken. In Capelle is in november 2020 een lokale aanpak laaggeletterdheid

vastgesteld door de gemeenteraad. In de zomer van 2021 heeft dit zich geuit in een uitvoeringsplan, dat liep tot en met eind 2023. Dit lokale beleid heeft de volgende uitgangspunten: (1) inzetten op preventie, (2) vergroten van bewustwording en bespreekbaarheid van laaggeletterdheid, (3) signaleren van laaggeletterdheid en toe leiden naar aanbod en (4) stimuleren van leren en ontwikkelen door middel van passend cursusaanbod. Ook in het huidige coalitieakkoord wordt het belang van de aanpak van laaggeletterdheid benoemd en wordt expliciet benadrukt dat deze aanpak niet beperkt blijft tot de jeugd. Omdat Capelle ook werkt aan de integrale aanpak van laaggeletterdheid wordt in de programmabegroting van het sociaal domein van 2024 genoemd dat de integrale aanpak van armoede wordt versterkt door de verbinding tussen financiële problemen en laaggeletterdheid te verbeteren.

In Krimpen en Zuidplas is op zichzelf staand beleidskader geformuleerd op het gebied van laaggeletterdheid. Wel is het thema in een aantal andere beleidsstukken terug te zien. Zo wordt in Krimpen het thema in twee van de drie afgelopen coalitieakkoorden en in het huidige beleidskader van het sociaal domein benoemd. De focus ligt hier ten eerste op de bewustwording bij inwoners, organisaties en werkgevers. Daarnaast wordt benoemd dat het belangrijk is dat inwoners zich vrij voelen om het onderwerp te bespreken en dat ze weten waar zij terecht kunnen voor hulp. In de programmabegroting voor 2023 is het verminderen van het aantal laaggeletterden opgenomen als doel.

In Zuidplas zijn de ambities uit het regioplan van Midden-Holland terug te vinden in het collegeprogramma 2022-2026. Deze zijn vertaald naar twee SMART doelen: (1) *“Van de deelnemers aan de trajecten basisvaardigheden (formeel en non-formeel) betreft jaarlijks minimaal 20% de NT1 doelgroep”* en (2) *“Tenminste driekwart van de deelnemers van de trajecten basisvaardigheden ervaart een stijging van de taalvaardigheid en tenminste de helft van deze deelnemers ervaart een stijging van de digitale vaardigheden.”* Een derde SMART doel refereert aan het belang van begrijpelijke en duidelijke taal: *“Voor eind 2026 is minimaal 70% van de gemeentelijke communicatie (standaardbrieven, websiteteksten en andere uitingen naar inwoners) op B1 niveau, zodat inwoners begrijpen waarover wordt geschreven.”* Ook in het Armoede en Schulden 2024-2027 beleidskader komt laaggeletterdheid expliciet terug. Er wordt uiting gegeven aan de aanpak van laaggeletterdheid door middel van de volgende twee acties: *“Zuidplas gaat de bekendheid van en het bewustzijn over laaggeletterdheid vergroten binnen het maatschappelijk middenveld”* en *“Zuidplas gaat de bekendheid en bewustzijn van laaggeletterdheid vergroten binnen de eigen organisatie.”*

Ook in de vormgeving van het taalnetwerk zijn er verschillen tussen de drie gemeenten. Het Digi-Taalhuis in Capelle is in 2019 opgericht. In dit netwerk vormen de bibliotheek, een welzijnsorganisatie, de gemeente en één non-formele/informele taalaanbieder de stuurgroep. Hieromheen zitten partijen als de formele taalaanbieders, Centrum voor Jeugd en Gezin, Humanitas en een woningcorporatie. De stuurgroep komt ongeveer elke twee maanden bij elkaar. De focus ligt op meer bewustzijn creëren van laaggeletterdheid bij de partijen die nog niet betrokken zijn bij het taalnetwerk en om een start te maken met het doorverwijzen van mensen met onvoldoende basisvaardigheden naar het Digi-Taalhuis. Dit vraagt veel energie van het Digi-Taalhuis, want *“de partijen komen zeker niet naar je toe, zeker niet op dit thema”*. Het doel is om samenwerkingsovereenkomsten te sluiten met deze partijen, waarin wordt vastgelegd hoe laaggeletterdheid een vaste plek in de werkprocessen van deze organisaties kan krijgen. Het Digi-Taalhuis in Krimpen is nog jong, het is met het tekenen van een Taalakkoord officieel gestart in september 2023. Dit akkoord is ondertekend door de bibliotheek, de gemeente, welzijnsorganisaties

en Stichting Lezen en Schrijven. In juni 2024, ten tijde van het schrijven van dit rapport is het aantal deelnemers in het taalnetwerk gegroeid. Op dit moment zijn de volgende partijen aangesloten: Albeda-Zadkine, Bibliotheek aan den IJssel, Digi-Taalhuis Krimpen, Crimpen-Inn, Krimpenwijzer, Stichting Lezen en Schrijven, NLtraining, VluchtelingenWerk en de gemeente Krimpen aan den IJssel. In Zuidplas coördineert de bibliotheek het Digi-Taalhuis en het taalnetwerk. In dit taalnetwerk vallen naast Zuidplas ook Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen. Een breed aantal partijen zijn vertegenwoordigd, zoals de gemeenten, welzijnsorganisaties, huisartsen en scholen. In september 2022 hebben de betrokken partijen een Taalpact getekend. Het afgelopen jaar heeft dit netwerk zich gericht op het vormen van werkgroepen en doelen rondom thema's als armoede & schulden, gezondheid & welzijn en arbeid & participatie.

Wat betreft het aanbod op het gebied van basisvaardigheden kunnen inwoners van Capelle in Capelle zelf terecht voor formeel NT2 onderwijs, maar moeten ze voor formeel NT1 onderwijs naar Rotterdam reizen. Inwoners van Krimpen moeten voor formeel onderwijs naar Capelle of Rotterdam reizen en geïnteresseerden in Zuidplas moeten naar Gouda reizen. Non-formeel aanbod, zoals taalmaatjes of taal oefengroepen, is in de gemeenten zelf aanwezig, bijvoorbeeld bij de welzijnsorganisatie of kerk. In de drie gemeenten biedt de bibliotheek informeel aanbod aan, zoals taalcafés, leesclubs, breiclubs en Klik & Tikcursussen. In Zuidplas wordt er ook camouflageaanbod⁷ georganiseerd, zoals de cursussen *Grip op Geld* en *Voor jou en je kind*. In Capelle staat het starten van dit type aanbod op de agenda. Ook is er in Capelle eind 2023 een non-formele NT1 cursus gestart.

Zoetermeer

Zoetermeer is de centrumgemeente in de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal. Deze regio focust in het regioplan op het verminderen van laaggeletterdheid door het ontwikkelen van een doorlopende leerlijn tussen de verschillende taalpartners en educatietypen in de regio. De drie hoofdpunten uit het nationale beleid (verminderen van laaggeletterdheid, monitoren van kwaliteit en verstevigen van het taalnetwerk en regievoering van de centrumgemeente) worden in deze context toegelicht. In tegenstelling tot andere regioplannen wijst dit regioplan geen specifieke doelgroepen aan. Wel wordt de NT1 groep expliciet genoemd als belangrijk, gezien het tot dan toe beperkte bereik van deze doelgroep. Het regioplan zet ook in op een integrale aanpak.

Het regioplan is in Zoetermeer vertaald naar een lokaal actieplan voor de periode 2023-2025. Dit actieplan heeft drie hoofddoelen: (1) meer laaggeletterden bereiken door het betrekken van het maatschappelijk middenveld en werkgevers, (2) een integrale verbinding binnen het sociaal domein, waardoor laaggeletterdheid een vast onderdeel wordt van de werkprocessen op de (uitvoerende) afdelingen en (3) een compleet aanbod in Zoetermeer ontwikkelen, zodat er voor iedereen een geschikte optie tussen zit. De hoofddoelen zijn uitgewerkt in actiepunten, waar gewenste resultaten aan gekoppeld zijn. Deze zullen in 2026 geëvalueerd worden. Zo is in het kader van het derde punt, een compleet aanbod, een actiepunt over het groeien van camouflageaanbod opgesteld. Hieraan is het volgende beoogde resultaat gekoppeld: *“In 2023 en 2024 wordt onderzocht aan de balies van het Digi-Taalhuis en het IDO [Informatiepunt Digitale Overheid]⁸ hoeveel NT1'ers we reeds bereikt hebben en waar de hulpvraag ligt. Op basis daarvan wordt in 2024 camouflageaanbod ontwikkeld voor de specifieke NT1-doelgroep. Doel is om minstens 20 NT1'ers in 2024 te verwijzen naar het*

⁷ Dit is aanbod waarin basisvaardigheden niet centraal staan, maar er rondom een thema vaardigheden worden opgedaan. Zo kunnen deelnemers ook hun basisvaardigheden verbeteren.

⁸ Het IDO is een fysiek informatiepunt, veelal gevestigd in de bibliotheek, waar mensen naar toe kunnen met vragen over de digitale overheid.

(camouflage)aanbod. In Q1 van 2025 wordt dit geëvalueerd.” Ook heeft de gemeente sinds januari 2023 een effectenmonitor verplicht gesteld voor de taalaanbieders. Op basis van deze monitor gaat de gemeente analyseren of de beoogde groei in deelnemers aan taalaanbod behaald is.

In de gemeenteorganisatie als geheel groeit de aandacht voor laaggeletterdheid. Waar het coalitieakkoord van 2018-2022 laaggeletterdheid nog niet noemde, wordt het belang van de aanpak van laaggeletterdheid expliciet benoemd in het huidige coalitieakkoord 2022-2026. Daarnaast verwijzen de recente programmabegrotingen ook naar de doelen van het lokale actieplan.

Het taalnetwerk in Zoetermeer bestaat al meerdere jaren. Het Digi-Taalhuis is in 2015 geopend, op initiatief van de gemeente, stichting Lezen en Schrijven en de bibliotheek. Naast deze partijen maken de formele en non-formele taalaanbieders en de welzijnsorganisatie deel uit van het Digi-Taalhuis. Dit gaat nu om zes partijen, die meerdere keren per jaar samenkomen om de aanpak van laaggeletterdheid te bespreken. Ten tijde van de interviews werden er werksessies georganiseerd, waarin het Digi-Taalhuis, de gemeente, Stichting Lezen en Schrijven en de taalaanbieders met een WEB-relatie samen een visie op de aanpak van laaggeletterdheid opstelden.

Formeel en non-formeel taalonderwijs is beschikbaar in Zoetermeer. Naast deze partners zijn er nog informele taalaanbieders, zoals de bibliotheek, taalmaatjes en welzijnsorganisaties. Zij bieden aanbod als taalcafés, taal oefengroepen, taalmaatjes en leesgroepen.

Pijnacker-Nootdorp

Pijnacker-Nootdorp valt ook onder de arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal en dus onder dezelfde regioplannen als Zoetermeer. In tegenstelling tot Zoetermeer heeft Pijnacker-Nootdorp het regioplan niet vertaald naar een lokaal actieplan. Ook kwam het thema laaggeletterdheid pas in het coalitieakkoord van 2022-2026 naar voren. De visie is dat volwassenen kwalitatief goed onderwijs kunnen volgen voor hun basisvaardigheden. Opvallend is dat sociale vaardigheden hier ook expliciet onder worden benoemd. De rol van de gemeente wordt beschreven als het ondersteunen van taalaanbieders en het Digi-Taalhuis. De integrale aanpak van laaggeletterdheid is ook in deze gemeente een belangrijk thema. Zo zijn laaggeletterden één van de groepen zijn waar in het beleid op schuldhelpverlening speciaal aandacht aan geschonken wordt. Ook in de nieuwe visie op het Sociaal Domein, geformuleerd in 2024, is aandacht voor de integraliteit van laaggeletterdheid. Zo wordt het thema genoemd als factor in het hoofdstuk ‘Samenhangende opgaven’. Dit hoofdstuk bespreekt de drie grootste opgaven die Pijnacker-Nootdorp ziet voor het sociaal domein in de komende jaren, namelijk bestaanszekerheid, positieve gezondheid en kansengelijkheid. Inzetten op het terugdringen en voorkomen van laaggeletterdheid wordt gezien als onderdeel van het stimuleren van gelijke kansen. Ook stelt de Visie Sociaal Domein een doel voor de eigen dienstverlening: *“Alle geschreven documenten (waaronder brieven en beschikkingen) en ook de digitale en fysieke informatie worden aangepast en op taalniveau A2/1F gebracht.”* Naast de beleidsstukken van de gemeente, heeft ook de bibliotheek het thema opgenomen in haar beleidskader. Deze geeft speciale aandacht aan gecijferdheid.

Het taalnetwerk in Pijnacker-Nootdorp bestaat al meerdere jaren. Ten tijde van het schrijven van dit rapport is het verder samenbrengen van dit netwerk een prioriteit, waaraan de bibliotheek, Stichting Lezen en Schrijven en de taalaanbieders werken. Het Digi-Taalhuis zoekt actief naar taalvragers in de eigen gemeente en werkt nauw samen met het Digi-Taalhuis Lansingerland, een aangrenzende gemeente. Zo zullen beide Digi-Taalhuizen later in 2024 starten met het programma

*Taal op de Werkvloer*⁹. Ook is er in de tijd tussen de interviews en het schrijven van het rapport naast een inhoudelijke coördinator ook een coördinator voor de vrijwilligers aangenomen in het Digi-Taalhuis. In het verleden is er een convenant getekend voor de periode 2016-2017, om de samenwerking tussen de gemeente, bibliotheek, Stichting Lezen en Schrijven en het ROC Mondriaan (de toenmalige taalaanbieder) vast te leggen. Dit convenant is na 2017 niet verlengd en op dit moment is er geen taalpact of convenant dat de verschillende partijen in het netwerk officieel aan elkaar bindt.

Inwoners van Pijnacker-Nootdorp kunnen voor formeel en non-formeel taalonderwijs terecht bij dezelfde partijen als inwoners uit Zoetermeer. Het aanbod kan wel lokaal in de gemeente georganiseerd worden. Voor informeel aanbod kunnen inwoners terecht bij de bibliotheek. Hier worden taalcafés en taalmaatjes aangeboden.

3.2 Knelpunten in de kenmerken van het vraagstuk

Het doel van de aanpak van laaggeletterdheid onder volwassenen is inwoners de mogelijkheid aanbieden hun basisvaardigheden te verbeteren. Uit de interviews met de professionals uit het werkveld van laaggeletterdheid kwam een aantal knelpunten naar voren waardoor het lastig is om het NT1 aanbod echt van de grond te krijgen. Deze knelpunten worden hieronder besproken.

Ten eerste vertelden geïnterviewden dat NT1'ers zich vaak schamen voor het feit dat ze de basisvaardigheden niet beheersen. Mensen zijn bang om op onbegrip te stuiten of om uitgelachen te worden. Daarom zijn zij weinig geneigd om hulp te zoeken. Ten tweede, gaven geïnterviewden aan, heeft een deel van de NT1'ers die moeite hebben met de basisvaardigheden in het verleden nare ervaringen gehad met onderwijs. Op school kregen ze niet de hulp die ze nodig hadden of werden dom genoemd. Voor hen is het idee om naar taalaanbod te gaan daardoor zeer onaantrekkelijk. Ten derde zien de geïnterviewde professionals dat gebrekkige basisvaardigheden veelal overlappen met andere problematiek, zoals schulden, langdurige werkloosheid en psychologische problemen. Deze problematiek creëert stress en een hoge mentale last voor mensen. Hierdoor blijft er minder ruimte over om mee te doen aan aanbod. Ook gaven professionals uit het werkveld van laaggeletterdheid aan dat er praktische barrières zijn die mensen weerhouden van naar aanbod gaan. Daarbij gaat het om (1) mensen hebben geen oppas voor hun kinderen als ze naar een cursus zouden gaan, (2) de reistijd naar het aanbod is te lang, (3) het is lastig het aanbod te combineren met werkverplichtingen en (4) er is gebrek aan steun vanuit de omgeving. Als laatste moet benoemd worden dat een deel van de mensen simpelweg geen interesse heeft in of behoefte heeft aan het aanbod. Mensen die moeite hebben met hun basisvaardigheden hebben veelal strategieën om de maatschappij te navigeren, bijvoorbeeld door creatieve manieren te ontwikkelen om taken op werk te doen of door de steunen op een sterk netwerk. Gebruikmaken van educatief aanbod is dus niet voor iedereen een gewenste stap om basisvaardigheden te verbeteren.

Als gevolg van de bovengenoemde barrières is er onder NT1'ers weinig vraag naar aanbod. Op basis van de interviews kan een vicieuze cirkel herkend worden: het gevolg van de beperkte vraag is dat er ook weinig tot geen aanbod is voor NT1'ers en dat er niet actief geworven wordt onder NT1'ers. De professionals in het laaggeletterdheid werkveld gaven aan dat de komst van commerciële partijen in het netwerk door de aanbesteding van de WEB gelden dit probleem nog lastiger kan maken. Waar er bij niet-commerciële partijen soms wel ruimte is om voor een kleine groep of voor individuen

⁹ *“Taal op de Werkvloer”* is een programma dat draait om het geven van taaleducatie op de werkvloer. Er wordt tijd vrijgemaakt voor taalonderwijs, dat gefocust is op vaardigheden die aansluiten bij het werk.

aanbod te faciliteren, komt NT1 aanbod bij commerciële aanbieders niet van de grond. Het is voor hen namelijk niet rendabel om dit aanbod op zeer kleine schaal aan te bieden.

Wegens het gebrek aan aanbod voor NT1'ers worden NT1'ers soms bij NT2'ers in de groep geplaatst. Taaldocenten, beleidsmedewerkers laaggeletterdheid en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven beschrijven drie negatieve gevolgen van deze combinatie voor NT1'ers. Ten eerste wordt zo niet (volledig) aan de hulpvraag van NT1'ers voldaan. NT2 aanbod omvat veelal het oefenen van de spreekvaardigheden, maar dit is niet de hulpvraag van NT1'ers. Ten tweede zijn de niveaoverschillen tussen NT1'ers en NT2'ers aanzienlijk. Het aanbod wordt ingestoken op het niveau van de NT2'ers. NT1'ers werken dan onder hun niveau, wat demotiverend voor hen is. Ten derde komt het voor dat NT1'ers gevraagd wordt hun mede NT2-cursisten te helpen, omdat ze op hen voorlopen. Zo is er minder aandacht voor hun eigen hulpvraag. Een geïnterviewde vertelde over een van haar NT1-cursisten: *"Een van mijn cursisten ging naar les. Yes, eindelijk voor elkaar gekregen. Hij is halverwege de eerste les boos weggelopen, want hij zat in een groep met buitenlanders. "Dat ga ik niet doen, dat ga ik niet doen", zei hij. En dat snap ik. Het is een heel andere hulpvraag."*

Naast een gebrek aan aanbod voor NT1 kwamen in de interviews ook knelpunten gerelateerd aan de context van het vraagstuk naar boven. Door de aanbesteding van de WEB gelden is er commercie geïntroduceerd in het veld. De ontstane mix van commerciële en niet-commerciële belangen wordt soms als lastig ervaren: *"Ik denk dat we ook wel een andere soort visie hebben,"* vertelde een medewerker van een niet-commerciële organisatie. Een vrijwilliger herinnerde zich dat een commerciële partij over een overleg zei: *"Ik kan nog wel komen, maar ik heb mijn uren voor deze maand eigenlijk al wel helemaal besteed."* *"Kijk",* zei deze persoon, *"Ik ook",* zei ik bij wijze van een grapje *natuurlijk hè, maar ja, dat maakt het niet altijd makkelijker."* Dit knelpunt in de samenwerking is ook terug te zien in de rol van de commerciële partijen in het taalnetwerk. Zo zette in één gemeente een commerciële partij redelijk aan het begin van een kalenderjaar een stap terug in het netwerk, omdat hun budget voor dat jaar al op was. Deze partij zag de taalnetwerkoverleggen daarom als minder relevant, sloot niet meer aan en werd de rest van dat jaar geïnformeerd wanneer er nieuws was.

Ook lukt het commerciële partijen niet altijd om te leveren wat afgesproken is. Een aantal partijen is nieuw in de desbetreffende regio's en moet zich nog inbedden in het taalnetwerk in de regio, om doorverwijzing naar cursusaanbod op gang te krijgen. Hier blijkt veel tijd overheen te gaan en niet elke aanbieder is uiteindelijk succesvol in het werven van deelnemers. In één gemeente heeft een taalaanbieder de opdracht die ze gewonnen had in de aanbesteding teruggegeven aan de gemeente, omdat ze niet aan de opdracht kon voldoen. Daarnaast is er een docentengebrek. Door de groeiende aandacht voor laaggeletterdheid is er opeens veel meer vraag naar vakspecialisten. Aan deze vraag kan niet overal worden voldaan.

Als laatste remt een gebrek aan bestuurlijke aandacht de aanpak van laaggeletterdheid. De bestuurlijke periode op gemeenteniveau is vier jaar. Partijen moeten iedere vier jaar herkozen worden. Laaggeletterdheid wordt, door het werkveld zelf, niet gezien als een thema waarop bestuurders denken bij de burgers te kunnen 'scoren'. Als gevolg, beredeneren professionals in het werkveld, krijgt het thema minder aandacht.

In de aanpak van laaggeletterdheid bestaan er dus een aantal knelpunten, die voortkomen uit kenmerken van het vraagstuk. Ten eerste ervaren NT1'ers barrières in het gebruik maken van bestaand aanbod. Dit komt door schaamte, slechte schoolervaringen, multiproblematiek zoals ook gezondheids- en financiële problemen, en door praktische zaken zoals een gebrek aan oppas of te lange reistijd. Dit

gebrek aan vraag leidt tot een gebrek aan passend aanbod, dat weer tot een gebrek aan vraag leidt. Als laatste creëren de commercialisering van het aanbod in en een gebrek aan bestuurlijke aandacht verdere knelpunten.

3.3 Knelpunten door een gebrek aan middelen

Op basis van de interviews met beleidsmedewerkers en professionals in het werkveld kan geconcludeerd worden dat er ook knelpunten in de aanpak van laaggeletterdheid voortkomen door een gebrek aan middelen. Deze gebrekkige middelen zijn door de auteurs van dit rapport in vier groepen verdeeld, namelijk een gebrek aan tijd, (flexibel) geld, kennis en verantwoording.

Gebrek aan tijd

Het eerste knelpunt waar het werkveld van laaggeletterdheid tegenaan loopt is een gebrek aan tijd. Dit geldt voor zowel de beleidsmedewerkers binnen de gemeente als spelers in het taalnetwerk. De kwantitatieve capaciteit op het thema is niet groot genoeg om de aanpak van laaggeletterdheid echt goed aan te jagen.

Binnen de gemeenten is de kern van het knelpunt dat het thema laaggeletterdheid gedragen wordt door één beleidsmedewerker. Vooral in kleinere gemeenten heeft de beleidsmedewerker ook een scala aan andere thema's in de portefeuille. Deze medewerker heeft daardoor (te) weinig uren beschikbaar voor het onderwerp. Tussen de vier tot acht uur in de week is geen uitzondering in kleinere gemeenten, één beleidsmedewerker gaf zelfs aan tussen de één en vier uur te kunnen besteden aan het onderwerp en dat dit zonder de vaste overleggen waarschijnlijk nog minder zou zijn. In grotere gemeenten hebben beleidsmedewerkers meer tijd voor het onderwerp laaggeletterdheid, maar ook hier kunnen andere onderwerpen meer prioriteit krijgen. Urgentere kwesties zoals covid-19 of de energiecrisis, maar ook andere aspecten van de onderwijsportefeuille, zoals docententekorten en onderwijsongelijkheden, beperken de beschikbare tijd voor laaggeletterdheid.

Het effect van beperkte tijd wordt geïllustreerd in het volgende voorbeeld. Alle gemeenten vallen onder een regioplan, maar niet allemaal hebben ze dit plan vertaald naar een lokaal actieplan. In een gemeente waar de beleidsmedewerker ongeveer 16 uur per week heeft voor laaggeletterdheid is er een lokale aanpak opgesteld en is deze aanpak in 2023 aangenomen door de gemeenteraad. In andere gemeenten, waar de betreffende beleidsmedewerker uiterlijk acht uur heeft voor het thema laaggeletterdheid, is er geen lokale invulling van het regioplan opgesteld.

In gemeenten waar de beleidsmedewerkers minder uren begroot hebben voor de aanpak van laaggeletterdheid, fungeert interesse in het thema laaggeletterdheid als beschermende factor. Wanneer een individu interesse heeft in het thema, worden er soms meer uren aan het onderwerp besteed dan gebudgetteerd. Alhoewel deze interesse op dat moment een positief effect heeft op de aanpak van laaggeletterdheid, maakt dit het thema kwetsbaar en afhankelijk van de inzet en interesse van individuele medewerkers.

De partners in het netwerk hebben ook niet altijd genoeg tijd om nieuwe partners bij het netwerk en diens activiteiten te betrekken en de banden met bestaande partners te verstevigen. Ten eerste zijn er grote verschillen tussen de gemeenten in de hoeveelheid uren die er beschikbaar zijn voor het werk van het Digi-Taalhuis. Sommige Digi-Taalhuizen zijn door één parttimer bezet. Anderen worden bezet door twee of meerdere parttimers. Eén parttimer heeft niet genoeg tijd voor alle taken van het Digi-Taalhuis; het aanjagen van het netwerk, het aansturen van vrijwilligers en het houden van taalhuissprekuren. Zo moet een taalhuiscoördinator geregeld bijspringen bij educatie die

aangeboden wordt vanuit de bibliotheek: *“Gekscherend zeg ik wel eens: ik heb 20 activiteiten per week lopen en bij vijf is er dan een probleem [bijvoorbeeld geen docent] en dat is mijn werk”*. Al deze taken nemen uren weg die niet besteed kunnen worden aan het opbouwen van het taalnetwerk. Dit gebrek aan tijd draagt bij aan het langzaam op gang komen van een taalnetwerk en de moeite in het agenderen van laaggeletterdheid bij potentiële partners.

Ook educatieaanbieders merken een tijdstekort op. Zo is er gesproken met een medewerker van een welzijnsorganisatie, die aangaf erg afhankelijk te zijn van één vrijwilliger. Deze vrijwilliger heeft een sleutelfunctie in het coördineren van de vrijwilligers van het taalaanbod, omdat de welzijnsmedewerker daar zelf de tijd niet voor heeft. Dit illustreert dat taalaanbieders niet de tijd hebben voor alle benodigde taken en dat de bijkomende afhankelijkheid van een vrijwilliger ze ook kwetsbaar maakt.

Partijen van wie basisvaardigheden geen kerntaak zijn, komen ook tijd tekort om continue actief te zijn in het netwerk. Zo hebben welzijnsorganisaties vele andere taken die ze uitvoeren en hebben huisartsen de handen vol aan patiënten. De huidige kartrekkers in het netwerk benoemen soms de wens dat het netwerk door iedereen gedragen wordt en dat zij minder die kartrekker hoeven te zijn: *“Je wilt [het netwerk] ook niet te gemaakt hebben. Je wil graag dat je partners onderling dat contact met elkaar te weten te vinden, omdat je met zijn allen voor een bepaald doel strijdt”*. Door het tijdsgebrek dat vele professionals in het werkveld van laaggeletterdheid ervaren, kan men vraagtekens zetten bij de haalbaarheid van deze wens. Een illustratief voorbeeld is het taalnetwerk in één van de gemeenten dat is opgedeeld in een aantal themagroepen. Vanuit het Digi-Taalhuis was er de wens om met één vertegenwoordiger uit elke themagroep, het Digi-Taalhuis en de gemeente de stuurgroep van het netwerk te vormen. Uiteindelijk, zo beschreef een deelnemer uit één van de themagroepen, stapte niemand uit het netwerk naar voren om deze rol te vervullen. Als oplossing werd de adviseur van Stichting Lezen en Schrijven de vertegenwoordiger van deze groep en niet een partner uit de gemeente.

Gebrek aan (flexibel) geld

Een tweede middelengebrek betreft de financiële middelen. Geïnterviewde beleidsmedewerkers beschreven dat zij de WEB gelden als zeer inflexibel ervaren.¹⁰ In hun ogen zijn deze gelden alleen bedoeld voor het bekostigen van de educatie die inwoners kunnen volgen. Gemeenten zien daardoor geen manier om ze in te zetten voor meer ondersteunende doeleinden. *“Het zit zo strak, want wil je een pr-campagne doen, mag dat ook niet van dat geld. (...) Het voelt een beetje van, je kan niet trajecten zomaar doen, zonder dat je er iets voor doet om mensen te werven.”*

Ook omschreef een taalhuiscoördinator wat het gevolg is van het feit dat diens functie met een subsidie van de gemeente, die jaarlijks moet worden vastgesteld, wordt bekostigd. Doordat de subsidie elk jaar kan veranderen is er geen garantie dat de middelen het volgende jaar ook nog bestaan. Daarom kan de taalhuiscoördinator geen vast contract aangeboden worden. Dit zorgt weer voor veel wisselingen op die positie. Er komt een nieuwe coördinator, die alle spelers weer moet leren kennen. Zo kan het netwerk niet gestaag verder groeien.

Als aanvulling op de WEB-gelden zijn er in de periode 2020-2024 extra middelen beschikbaar gesteld voor de aanpak van laaggeletterdheid, de decentralisatiemiddelen. Dit is een bedrag dat

¹⁰ In gesprekken met het Ministerie van OCW en andere gemeenten komt naar voren dat zij wel meer ruimte zien in de mogelijke doeleinden van de WEB gelden. Er bestaat dus onduidelijkheid over de precieze kaders van de wet. Hierdoor verschilt de interpretatie van de wet per gemeente, waardoor sommigen zich beperkter voelen dan anderen.

oploopt van €5 miljoen in 2020 naar €7,3 miljoen in 2024 (VNG, z.d.). Deze middelen kunnen bijvoorbeeld worden ingezet voor het bekostigen van een taalhuiscoördinator of een regiocoördinator. Op het moment van het schrijven van dit rapport, juni 2024, is er geen plan vanuit de Rijksoverheid om deze middelen na 2024 te verlengen. Het wegvallen van deze middelen zou bijvoorbeeld betekenen dat belangrijke functies in het taalnetwerk vanuit anders budgetten gefinancierd moeten worden.

Naast de WEB gelden en decentralisatiemiddelen is er binnen gemeenten beperkt budget beschikbaar voor laaggeletterdheid. Zo is in de gemeente Zuidplas een Preventieakkoord opgesteld voor de periode 2020-2023. Eén van de doelen van dit akkoord is de verbetering van basisvaardigheden van inwoners. Echter staat er ook in het akkoord dat het beschikbare budget 0 euro is.

Gebrek aan kennis

Alhoewel de aanpak laaggeletterdheid nu op de agenda staat in alle betrokken gemeenten, is dit in het verleden niet het geval geweest. Dit betekent dat zowel de gemeente als het taalnetwerk soms de benodigde kennis aan het verzamelen zijn en zoeken naar de juiste werkwijze.

Gemeenten beschikken nog niet altijd over de benodigde kennis om beleid en de aanbesteding zo effectief mogelijk te schrijven. Een eerste voorbeeld Dit kan bijvoorbeeld komen doordat het aanbesteden van de WEB gelden nog nieuw is. In twee gemeenten is de huidige aanbesteding de eerste. Achteraf bleek dat er meer behoefte was aan alfabetiseringscursussen dan vooraf ingeschat door de beleidsadviseurs, aanbestedingsspecialist van Stichting Lezen en Schrijven en de marktconsultatie. Daardoor sloot de budgettering van de verschillende typen aanbod niet helemaal aan op de behoefte uit de gemeenten. Sinds 2024 is er budget dat gereserveerd was voor ander aanbod verplaatst naar de alfabetiseringscursussen.

Ook in een gemeente waar al meer ervaring met aanbesteding van de WEB gelden was, blijkt deze op nog niet alle gebieden optimaal te zijn verlopen. Een geïnterviewde vertelde over de aanbesteding in die gemeente: *“Eén van de twee [aanbieders] krijgt vooruitbetaald. We hebben niet afgesproken met die partij op basis van facturatie per cursist. De andere doet dat wel, daar zijn we eigenlijk blij mee, want er blijft een hele hoop geld op de plank liggen. Maar die [eerste] die krijgen dus voortdurend per kwartaal een heel groot bedrag en het lukt niet om cursisten te vinden. Nou, ik vind het zonde van het geld.”*

Deze twee voorbeelden illustreren dat de aanbesteding van de WEB gelden een complex proces is. Door te leren van eerdere aanbestedingen zal de aanbesteding steeds effectiever en efficiënter lopen, maar dit kost tijd.

In het taalnetwerk worden er ook knelpunten ervaren door een gebrek aan expertise. Beleidsmedewerkers, taalhuismedewerkers en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven geven aan dat potentiële partners veelal nog weinig tot geen kennis over laaggeletterdheid. Ze nemen nog niet deel aan de netwerken, terwijl ze een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in het signaleren van laaggeletterdheid. Daarom richten de Digi-Taalhuizen zich nu vooral op kennisdeling met deze potentiële partners. Een voorbeeld zijn huisartsen en werkgevers, maar ook loketten bij de gemeente. Zo gaf een medewerker van een Informatiepunt Digitale Overheid (IDO) aan dat in diens schatting alle bezoekers moeite hebben met (een deel van) de basisvaardigheden. Ondanks deze constatering vertelde de medewerker dat deze alleen NT2'ers op het bestaande aanbod wees. Zo wordt de potentie van het IDO nog niet volledig gebruikt. Om het herkennen en signaleren van laaggeletterden op in de

taalnetwerken is de juiste kennis nodig. Op basis van de interviews kan geconcludeerd worden dat deze kennisdeling door de kartrekkers in de netwerken niet een direct, meetbaar effect heeft op het aantal mensen dat de weg weet te vinden naar aanbod. Het creëren van samenwerkingsverbanden is een nodige stap, maar de meetbare resultaten volgen in de toekomst.

Gebrek aan verantwoording

Op zowel nationaal als lokaal niveau biedt het huidige beleid niet altijd de handvatten om andere spelers ter verantwoording te houden.

Op nationaal niveau draagt *Tel mee met Taal* gemeenten op de regierol in de aanpak van laaggeletterdheid op zich te nemen. Maar, *“Wat houdt die regievoering dan precies in? Dat weet niemand.”*, beschreef één van de geïnterviewden, *“En dat is meteen de uitdaging, want er zijn geen feitelijke definities in de zin van wat er onder regievoering wordt verstaan in de aanpak laaggeletterdheid”*. Het nationale beleid biedt op dit moment geen kaders en er is weinig controle vanuit de Rijksoverheid op het thema. De WEB gelden die gemeenten ontvangen zijn niet afhankelijk van geleverde prestaties. Er is dus geen prikkel voor gemeenten om beleidsmedewerkers in staat te stellen om de regierol op zich te nemen.

Op lokaal niveau toont de documentenanalyse aan dat het beleid op laaggeletterdheid veelal niet specifiek genoeg is en passende indicatoren en planning missen. Hierdoor is het voor beleidsmedewerkers lastig om voortgang te monitoren en bestuurlijke verantwoording te vragen. Ter illustratie, in de programmabegroting van Krimpen wordt het volgende doel omschreven: *“Het opzetten van een pilot Digi-Taalhuis door de bibliotheek in samenwerking met het al bestaande Taalnetwerk.”* Er is niet expliciet vastgelegd hoe en wanneer er verantwoording op dit doel wordt afgelegd. Ook onder de indicatoren staat niets over de werking van het Digi-Taalhuis. In Zuidplas, waar er duidelijke SMART-doelen zijn opgesteld, is het volgende doel in de programmabegroting van 2020-2023 opgenomen: *“inzetten op verwerving Nederlandse taal door terugdringen van laaggeletterdheid en verbeteren van taalvaardigheid van anderstaligen”*. Waar andere doelen in de begroting ook een prestatie-indicator en planning hebben, missen beide bij het doel zoals beschreven in Zuidplas. In de programmabegrotingen van 2021-2024 en 2022-2025 is dit doel geheel verdwenen. In de programmabegroting van Capelle wordt genoemd dat ze *“[inzetten] op het doorbreken van de cyclus op laaggeletterdheid door het versterken van de basisvaardigheden van jong en oud”*. Toch focussen de indicatoren vervolgens alleen op vroegtijdige schoolverlaters.

Ook in het taalnetwerk wordt een gebrek aan verantwoording gemerkt. De aansluiting van maatschappelijke partijen aan het taalnetwerk is vrijwillig. Een Digi-Taalhuis kan geen formele gevolgen verbinden aan het wel of niet actief meedoen van een andere partij. Gezien de nog prille leeftijd van veel Digi-Taalhuizen hebben zij op dit moment ook nog geen informele autoriteit en is hun rol voor andere geïnterviewden soms onduidelijk. Is het Digi-Taalhuis een fysieke plek of een netwerk? Wie horen erbij en wat zijn ieders verantwoordelijkheden? Op het moment dat het Digi-Taalhuis en het taalnetwerk volwassen zijn geworden, is het mogelijk dat deze onduidelijkheden en twijfels opgelost worden en het Digi-Taalhuis meer informele autoriteit kan genieten.

Gebrek aan continuïteit

De bovenstaande gebreken zijn met elkaar verbonden en leiden ook weer tot nieuwe knelpunten. Zo wordt er een gebrek aan continuïteit gecreëerd. Dit is ten eerste te wijten aan een gebrek aan tijd. Door een gebrek aan tijd kunnen veel beleidsmedewerkers niet continue aandacht aan het thema

laaggeletterdheid geven. Dit uit zich, bijvoorbeeld, in discontinuïteit in beleidskaders. In de ene periode is laaggeletterdheid wel onderdeel van een kader, maar de volgende periode kan het onderwerp ook weer verdwijnen. Zo bevat het beleidskader Armoede en Schulden 2018-2020 van Dordrecht het actiepunt *“Verkennen hoe signalering van laaggeletterdheid en doorverwijzing naar taalaanbieders een plek te geven in de lokale dienstverlening”*. Het daaropvolgende beleidskader voor de periode 2022-2026 bevat niets meer over de aanpak van laaggeletterdheid. In Krimpen werd laaggeletterdheid in het coalitieakkoord van 2018-2020 wel genoemd, maar in de twee daaropvolgende akkoorden niet meer.

Een tweede reden voor discontinuïteit is verloop van medewerkers. Dit is in de onderzoeksperiode zowel binnen de gemeenten als in het netwerk een knelpunt geweest. Wanneer de beleidsmedewerker op het thema vertrekt, ontstaat er een leemte. Zoals een beleidsmedewerker zei: *“Op het moment dat ik wegval, en ik heb ook het idee bij mijn collega's in de regio, dan hebben we een probleem.”* Gezien de huidige arbeidsmarkt zijn deze vrijvallende functies niet direct gevuld en er is niet altijd binnen de eigen organisatie iemand die deze leemte tijdelijk kan vullen. Daarnaast gaat door dit personeelsverloop expertise verloren en wordt het eerder besproken gebrek aan kennis versterkt.

Ook bij de partners in het netwerk is er sprake van personeelsverloop. Uiteraard is er een natuurlijk verloop in dit soort netwerken, maar factoren als een gebrek aan vaste geldstromen en de wisselende partners in het netwerk door de aanbesteding creëren een context waarin dit natuurlijke verloop versterkt. Een extreem voorbeeld is een Digi-Taalhuis waar er in één jaar tijd drie taalhuiscoördinatoren zijn geweest. Nieuwe partners moeten het landschap weer leren kennen, wat de ontwikkeling van het netwerk en het doorverwijzen van mensen naar het Digi-Taalhuis weer afremt. Zoals een taalhuiscoördinator beschreef: *“Het is een beetje dan het opnieuw uitvinden van het wiel (...). Maar dat maakt ook dat partners denken van oké, nieuw persoon, weer even een stapje terug en dan ga je weer bouwen. Dan voelt het heel kwetsbaar, want stel er komt weer een nieuw persoon, dan voelt het weer een stap terug.”*

Een laatste vorm van discontinuïteit is te zien in werkafspraken in de taalnetwerken. Zo zijn er in het verleden in gemeenten Taalpacten of Taalakkoorden Werkgevers¹¹ getekend door een verscheidenheid aan partijen binnen de gemeente. Door een gebrek aan middelen als tijd, geld en verantwoording houden deze netwerken geregeld op met bestaan. Bijvoorbeeld, in Dordrecht is in 2014 eerst het Bondgenootschap voor Geletterdheid Drechtsteden getekend. Dit Bondgenootschap toonde in de opvolgende jaren steeds minder activiteit. Vervolgens is 2019 het Taalakkoord Werkgevers getekend. Enkele jaren hierna hield de organisatie die verantwoordelijk was voor het aanjagen van dit akkoord hier mee op en kwam de verantwoordelijkheid bij het Leerwerkloket te liggen. In de tussentijd bestaat ook het Taalakkoord Werkgevers niet meer en worden geïnteresseerden op de website van het Leerwerkloket doorverwezen naar het programma *Taal op de Werkvloer*. Op de website van het leerwerkloket is nu het volgende te vinden: *“Het Taalakkoord is een mooie aanzet geweest voor werkgevers en taalaanbieders om bewust met het thema aan de slag te gaan. Taal op de werkvloer blijft onderdeel uitmaken van de reguliere dienstverlening van de Leerwerkloketten en uiteraard blijven wij bereikbaar voor advies en vragen.”* Netwerken veranderen

¹¹ Het Taalpact en het Taalakkoord Werkgevers zijn beide afspraken tussen verschillende partijen over een gezamenlijke aanpak van laaggeletterdheid. Het Taalakkoord Werkgevers focust op werkgevers. Het zijn netwerken waarin kennis en ervaring worden gedeeld (Stichting Lezen en Schrijven, z.d.; Tel mee met Taal, z.d.)

zo steeds van vorm en het wiel wordt dan opnieuw uitgevonden. Dit staat de effectiviteit van de netwerken in de weg.

Samenloop van gebreken

Alle genoemde knelpunten komen samen in het Preventieakkoord 2020-2023 van de gemeente Zuidplas. Eén van de doelen van dit plan is het verbeteren van de basisvaardigheden van de inwoners. Specifiek zou dit worden gedaan door bij werkgevers "*Taal op de Werkvloer*" te beginnen. In 2020 werd McDonalds als eerste partner genoemd. Eind 2023 is de looptijd van het akkoord voorbij en is "*Taal op de Werkvloer*" nergens gestart. Dit is te wijten aan meerdere factoren. Ten eerste was er een gebrek aan continuïteit van personeel. Alle initieel betrokken personen hebben in de tussenliggende jaren hun functie verlaten. Deze posities waren niet altijd direct gevuld en dus ontstond er een leemte in het netwerk. Ten tweede was er geen budget vrijgemaakt bij de gemeente om dit initiatief te realiseren. Ten derde was de benodigde expertise nog niet aanwezig. Het taalnetwerk was in de periode van 2020-2023 nog niet in het stadium waarin het betrekken van werkgevers een logische stap was. Het netwerk en ieders taken zijn op het moment van schrijven van dit rapport nog aan het uitkristalliseren. Als laatste is het niet duidelijk of de afgesproken monitoring op de voortgang (tweemaal per jaar) heeft plaatsgevonden. Als gevolg van deze gebreken is er geen actie ondernomen op het thema laaggeletterdheid.

4. Het domein Werk en Inkomen

In dit hoofdstuk staat het domein Werk en Inkomen centraal. We beantwoorden onderzoeksvraag 2: In hoeverre staat laaggeletterdheid op de agenda in het domein Werk en Inkomen en welke knelpunten ervaart dit domein in het (verder) opnemen van deze thematiek? Op basis van de interviews met (senior) uitvoerend- en beleid makend personeel in het domein Werk en inkomen, beleidsmedewerkers laaggeletterdheid, taalhuiscoördinatoren en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven beschrijven we eerst de stand van zaken, ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek, over de opname van laaggeletterdheid als thema in het domein Werk en Inkomen. Daarna gaan we in op de knelpunten die het (verder) opnemen van het thema

4.1 Laaggeletterdheid in het domein Werk en Inkomen

Drechtsteden

Ten tijde van de interviews was de SDD verdeeld in twee delen. Op het moment van schrijven maakte de SDD een organisatieverandering door, waardoor de organisatie nu niet meer exact onderstaande indeling heeft. Om een beeld te schetsen van het startpunt van de SDD op de opname van het thema verouderde informatie, wel te delen.

Het eerste van de twee delen, STAP (wat staat voor STabiliseren, Activeren, Participeren, de doelen van deze afdeling), is gericht op mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt, voor wie eerst stabiliseren van een aantal leefdomeinen nodig is. Het andere deel, ontwikkelen naar werk, richt zich op mensen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt. De keuze tussen beide afdelingen wordt gemaakt door de Poort, bij de eerste intake van iemand die een bijstandsuitkering ontving. Tijdens deze intake wordt er niet systematisch gevraagd naar iemands basisvaardigheden.

Wanneer een inwoner bij STAP binnenkomt, wordt hier in het eerste gesprek ook een uitvraag gedaan naar alle leefgebieden (zoals financiën, huisvesting, gezondheid). Basisvaardigheden maken geen onderdeel uit van deze eerste uitvraag. De problematiek van basisvaardigheden wordt wel gezien en anderstaligen werden deels ook doorverwezen naar aanbod of naar het Digi-Taalhuis. Daarentegen, vertelde een geïnterviewde, is *“laaggeletterdheid van autochtone Nederlanders [] niet een heel hoog bewustzijnspunt, zeg maar. Om mensen door te verwijzen, omdat je die vaak ook niet in beeld hebt.”*. Er zijn in het verleden trainingen en webinars aangeboden over laaggeletterdheid, maar een uitvoeringsprofessional beschreef dat er te weinig haakjes waren met het onderwerp in de dagelijkse praktijk om de verkregen informatie werkelijk toe te passen.

Wanneer dienstverlening voor “Ontwikkelen naar werk” passend wordt bevonden, gingen inwoners soms langs het arbeidsonderzoekscentrum (AOC). In het AOC wordt onderzocht wat iemand nodig heeft om door te kunnen stromen naar de arbeidsmarkt. Basisvaardigheden, met name lezen en schrijven, maken een onderdeel uit van sommige van de instrumenten die ingezet worden. Het gebruik van de basismeters van Stichting Lezen en Schrijven kan op het moment van onderzoek door één onderzoeker gebruikt worden. In het AOC wordt dus niet structureel gescreend op basisvaardigheden met specifiek daarvoor bedoelde meters. De geïnterviewde arbeidsonderzoeker gaf aan dat hoe iemand andere vragenlijsten invult wel informatie biedt over diens vaardigheden. Na het onderzoek schrijft de arbeidsonderzoeker een rapport, met daarin de aanbevelingen. Dit rapport wordt vervolgens gedeeld met de consulent van de inwoner. Het is aan deze consulent en de inwoner om te

bepalen welke instrumenten ingezet worden voor iemands ontwikkeling naar werk. Dit betekent dus dat niet iedereen voor wie taal aangeraden wordt als instrument ook automatisch aan taal gaat werken.

Binnen de afdeling 'ontwikkelen naar werk' volgt een deel van de inwoners het programma PERSPECT. Hierin volgen deze inwoners trainingen binnen de SDD en doen ze werkervaring op. Het afnemen van de basismeter maakt onderdeel uit van PERSPECT. Binnen PERSPECT kunnen mensen op drie niveaus taalonderwijs volgen. Op elk niveau is er één groep. Mensen volgen hier tweemaal in de week drie uur taalonderwijs, waarin taalvaardigheden rondom werk centraal staan. Ondanks dat er op meerdere plekken wel gekeken wordt naar het niveau van basisvaardigheden gaven consultants aan dat er alleen NT2'ers meedoen aan deze taallessen en dat de plekken beperkt zijn. Ook is het aantal mensen dat een bijstandsuitkering ontvangt en bij PERSPECT meedraait beperkt. Van de ongeveer 6300 mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, liepen er op het moment van het onderzoek tussen de 400 en 500 mensen bij PERSPECT. Ook is er niet voor iedereen bij PERSPECT die behoefte heeft aan taalaanbod meteen plek in een van de taalklassen.

De consultants geven aan nog niet gewerkt te hebben met NT1'ers die moeite hebben met de basisvaardigheden. Ze kunnen wel vertellen over kandidaten die aangeven 'hun bril vergeten te zijn' of 'thuis geen computer hebben', en dus hulp nodig hebben bij het invullen van formulieren of het schrijven van een cv. De signalen dat er NT1'ers zijn die moeite hebben met de basisvaardigheden zijn er wel, maar worden nog niet actief naar dienstverlening vertaald.

IJsselgemeenten

Bij de IJsselgemeenten wordt de Taalmeter¹² afgenomen tijdens het intakeproces. Onder medewerkers in de organisatie heerste er, op het moment van interviewen, nog veel onduidelijk over deze meter. Zo waren er onder het senior personeel in de uitvoering vragen over wie de meters precies afnemen, hoe dit precies gaat en wat de bijstandsconsulenten vervolgens met de verkregen informatie doen. De uitslag van de basismeter wordt, als het goed is, vastgelegd in Suite4Werk¹³. Of dit altijd wordt gedaan en of deze informatie wordt geraadpleegd door de uitvoeringsprofessionals is onbekend bij geïnterviewden. Het senior personeel geeft aan te denken dat "*het misschien meer [wordt] gezien als een verplicht nummer*" door de bijstandsconsulenten. Ze verwachten dat dit te wijten is aan een gebrek aan tijd en dat sommige bijstandsconsulenten het lastig zullen vinden om het gesprek over basisvaardigheden te voeren met de inwoner. Ook heeft men een vast werkproces, waar taal nu geen standaard onderdeel van uitmaakt. Deze factoren zorgen ervoor dat de informatie van de Taalmeter niet wordt gebruikt om te informeren hoe het gesprek met de inwoner of het re-integratietraject eruit gaat zien.

Vanuit de uitvoering kwamen wisselende signalen naar voren. Aan de ene kant vertelde één bijstandsconsulent dat ze altijd controleert of de uitslag van de Taalmeter in Suite4Werk staat en wanneer dit niet het geval is ze iemand de Taalmeter laat maken. Ook werd niet genoemd dat men het gesprek voeren lastig zou vinden. Aan de andere kant wordt laaggeletterdheid onder NT1'ers nog niet herkend door de bijstandsconsulenten. De consultants hebben het, wanneer het over basisvaardigheden gaat, over de NT2 doelgroep. Daarnaast omschrijven de bijstandsconsulenten dat

¹² Dit is een online instrument, dat wordt ingezet om te kijken of iemand mogelijk moeite heeft met lezen. Door een aantal taalvragen te beantwoorden, krijgt men direct een indicatie van het niveau van iemands vaardigheden.

¹³ Dit is een softwarepakket dat gebruikt wordt door gemeenten om informatie over uitkeringen en participatietrajecten van bijstandsgerechtigden te registreren.

ze een overzicht van al het aanbod missen en dus slecht zicht hebben op de opties die er voor de inwoners zijn.

Zoetermeer

In Zoetermeer wordt er niet structureel gescreend op de basisvaardigheden van inwoners in de bijstand. Er zijn wel twee intakes waarin informatie over de taalvaardigheden van inwoners naar boven komt. Op het moment van schrijven van dit rapport wordt de intakeprocedure vernieuwd. Onderstaande informatie is op sommige punten daarom verouderd.

De eerste intake is de domeincheck, die plaatsvindt zodra iemand een aanvraag heeft ingediend voor een bijstandsuitkering. Deze domeincheck levert twee mogelijke informatiebronnen op over de basisvaardigheden van de inwoner. De eerste is de wet Taaleis¹⁴. Bijstandsconsulenten en senior uitvoeringspersoneel gaven aan dat deze wet niet altijd voldoende handvatten biedt. Zo kunnen mensen aan de wet Taaleis voldoen, zonder de basisvaardigheden te beheersen. Zo zijn er NT1'ers die aan de wet voldoen, omdat ze naar de basisschool zijn geweest in Nederland, maar de basisvaardigheden niet voldoende beheersen. Een tweede voorbeeld zijn mensen die succesvol zijn ingeburgerd, maar daarna weinig tot niets meer met de Nederlandse taal hebben gedaan en in de loop van de tijd hun vaardigheden zijn verloren. De tweede, meer informele bron van informatie die wordt aangeboden tijdens de intake is het kijken naar signalen. *“Vaak zie je [het] ook gewoon aan de opleiding. Heeft iemand een startkwalificatie? Wat heeft hij gestudeerd?”*. Daarnaast biedt ook in hoeverre iemand in staat is de aanvraag te doorlopen informatie: *“[Het] is vaak al heel erg duidelijk doordat zij die hele aanvraagprocedure niet snappen en door iemand anders laten doen. Want ze begrijpen helemaal niets van dat hele formulier of die vragen.”*

De domeincheck kan dus informatie bieden over iemands basisvaardigheden. Het is wel aan de individuele professional om naast de wet Taaleis ook de andere bron aan te boren en er gevolg aan te geven. Zo kunnen ze inwoners doorverwijzen naar de welzijnsorganisatie, waar ook taalaanbod is, maar is dit geen vast onderdeel van het werkproces.

De tweede intake die wordt gedaan vindt plaats bij werkbedrijf De Binnenbaan. De consulenten die hier werkzaam zijn, begeleiden bijstandsgerechtigden naar werk of een andere vorm van participatie in de maatschappij, zoals vrijwilligerswerk. In deze intake wordt verder ingezoomd op iemands werkervaring en opleidingsniveau. Inkomensconsulenten geven aan te verwachten dat in deze intake informatie over basisvaardigheden naar boven zou moeten komen, maar ze gaven aan hier niet helemaal zicht op te hebben. Sinds de splitsing tussen werk en inkomen is er weinig verbinding tussen de twee onderdelen. Het was voor inkomensconsulenten, op het moment van interviewen eind 2023, niet duidelijk of informatie over basisvaardigheden die in de domeincheck naar boven is gekomen ook aankomt bij De Binnenbaan en wat er vervolgens meegedaan wordt.

Pijnacker-Nootdorp

In Pijnacker-Nootdorp speelt laaggeletterdheid nog geen rol in het domein Werk en Inkomen. De bijstandsconsulenten, die verantwoordelijk zijn voor zowel werk als inkomen, zijn met name met de dienstverlening rondom het inkomen bezig. Daardoor is er minder tijd voor het werken aan het re-

¹⁴ Deze wet houdt in dat bijstandsgerechtigden kennis moeten hebben van de Nederlandse taal op niveau 1F. Dit houdt in dat men korte, eenvoudige teksten kan lezen en schrijven. Men voldoet aan deze eis als men ofwel 8 jaar Nederlandstalig onderwijs heeft gevolgd ofwel het inburgeringsexamen heeft gehaald ofwel een ander document bezit waaruit blijkt dat men de Nederlandse taal beheerst. Wanneer een bijstandsgerechtigde de taal niet op dit niveau beheerst mag een gemeente de bijstandsuitkering verlagen. Hoe streng hierop gehandhaafd wordt verschilt per gemeente.

integreren naar werk of participatie en dus minder aandacht voor basisvaardigheden. Het gevolg is dat het werken aan basisvaardigheden nu alleen bij anderstaligen op de agenda staat, gezien het bij hen duidelijk is dat ze het Nederlands nog niet machtig zijn.

In het verleden is er wel een poging gedaan om laaggeletterdheid deel te maken van het domein Werk en Inkomen. De gemeente, het Digi-Taalhuis en Stichting Lezen en Schrijven hebben de Taalmeter geïntroduceerd bij bijstandsconsulenten. Eén van de initiatiefnemers beschreef: *“We hebben echt wel ons best gedaan. We hebben het een aantal keren gepromoot, maar het landde volgens mij ook niet echt bij de [bijstandsconsulenten].”* De bijstandsconsulenten gaven aan dat ze het te druk hadden om de Taalmeter af te nemen. Het initiatief viel hierdoor stil. De initiatiefnemer gaf aan dat zij de invoering van de Taalmeter wellicht ook beter hadden kunnen aanpakken.

4.2 Knelpunten door een gebrek aan middelen

Op basis van de interviews met (senior) uitvoerend- en beleid makend personeel in het domein Werk en Inkomen, beleidsmedewerkers laaggeletterdheid, taalhuiscoördinatoren en adviseurs van Stichting Lezen zijn ook in het domein Werk en Inkomen knelpunten in de aanpak van laaggeletterdheid te onderscheiden. Deze knelpunten zijn verdeeld in twee categorieën: gebrekkige middelen en belemmerende overtuigingen. In deze sectie volgt de bespreking van de gebrekkige middelen.

Gebrek aan kennis

Ook in het domein Werk en Inkomen is een gebrek aan kennis een knelpunt. Ten eerste, zoals hierboven geschetst in de situatiebeschrijvingen, is te zien dat er in organisaties die screenen op laaggeletterdheid hiaten in de kennis zitten over dit proces. Er is onduidelijkheid over wat er met de opgedane informatie wordt gedaan en welke mogelijkheden er zijn. Zo dachten beleidsmedewerkers op het terrein van Werk en Inkomen in één gemeente dat de participatiebudgetten ook ingezet werden voor taaltrajecten. Bijstandsconsulenten in die gemeente daarentegen gaven aan dat deze budgetten nooit ingezet worden voor taaltrajecten. Doordat er overzicht over het gehele proces mist, wordt niet opgemerkt welke onderdelen goed en minder goed lopen.

Ook beschikken bijstandsconsulenten nog niet overal over de benodigde kennis om het gesprek aan te gaan over laaggeletterdheid met hun inwoners. De meerderheid van de consulenten die zijn gesproken voor deze verkenning weet op hoofdlijnen wat laaggeletterdheid inhoudt. De details zijn minder duidelijk. NT2'ers die moeite hebben met taal worden herkend en gemotiveerd om aan hun taalvaardigheden te werken, maar NT1'ers worden nog niet herkend. Bijstandsconsulenten geven aan niemand in hun caseload te kennen die moeite heeft met de basisvaardigheden. Dit lijkt, gezien de cijfers, onwaarschijnlijk. Daarbij moet opgemerkt worden dat de geïnterviewde bijstandsconsulenten niet willekeurig gekozen zijn. Ze zijn voorgesteld als goede kandidaten omdat ze 'wel wat met het onderwerp hebben'. Het is dus mogelijk dat andere bijstandsconsulenten nog minder op de hoogte zijn van het thema.

Wat ook opvalt is dat sommige bijstandsconsulenten wel constateren dat bijstandsgerechtigden moeite hebben met hun basisvaardigheden. Maar, uit de interviews blijkt dat de bijstandsconsulenten geen actie verbinden aan deze constatering. Redenen die managers van bijstandsconsulenten hiervoor geven zijn dat bijstandsconsulenten het een moeilijk onderwerp vinden om te bespreken, omdat ze schaamte verwachten bij de inwoner en omdat de bijstandsconsulenten het zelf een lastig onderwerp vinden om te bespreken. De verwachting van geïnterviewden is dat bijstandsconsulenten de gespreksvaardigheden missen om met NT1'ers het onderwerp te bespreken.

“Ik heb af en toe het idee dat de schaamte bij de professionals nog groter is dan bij klanten, zeg maar om over dit onderwerp te gaan praten” gaf een geïnterviewde aan. Bijstandsconsulenten zelf benoemen schaamte aan hun kant wel maar het gebrek aan gespreksvaardigheden niet. Daarnaast benoemen ze schaamte bij de inwoner, een andere focus (zoals op de leefgebieden die worden uitgevraagd) en een gebrek aan kennis over het educatieaanbod waar ze mensen naar toe zouden kunnen verwijzen.

Uit de interviews en de documenten analyse kwam naar voren dat als oplossing voor het gebrek aan kennis in veel gemeenten de training ‘Herkenning en Doorverwijzen’ wordt aangeboden aan professionals. Deze training is bedoeld voor iedereen die met de doelgroep in contact komt door (vrijwilligers)werk en heeft als doel meer bewustzijn te creëren over laaggeletterdheid en praktische handvatten te bieden om het gesprek te voeren met de doelgroep. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat organisaties vaak weinig gevolg gegeven aan de training, waardoor deze minder effectief is dan in theorie mogelijk. De training wordt één dagdeel gevolgd en deelnemers zijn dan erg enthousiast. Maar, één training is niet voldoende om laaggeletterdheid structureel te borgen in het werkproces van bijstandsconsulenten. Een senior manager uit het domein Werk en Inkomen gaf aan: *“De eerste maand wordt er dan nog over gesproken. En dan komt er weer iets anders. Dan hebben we weer een training herkennen licht verstandelijke beperkingen of psychische problematiek. Dus dan is het meer ad hoc.”* Als er geen vastigheid wordt geboden na de training, bijvoorbeeld door het onderwerp standaard op te nemen in de intake of een ander moment, dan ligt het aan de individuele bijstandsconsulent of het onderwerp wordt opgepakt. Geconcludeerd kan worden is dat dit vaak niet het geval is. Stichting Lezen en Schrijven geeft ook aan dat een training geven, zonder ook de werkwijze onder de loep te nemen, als niet erg effectief wordt ervaren. Er is op de langere termijn weinig zicht op de effectiviteit van de training. Het is niet duidelijk of de deelnemers na de training werkelijk meer doorverwijzen en ze zich ook op de lange termijn beter voorbereid voelen op het gesprek voeren.

Gebrek aan tijd

Bijstandsconsulenten geven aan dat de grootte van hun caseload een knelpunt is. Door krapte op de arbeidsmarkt zijn er niet altijd genoeg bijstandsconsulenten, wat ervoor zorgt dat de caseload erg groot is. *“Dan kom je helemaal niet toe aan dit soort onderwerpen [laaggeletterdheid]. Dan is het je reguliere contacten proberen te onderhouden. Er zijn heel veel mensen die tussendoor natuurlijk bellen met vragen of dat er iets verandert in hun situatie. Op signaleren reageren, dat was eigenlijk wat er gebeurde. En daarbij twee keer per jaar contact, maar voor de rest zat je helemaal vol met [signalen opvangen].”* Het controleren van de rechtmatigheid van uitkeringen vergt veel tijd, waardoor er weinig tijd over blijft voor het werken aan re-integratie naar werk of participatie (en daarmee laaggeletterdheid). Ook geven bijstandsconsulenten aan geen tijd te hebben om zich verder te verdiepen in het onderwerp en de benodigde kennis over laaggeletterdheid op te doen.

4.3 Knelpunten door hinderende overtuigingen

Naast een gebrek aan kennis en tijd belemmeren een aantal overtuigingen binnen het domein Werk en Inkomen ook het structureel oppakken van laaggeletterdheid. Deze overtuigingen zijn geformuleerd door de auteurs op basis van reflectie op de interviews en de documentenanalyse.

Focus op uitstroom

In het domein Werk en Inkomen is er nog steeds veel focus op uitstroom uit de bijstand. In re-integratietrajecten is er daardoor niet altijd ruimte voor het verbeteren van de basisvaardigheden. De focus ligt op vaardigheden die een duidelijke, directe connectie met uitstroom hebben, zoals een sollicitatietraining of het schrijven van een cv. Dit is al helemaal zo bij NT1'ers. Bij NT1'ers wordt niet genoeg erkend dat Nederlands kunnen spreken, niet automatisch betekent dat men ook de basisvaardigheden beheerst. Bij NT2'ers is er wel aandacht in zowel uitvoering als beleid voor taal, omdat bij hen herkend wordt dat het niet beheersen van de Nederlandse taal een belemmering is voor het re-integreren naar de arbeidsmarkt.

Verantwoordelijkheidsgevoel

Samenhangend met de focus op uitstroom is dat basisvaardigheden niet onderdeel van de kerntaak van het domein Werk en Inkomen is. Dit domein wordt niet beoordeeld op of bijstandsgerechtigden hun basisvaardigheden verbeteren. Niemand heeft de verantwoordelijkheid om iets met de basisvaardigheden van mensen te doen, anderstaligen die nog geen Nederlands spreken daar buiten gelaten. Men herkent soms wel dat er inwoners zijn die moeite hebben met de vaardigheden en het daarom lastig vinden om een uitkering aan te vragen. Om ervoor te zorgen dat de eigen dienstverlening kan blijven lopen, worden inwoners dan doorverwezen naar initiatieven als de formulierenbrigade. Deze hulp is erg gepast en nodig, maar iemands vaardigheden worden er niet structureel door verbeterd, waardoor iemand afhankelijk blijft van deze hulp. In het werkproces is niet als vast onderdeel opgenomen om iemand te helpen zijn vaardigheden te verbeteren. Daardoor blijft het afhankelijk van de professional en diens focus of dit wel of niet wordt gedaan. Het vaak gefragmenteerde werkproces zorgt ervoor dat uiteindelijk niemand verantwoordelijk is voor de aanpak van basisvaardigheden in het domein Werk en Inkomen. Zo heeft een inwoner die een bijstandsuitkering aanvraagt vaak met meerdere professionals te maken. Zij kunnen allemaal informatie ophalen over iemands basisvaardigheden. Deze informatie wordt niet altijd opgehaald of bereikt niet altijd de andere professionals en uiteindelijk is er niemand verantwoordelijk voor om iets met die informatie te doen.

Belang van gedeelde regie

In het domein Werk en Inkomen zijn er twee belangrijke trends te zien. Ten eerste is er een verschuiving te zien in de rol opvatting van bijstandsconsulenten. Waar zij veelal eerst de regie voerden over het re-integratietraject, is er steeds meer ruimte voor het voeren van gedeelde regie mét de inwoner. Ten tweede heeft er de afgelopen jaren een verandering plaatsgevonden op de arbeidsmarkt. Er zijn veel banen, waardoor veel bijstandsgerechtigden die een kortere afstand hadden tot de arbeidsmarkt uitgestroomd zijn naar werk. De mensen die nu een uitkering ontvangen hebben veelal te maken met multiproblematiek.

Als gevolg van deze veranderingen is er nu, ondanks dat er nog steeds focus ligt op uitstroom, ook meer oog voor het stabiliseren van de verschillende leefgebieden en ruimte voor gedeelde regievoering met de inwoner over het re-integratietraject. Deze trends kunnen echter ook een focus op basisvaardigheden van NT1'ers in de weg zitten. Door verschillende redenen, denk aan schaamte, onbekendheid met aanbod en basisvaardigheden niet als acuut probleem ervaren, zijn inwoners zelf niet geneigd om het onderwerp op te brengen. Andere thema's, zoals schulden of psychische problemen, zijn altijd acuter. De gezamenlijke regievoering en het feit dat het onderwerp niet snel door

de inwoner zelf wordt aangeleverd, creëren een situatie waarin basisvaardigheden niet of nauwelijks besproken worden.

Daarnaast lijkt de gedeelde regievoering, op het gebied van basisvaardigheden, een afwachtende houding van de bijstandsconsulent in de hand te werken. Veel van hen geven aan dat er nog nooit iemand hen om hulp met de basisvaardigheden heeft gevraagd. Vervolgens brengen bijstandsconsulenten het onderwerp zelf ook niet op en wordt het onderwerp dus niet besproken. De motiverende rol die de bijstandsconsulent kan hebben in dit vraagstuk wordt nog niet ingezet.

Als laatste is er, om stabiliseren en gezamenlijke regievoering mogelijk te maken, veelal veel ruimte voor maatwerk voor individuele bijstandsconsulenten. Hierdoor ligt het oppakken van thema's zoals laaggeletterdheid niet vast in de werkwijze en is de aandacht voor het thema in de dienstverlening afhankelijk van de individuele bijstandsconsulent. Door het geloof in het belang van maatwerk en de afwezigheid van een standaardoplossing voor alle bijstandsgerechtigden roept het idee van 'structureel screenen' soms ook weerstand op.

5. Barrières tussen de twee domeinen

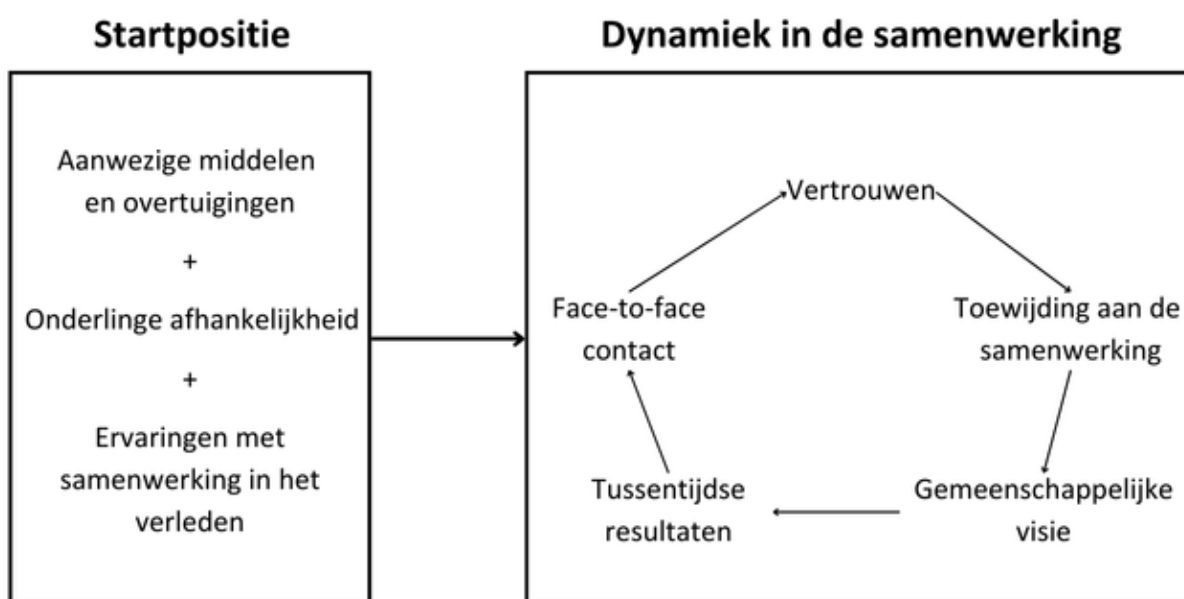
De voorgaande hoofdstukken hebben de domeinen van laaggeletterdheid en Werk en Inkomen apart beschreven. In dit hoofdstuk staat de connectie tussen deze twee domeinen centraal. We beantwoorden onderzoeksvraag 3: Welke barrières zijn er in het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid?

Het samenbrengen van de twee domeinen is een collaboratief proces dat vraagt om netwerksamenwerking. Deze vorm van besturen in de publieke sector is rondom de eeuwwisseling voor het eerst opgekomen en sindsdien steeds in ontwikkeling. De kernovertuiging van de theorie over netwerksamenwerking is dat gezamenlijke besluitvoering over beleid en de uitvoering van beleid door partners in een netwerk leidt tot de beste en meest passende uitkomsten. Het onderzoek van Ansell en Gash (2008) naar de factoren die het succes van netwerksamenwerking bepalen is nog altijd toonaangevend in de wetenschappelijke literatuur. In dit werk stellen op basis van 137 wetenschappelijke artikelen over netwerksamenwerking een model op dat de succesfactoren en hun onderlinge relaties weergeeft. Het model ontstijgt zo het niveau van een enkele casus en wordt daarom nog veel gebruikt in de wetenschappelijke literatuur (zie bijvoorbeeld Gordon et al., 2020; Koski et al., 2016, Liu et al., 2021; Tomo et al., 2020).

Het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en werkveld van laaggeletterdheid vergt samenwerking in een netwerk van vele partijen, zoals verschillende afdelingen van de gemeente, sociale diensten, bibliotheken en aanbieders van educatie. In dit hoofdstuk wordt het model van Ansell en Gash toegepast, als framework voor reflectie van de auteurs van dit rapport op de interviews en documentenanalyse. De voor de domeinen relevante onderdelen van dit model komen in dit hoofdstuk aan bod. Deze zijn afgebeeld in Afbeelding 1.

Afbeelding 1

Bepalende factoren in samenwerking (gebaseerd op Ansell en Gash, 2008)



De startpositie (de stand van zaken in beide domeinen voor de samenwerking wordt aangegeven) en de dynamiek in de samenwerking bepalen hoe de samenwerking verloopt. Deze twee invloeden staan niet los van elkaar: de dynamiek tijdens de samenwerking wordt mede bepaald door de startpositie. Een gunstige startpositie vormt een voedzame bodem voor samenwerking, terwijl een ongunstige startpositie barrières creëert. De vijf facetten van de dynamiek van de samenwerking beïnvloeden elkaar ook. In Afbeelding 1 staan ze, voor het overzicht, weergegeven in een cirkel. Er is echter geen begin van deze cirkel en alle facetten beïnvloeden alle anderen. In dit hoofdstuk bespreken we eerst de startpositie en vervolgens de dynamiek in de samenwerking.

5.1 Startcondities voor samenwerking

De startpositie worden bepaald door drie facetten: (1) de in de vorige hoofdstukken beschreven aanwezige middelen en overtuigingen, (2) de onderlinge afhankelijkheidsrelaties, en (3) de ervaringen met samenwerking tussen de domeinen uit het verleden.

Ten eerste, kijkend naar de aanwezige middelen en overtuigen, zoals beschreven in hoofdstuk drie en vier, wordt duidelijk dat deze een barrière vormen voor een goede samenwerking. De spelers in beide domeinen hebben veelal niet de benodigde middelen (tijd, (flexibel) geld, kennis, verantwoording en continuïteit) om een samenwerking van de grond te krijgen.

Ten tweede ontbreekt het ook aan benodigde afhankelijkheidsrelaties, aangezien participatie in samenwerking veelal vrijwillig is, is het zeer bepalend voor de samenwerking of de partijen een belang hebben bij de samenwerking. Wanneer de partijen dit allebei hebben, werkt dit faciliterend. Wanneer één of meerdere partijen geen belang hebben, creëert dit een barrière. Dit laatste is het geval in het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid. De twee domeinen zijn niet (genoeg) van elkaar afhankelijk. Voor het werkveld van laaggeletterdheid zou samenwerking wel bijdragen aan de in hoofdstuk drie beschreven integrale aanpak van laaggeletterdheid, waarnaar gestreefd wordt. Maar, zoals beschreven in hoofdstuk vier wordt het domein Werk en Inkomen niet direct beoordeeld op hun effect op de basisvaardigheden van de bijstandsgerechtigden. Samenwerking met het werkveld van laaggeletterdheid wordt daardoor als minder belangrijk geacht. Daardoor is er geen onderlinge afhankelijkheid en dus geen noodzaak om samen te werken. Dit hangt uiteraard ook samen met een gebrek aan tijd in beide domeinen. Daarnaast is het ook zo dat specifiek samenwerking met het domein Werk en Inkomen niet voorkomt in de prestatie-indicatoren die geformuleerd zijn voor het beleid op laaggeletterdheid. Dit zorgt er ook voor dat het moeilijk is om verantwoording te vragen voor het creëren van deze relatie.

Als laatste zijn de interacties in het verleden tussen beide domeinen bepalend voor het succes in de samenwerking. In sommige gemeenten was er, voor de start van dit project weinig tot geen interactie tussen de twee domeinen. Dit valt te wijten aan een aantal factoren, zoals het in hoofdstuk drie en vier beschreven tekort aan tijd, jonge leeftijd van de aanpak laaggeletterdheid in veel gemeenten en het gebrek aan motief om laaggeletterdheid meer op te nemen in de dienstverlening in het domein Werk en Inkomen. Er is dus veelal geen verleden, wat ervoor zorgt dat er nog geen werkrelaties en vertrouwensbanden opgebouwd waren. Dit maakt samenwerking lastiger, gezien deze relaties nog gecreëerd moeten worden.

In één gemeente heeft een senior medewerker in het sociaal domein in een eerdere functie een negatieve ervaring gehad met structureel screenen op basisvaardigheden. In diens ervaring werden mensen gescreend en werden er vervolgens geen vervolgstappen genomen. Inwoners werden dus belast zonder dat ze verder geholpen werden. Door deze ervaring was de medewerker kritisch en

terughoudend om een vergelijkbaar initiatief te starten. Zo vormen ervaringen in het verleden barrières voor samenwerking in het heden.

Het gebrek aan benodigde middelen, afwezigheid van wederzijdse afhankelijkheid en gemis van een gedeeld, positief verleden creëren zo een ongunstige startpositie voor samenwerking tussen beide domeinen. Deze ongunstige startpositie heeft ook een negatieve weerslag op de samenwerking tussen de domeinen, wanneer deze wel in gang wordt gezet. De barrières die daar ontstaan worden in het volgende deel behandeld.

5.2 Dynamiek in de samenwerking

De dynamiek in de samenwerking wordt bepaald door vijf met elkaar samenhangende facetten: (1) de mogelijkheid tot face-to-face contact, (2) vertrouwen, (3) toewijding aan de samenwerking, (4) een gemeenschappelijke visie, en (5) tussentijdse resultaten. Zoals eerder beschreven worden deze facetten deels bepaald door de startpositie, maar ook door elkaar.

Een eerste voorwaarde voor een goede samenwerking is de mogelijkheid om elkaar face-to-face te ontmoeten. Wanneer men elkaar in levenden lijve ziet, is het makkelijker om te communiceren, misverstanden uit de lucht te halen, te onderzoeken wat de beste manier is om samen te werken en wat iedereen hieruit kan halen. Door de besproken gebreken aan tijd en verantwoording komen deze ontmoetingen niet tot stand. Deze gebreken vormen dus niet alleen een barrière voor de samenwerking van start gaat, maar ook tijdens de samenwerking.

Een gevolg van een gebrek aan face-to-face communicatie is dat het tweede element voor een succesvolle samenwerking, onderling vertrouwen, ook moeilijk kan worden opgebouwd. Gezien het gebrek aan een positieve samenwerkingsrelatie in het verleden, vormt het gebrek aan face-to-face communicatie zo een extra hoge barrière.

Om een samenwerking succesvol te maken is er ook van alle partijen toewijding nodig. Iedereen moet geloven dat samenwerking nuttig en nodig is en willen investeren in deze samenwerking. Van de nut en de noodzaak hoeft niemand in een van beide domeinen overtuigd te worden. Iedereen ziet in dat laaggeletterdheid voor veel mensen negatieve gevolgen heeft en dat het domein Werk en Inkomen een vindplaats kan zijn voor een deel van hen. Desondanks kan er door eerder beschreven redenen (zoals tijdsgebrek, verantwoordingsgebrek, etc.) veelal weinig worden geïnvesteerd in deze samenwerking.

Het vierde element voor een succesvolle samenwerking is het hebben van een gemeenschappelijke visie. De partijen moeten een gezamenlijke definitie van het probleem en gedeelde waardes hebben. In de samenwerking tussen het domein Werk en Inkomen en het laaggeletterdheid werkveld is juist te zien dat de twee domeinen een verschillende 'taal' spreken. Het beleid en de uitvoering van het beleid worden geleid door verschillende uitgangspunten. Het werkveld van laaggeletterdheid is vrijblijvend: het aanbod wordt aan mensen voorgelegd en men kan zelf bepalen of ze willen deelnemen. De intrinsieke motivatie van mensen staat centraal. Daarnaast wordt succes in dit werkveld gedefinieerd als deelnemers die zelfredzamer worden door het aanbod. Hierbij is elke stap die iemand maakt waardevol. Bij veel typen aanbod is er geen verplichting om te komen en de effectiviteit van het aanbod wordt niet verplicht gemonitord.

Het domein Werk en Inkomen is juist erg gericht op effectiviteit. Tijdens gesprekken komt het belang van een kosten-baten analyse van de aanpak van laaggeletterdheid en het focussen op doelgroepen met de meeste potentie vaak naar voren. Succes wordt veelal nog gedefinieerd in stappen op de participatieladder en uitstroom naar werk. Dit domein heeft een meer gedwongen

karakter. Aan het ontvangen van een bijstandsuitkering zijn enkele voorwaarden verbonden waar inwoners aan moeten voldoen. In theorie maakt de Participatiewet het mogelijk om vrij dwingende instrumenten in te zetten om te garanderen dat mensen aan de voorwaarden voldoen. Een voorbeeld is bijvoorbeeld het korten van de uitkering. Het is hierdoor meer gericht op externe motivatie.

De domeinen hebben verschillende uitkomsten voor ogen. Het laaggeletterdheid werkveld legt de nadruk soms op winsten die voor het domein Werk en Inkomen niet direct interessant zijn, zoals het kunnen doen van boodschappen, gebruik van het openbaar vervoer en het groeien van het zelfvertrouwen van de inwoner. Het domein Werk en Inkomen legt de focus op werk en groeien naar werk. Als gevolg hebben de twee domeinen verschillende aanpakken en succesindicatoren. Het domein Werk en Inkomen vraagt soms om informatie die het werkveld van laaggeletterdheid niet makkelijk kan geven, zoals een kosten-baten analyse van specifiek aanbod. Het effect is dat de twee domeinen geen gedeelde visie hebben. Voor een goede samenwerking is dit wel nodig, maar dit wordt belemmerd door de eerder in dit hoofdstuk genoemde barrières.

Als laatste is samenwerking makkelijker te bewerkstelligen wanneer er relatief concrete en kleine winmomenten uit de samenwerking voortvloeien. Deze winmomenten bouwen momentum, geven energie, vergroten het wederzijdse vertrouwen en vergroten de inzet. Door zulke momenten kan er een positieve wisselwerking ontstaan, waardoor de samenwerking steeds succesvoller kan verlopen. Deze verkenning en *Laaggeletterdheid als Barrière voor Participatie?* tonen echter aan dat het veel tijd vergt om de winstmomenten te creëren. Zo lang de voorwaarden voor samenwerking (tijd, vertrouwen en afhankelijkheid) niet aanwezig zijn, worden de winstmomenten ook niet gecreëerd.

Zoals beschreven beïnvloeden deze vijf elementen voor een succesvolle samenwerking elkaar. In het samenbrengen van de domeinen van laaggeletterdheid en werk en inkomen houdt dit in dat de bestaande barrières elkaar versterken.

6. Conclusie en aanbevelingen

De aandacht voor laaggeletterdheid is de afgelopen jaren in alle onderzochte gemeenten gegroeid. In gemeentelijke stukken is een duidelijke trend te merken. In de meeste gemeenten krijgt het onderwerp vanaf 2022 meer aandacht in bijvoorbeeld coalitieakkoorden en beleidskaders binnen het sociaal domein. Het nationale programma *Tel mee met Taal* is in elke gemeente leidend, maar de accenten liggen net anders. Zo legt de ene gemeente nadruk op zelfredzaamheid en de andere op een doorlopende leerlijn. In de meeste gemeente krijgt de NT1 doelgroep speciale aandacht in beleid en groeit de roep om een integrale aanpak.

Ondanks de groeiende aandacht voor laaggeletterdheid loopt dit werkveld tegen een verscheidenheid aan knelpunten aan, die de aanpak van laaggeletterdheid hinderen. Deze verkenning heeft duidelijk gemaakt dat alle gemeenten tegen knelpunten aanlopen. De knelpunten die veroorzaakt worden door de kenmerken van het vraagstuk, zoals het gebrek aan NT1 cursisten en aanbod, negatieve gevolgen van de geïntroduceerde commercialisering in het taalnetwerk en het veelal gebrek aan aandacht op hoger politiek niveau, worden gevoeld in alle gemeenten. Kijkende naar het middelengebrek en de hinderende overtuigingen kan geconcludeerd worden dat gemeenten wel in verschillende mate tegen bepaalde gebreken en overtuigingen aanlopen, maar dat er in elke gemeente meerdere spelen. Geen enkele onderzochte gemeente ontkomt aan de kwetsbaarheid van de aanpak van laaggeletterdheid. Het thema wordt door één of twee beleidsmedewerkers gedragen, kennis en kunde moet nog opgebouwd worden en raakt verloren door verloop. Buiten het laaggeletterdheid werkveld zelf wordt er nog maar weinig verantwoordelijkheid gevoeld voor het thema.

Uit de geanalyseerde beleidsdocumenten kwam duidelijk de wens voor een integrale aanpak van laaggeletterdheid naar voren. Laaggeletterdheid zou geen eiland moeten zijn, maar onderdeel van de andere verantwoordelijkheden van de gemeente. Wanneer de beleidsstukken van die andere terreinen wordt bekeken, is het duidelijk dat deze wens nog geen realiteit is. De link met laaggeletterdheid wordt op veel terreinen nog niet gelegd of de aandacht voor het thema is sterk wisselend tussen verschillende jaren.

In dit rapport is verslag gedaan van een éénjarige verkenning van de connectie tussen het werkveld van laaggeletterdheid en het domein Werk en Inkomen. Deze verkenning laat zien dat een integrale aanpak van laaggeletterdheid lastig is om te verwezenlijken. De spelers in het domein Werk en Inkomen geven aan dat laaggeletterdheid een belangrijk thema is, zowel voor de re-integratie van inwoners naar participatie als voor de eigen dienstverlening. Echter, zo wijst dit onderzoek uit, vertaalt dit zich in de door ons onderzochte regio's nog niet of nauwelijks tot concrete actie. Ook in het domein Werk en Inkomen zijn er knelpunten die dit verhinderen. Bijstandsconsulenten beschikken niet over de benodigde kennis en tijd om het gesprek over laaggeletterdheid aan te gaan. De focus op uitstroom uit de bijstand, de beperkte verantwoording voor de aanpak laaggeletterdheid en de aandacht voor gedeelde regie zorgen daarbij ook voor knelpunten.

Een kanttekening bij de deelnemende gemeenten is dat al deze gemeenten zijn aangesloten bij *Laaggeletterdheid als Barrière voor Participatie?*. Het doel van dit onderzoeksproject is het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid. Als gevolg van dit doel zijn er dus alleen gemeenten betrokken waarbij de connectie tussen de twee domeinen op het gebied van NT1'ers nog in mindere mate aanwezig was. In andere gemeenten is deze connectie al meer ontwikkeld en dus zullen niet alle bevindingen toepasbaar zijn op deze gemeenten.

6.1 Aanbevelingen

Dit rapport laat zien dat de samenwerking tussen de twee domeinen in de door ons onderzochte regio's niet vanzelf tot stand komt. Zoals beschreven in hoofdstuk vijf, creëren de hierboven samengevatte knelpunten een startpositie die samenwerking moeilijk maakt en werpen de knelpunten ook barrières op wanneer de domeinen (willen) samenwerken.

Op basis van het in hoofdstuk vijf gebruikte model kunnen ook aanbevelingen geformuleerd worden, die de samenwerking tussen de domeinen kunnen verbeteren.

1. Creëer wederzijdse afhankelijkheid

Wanneer twee partijen afhankelijk zijn van elkaar in het behalen van hun doelen, is samenwerking nodig. Er zijn meerdere manieren en meerdere momenten waarop deze afhankelijkheid gecreëerd kan worden.

Een eerste manier om meer afhankelijkheid te creëren is door financiële afhankelijkheid te creëren. Zo kan er gewerkt worden met subsidies die op het snijvlak liggen van beide domeinen. Dit kan aangewakkerd worden door senior beleidsmedewerkers in het domein Werk en Inkomen. Een voorbeeld is PERSPECT in de Drechtsteden, waar er in het domein Werk en Inkomen geld beschikbaar is gemaakt voor het aanbieden van taalonderwijs aan bijstandsgerechtigden. Als gevolg van deze subsidies is er contact ontstaan tussen beleidsmedewerkers uit beide domeinen, waaruit verdere samenwerking is gegroeid. Ook biedt de aanbesteding van de WEB gelden een moment om meer financiële afhankelijkheid te creëren. In het schrijven van de aanbestedingen kunnen beleidsmedewerkers op laaggeletterdheid en regiocoördinatoren onderzoek doen naar de opties om het verbinden van het aanbod met het domein Werk en Inkomen op te nemen als eis in de aanbesteding. Een derde optie is het koppelen van de twee domeinen in de gemeentebegrotingen. Wanneer de programmabegroting gemaakt wordt, kunnen beleidsmedewerkers op laaggeletterdheid en de relevante wethouder lobbyen voor het koppelen van de twee domeinen. Een laatste mogelijkheid is het inzetten van re-integratiemiddelen voor educatieaanbod gericht op het verbeteren van basisvaardigheden. Dit is een financiële bron die nog niet aangeboord wordt.

Een tweede manier om meer afhankelijkheid te creëren is door de twee thema's expliciet aan elkaar te koppelen in beleidskaders. Ook dit vraagt met name initiatief van de beleidsmedewerker op laaggeletterdheid. Wanneer beleidskaders in het sociaal domein, zoals het armoede en schuldenbeleid en de schuldhulpverlening, worden herzien is het zaak om laaggeletterdheid integraal op te laten nemen in deze stukken. Dit kan meer noodzaak voor samenwerking creëren. Wanneer de twee domeinen al in contact met elkaar staan, is het aan te raden dat spelers in beide domeinen lobbyen voor het opnemen van basisvaardighedeneducatie in het instrumentarium van het domein Werk en Inkomen, ook in de prestatie indicatoren.

2. Vraag om toewijding van bovenaf

Zoals besproken kampen beide domeinen met een gebrek aan middelen en belemmerende overtuigingen. Als de beleidsambtenaar op laaggeletterdheid niet voldoende capaciteit heeft om de samenwerking aan te gaan, moet dit besproken worden met diens leidinggevende. In alle onderzochte regioplannen wordt gesproken over een integrale aanpak en een groter bereik. Met deze beleidsstukken in hand kan de beleidsmedewerker beargumenteren waarom een samenwerking met het domein Werk en Inkomen relevant is.

Voor de betrokkenen in het domein Werk en Inkomen, veelal senior uitvoeringsprofessionals, is het ook noodzaak om zo snel mogelijk hun managers te vragen om zich te committeren aan de aanpak van laaggeletterdheid. Ook de prestatie indicatoren van het domein Werk en Inkomen geven aanleiding om met het thema aan de slag te gaan. De ervaring leert dat in dit domein een presentatie of one-pager over de positieve effecten op de arbeidsparticipatie interesse kan creëren.

Als laatste is aan te raden om senior management in het sociaal domein en wethouders met laaggeletterdheid en/of Werk en Inkomen in de portefeuille te betrekken. Door meer bestuurlijke toezegging te creëren kunnen gesloten deuren opengaan.

Door toewijding van bovenaf te creëren, kunnen er meer middelen beschikbaar worden gemaakt. Ook kan het zorgen voor een vergroot verantwoordelijkheidsgevoel, om effectiever te kunnen monitoren op de voortgang van het vraagstuk. Denk hierbij aan de gemeenteraad, wethouders, bestuur van een gezamenlijke regeling en senior management in het domein Werk en Inkomen.

3. Maak negatieve ervaringen uit het verleden bespreekbaar

Als betrokkenen in het verleden negatieve ervaringen hebben gehad met de samenwerking tussen beide domeinen is het belangrijk deze bespreekbaar te maken. Het is aan te raden de ervaringen zo snel mogelijk expliciet te maken en ze daarom in één van de eerste ontmoetingen te bespreken. In de agenda moet dus ruimte worden gemaakt om ervaringen te delen en verwachtingen naar elkaar uit te spreken. Ter voorbereiding zullen de betrokkenen moeten onderzoeken of er in het verleden negatieve ervaringen zijn geweest, bijvoorbeeld ook in periodes dat zij zelf nog niet hun huidige posities bekleedden. Wanneer negatieve ervaringen bespreekbaar worden gemaakt, kan ieders positie beter worden geduid en vertrouwen worden opgebouwd.

4. Ga met elkaar in gesprek

Face-to-face contact is cruciaal voor het goede verloop van een samenwerking. Ook blijkt uit de verkenning dat in beide domeinen, ondanks de vele knelpunten, er wel animo is voor samenwerking. Gezien de prioriteiten van het domein Werk en Inkomen is het mogelijk dat het initiatief niet uit dit domein komt. Daarom moet de beleidsambtenaar op laaggeletterdheid het initiatief tonen door het eerste contact te leggen. Dan kan vertrouwen groeien en een gedeelde visie gebouwd worden, waardoor de toewijding aan de samenwerking zal groeien.

5. Vier de resultaten, ook de kleine

De integrale aanpak van laaggeletterdheid is een kwestie van de lange adem. Eén manier om in dit langdurige proces energie in de samenwerking te houden is het vieren van kleine resultaten. Praktisch gezien betekent dit dat er in overleggen ruimte gemaakt dient te worden in de agenda voor het stilstaan bij positieve ontwikkelingen.

6. Maak gebruik van energie van buitenaf

Zowel het werkveld van laaggeletterdheid als het domein Werk en Inkomen kampen met een gebrek aan tijd, middelen en urgentie. Wanneer de beleidsambtenaar op laaggeletterdheid merkt dat hij of zij niet de benodigde energie kan steken in een samenwerking, is het aan te raden om een externe partij in de arm te nemen. Door het advieswerk van Stichting Lezen en Schrijven of een onderzoeksproject als *Laaggeletterdheid als Barrière voor Participatie?* kan de impasse doorbroken worden en de connectie tussen beide domeinen gemaakt worden.

7. Samenvatting Rapport ‘Waar een wil is, is nog geen weg’

Het rapport ‘Waar een wil is, is nog geen weg’ is het resultaat van een éénjarige verkenning van de het werkveld van laaggeletterdheid, het domein Werk en Inkomen en de connectie tussen deze twee domeinen in vier Nederlandse regio’s: Drechtsteden, IJsselgemeenten, Zoetermeer en Pijnacker-Nootdorp. In dit verkennende onderzoek waren een drietal onderzoeksvragen leidend:

- (1) Hoe ziet het werkveld van laaggeletterdheid eruit in de betrokken gemeenten en welke knelpunten ervaren zij in het uitvoeren van hun werk?
- (2) In hoeverre staat laaggeletterdheid op de agenda in het domein Werk en Inkomen en welke knelpunten ervaart dit domein in het (verder) opnemen van dit thema?
- (3) Welke barrières zijn er in het samenbrengen van het domein Werk en Inkomen en het werkveld van laaggeletterdheid?

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben er zowel interviews met professionals uit beide domeinen als een documentenanalyse van openbaar beschikbare coalitieakkoorden, programmabegrotingen en beleidskaders gerelateerd aan beide domeinen plaatsgevonden. De focus van dit rapport ligt op de aanpak van laaggeletterdheid onder NT1’ers: mensen die wel Nederlands spreken, maar het lezen, schrijven, rekenen en de digitale vaardigheden (nog) niet voldoende machtig zijn.

Dit rapport laat zien dat de aandacht voor laaggeletterdheid in alle onderzochte gemeenten is gegroeid de afgelopen jaren. In gemeentelijke stukken is een duidelijke trend te merken. In de meeste regio’s krijgt het onderwerp vanaf 2022 meer aandacht in bijvoorbeeld coalitieakkoorden en beleidskaders binnen het sociaal domein. Het nationale programma *Tel mee met Taal* is in elke gemeente leidend, maar de accenten liggen net anders. Zo legt de ene regio nadruk op zelfredzaamheid en de andere op een doorlopende leerlijn. In de meeste regio’s krijgt de NT-1 doelgroep speciale aandacht in beleid en groeit de roep om een integrale aanpak van laaggeletterdheid. Er wordt gezocht naar verbindingen met andere beleidsterreinen, zoals armoede en schulden maar ook gezondheid.

Ondanks de groeiende aandacht voor laaggeletterdheid lopen professionals in dit werkveld tegen een verscheidenheid van knelpunten aan, die de aanpak van laaggeletterdheid belemmeren. Een deel van deze knelpunten wordt veroorzaakt door kenmerken van het vraagstuk. Dit gaat om het huidige gebrek aan passend NT-1 aanbod, het beperkte bereik van NT1’ers, de negatieve gevolgen van de geïntroduceerde commercialisering van aanbod en de taalnetwerken en tenslotte het gebrek aan duurzame aandacht voor laaggeletterdheid op hoger politiek niveau. Ook lopen professionals in het werkveld van laaggeletterdheid tegen knelpunten aan door een gebrek aan vier middelen: tijd, (flexibel) geld, kennis en de mogelijkheid anderen ter verantwoording te houden. De onderzochte regio’s lopen niet tegen dezelfde knelpunten aan, maar geen van de onderzochte regio’s ontkomt volledig aan de kwetsbaarheid van de aanpak van laaggeletterdheid. Het thema wordt door één of twee beleidsmedewerkers gedragen, kennis en kunde moet nog opgebouwd worden en raakt verloren door verloop van personeel. Daarnaast wordt er buiten het werkveld zelf nog weinig verantwoordelijkheid gevoeld voor het thema.

De integrale aanpak van laaggeletterdheid is lastig om te verwezenlijken. De professionals in het domein Werk en Inkomen geven aan dat laaggeletterdheid een belangrijk thema is, zowel voor de re-

integratie van inwoners naar participatie als voor de eigen dienstverlening. Echter vertaalt dit zich in de onderzochte regio's nog niet of nauwelijks tot concrete actie. Ook in het domein Werk en Inkomen zijn er knelpunten die dit verhinderen. Bijstandsconsulenten beschikken nog niet over de benodigde kennis en tijd om het gesprek over moeite met lezen en schrijven te voeren. En zeker niet met de NT1'er. De focus op uitstroom uit de bijstand en de beperkte verantwoordelijkheid voor de aanpak van laaggeletterdheid in het domein Werk en Inkomen zorgen daarbij ook voor knelpunten.

De samenwerking tussen het werkveld van laaggeletterdheid en het domein Werk en Inkomen komt niet vanzelf tot stand. Dat komt door het gebrek aan benodigde middelen, afwezigheid van wederzijdse afhankelijkheid in het behalen van doelstellingen en gemis van eerdere, positieve samenwerkingsrelaties. Om de samenwerking tussen de twee domeinen te verbeteren, zijn de volgende aanbevelingen opgesteld:

- (1) Creëer wederzijdse afhankelijkheid in de te behalen doelen. Zo is het voor beide domeinen nodig om samen te gaan werken.
- (2) Vraag om toewijding van bovenaf, bijvoorbeeld aan de gemeenteraad, wethouders, bestuur van gezamenlijke regelingen en senior management in het domein werk en inkomen. Door toewijding van bovenaf te creëren, kunnen er meer middelen beschikbaar worden gemaakt. Ook kan het zorgen voor een vergroot verantwoordelijkheidsgevoel, om effectiever te kunnen monitoren op de voortgang van het vraagstuk.
- (3) Maak, waar relevant, negatieve ervaringen met de samenwerking uit het verleden zo snel mogelijk bespreekbaar. Zo kan de lucht geklaard worden en vertrouwen worden opgebouwd.
- (4) Ga met elkaar in gesprek. Uit de verkenning blijkt dat er wel degelijk animo is voor samenwerking en dat er mogelijkheden daarvoor zijn – zodra één iemand de eerste stap heeft gezet en energie kan blijven geven aan de samenwerking.
- (5) Vier de resultaten, ook de kleine. De integrale aanpak van laaggeletterdheid is een kwestie van de lange adem. Eén manier om in dit langdurige proces energie in de samenwerking te houden is het vieren van alle resultaten.
- (6) Maak gebruik van energie van buitenaf. Wanneer blijkt dat de betrokken beleidsmedewerkers op laaggeletterdheid en Werk en Inkomen niet de benodigde energie kunnen steken in de samenwerking, is het aan te raden om een externe partij in de arm te nemen. Door het advieswerk van Stichting Lezen en Schrijven of een onderzoeksproject als *Laaggeletterdheid als Barrière voor Participatie?* kan de impasse doorbroken worden en de connectie tussen beide domeinen gemaakt worden.

8. Geraadpleegde bronnen

- Aa, P. van der, Fenger, M., Hek, P. de, Sep, F. & Simonse, R. (2021). *Tussenevaluatie Samen voor Zuid*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Stedelijke Arbeidsmarkt.
- Albeda. (z.d). *Nederlands als 1e taal (NT1): Taalopleiding 2F*. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van <https://www.albeda.nl/nederlands-als-moedertaal/nederlands-als-1e-taal-nt1-taalopleiding-2f>.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bibliotheek aan den IJssel. (2023, 1 september). *Officiële opening van het Digi-Taalhuis Krimpen*. <https://www.bibliotheekaandenijssel.nl/nieuws/2023/opening-digitaalhuis-krimpen.html>
- Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Van der Velden, R. (2013). *PIAAC 2012: de belangrijkste resultaten*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs i.s.m. het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht.
- Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I., & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven & ECBO.
- Editie Groene Hart. (2022, 12 september). *Met het taalpact heb je goud in handen!* Geraadpleegd op 27 maart 2024, van <https://edgh.nl/2022/09/16/met-het-taalpact-heb-je-goud-in-handen/>
- Expertisepunt Basisvaardigheden. (z.d.). *Formeel en non-formeel onderwijs*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://basisvaardigheden.nl/formeel-en-non-formeel-onderwijs>
- Expertisepunt Basisvaardigheden. (2022). *Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in het kort*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2022-02/Kennisdocument%2520-%2520Wet%2520educatie%2520en%2520beroepsonderwijs%2520WEB%2520in%2520het%2520kort_11feb%5B2%5D.pdf
- Friedlander, D. & Martinson, K. (1996). *Effects of mandatory basic education for adult AFDC recipients*. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 18(4), 327-337.
- Gordon, D., McKay, S., Marchildon, G., Bhatia, R. S., & Shaw, J. (2020). Collaborative Governance for Integrated Care: Insights from a Policy Stakeholder Dialogue. *International journal of integrated care*, 20(1), 3. <https://doi.org/10.5334/ijic.4684>
- Greef, M. de, Segers, M., & Ipektzidou, E. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen & Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid*. Maastricht: Maastricht University.
- Heide, I. van der & Rademakers, J. (2015). *Laaggeletterdheid en gezondheid. Stand van zaken*. Utrecht: Nivel.
- Koski, C., Siddiki, S., Sadiq, A.-A., & Carboni, J. (2018). Representation in Collaborative Governance: A Case Study of a Food Policy Council. *The American Review of Public Administration*, 48(4), 359–373. <https://doi.org/10.1177/0275074016678683>
- Leerwerkloket. (z.d.). *Taalakkoord Werkgevers houdt op te bestaan*. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van <https://taalakkoord.leerwerkloket.nl/aan-de-slag-met-je-loopbaan>

- Liu, Y., Wu, J., Yi, H., & Wen, J. (z.d.). Under what conditions do governments collaborate? A qualitative comparative analysis of air pollution control in China. *Public Management Review*, 23(11), 1664–1682. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1879915>
- Sabatini, J.P., Shore, J., Holtzman, S. & Scarborough, H.S. (2011). *Relative effectiveness of reading intervention programs for adults with low literacy*. Journal of research on educational effectiveness, 4(2), 118-133.
- Shi, Y. & Tsang, M.C. (2008). *Evaluation of adult literacy education in the United States: A review of methodological issues*. Educational Research Review, 3(2), 187-217.
- Stichting Lezen en Schrijven. (z.d.). *Taalpact Dordrecht*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-doen-wij/oplossing-voor-je-vraagstuk/taalpact-dordrecht>
- Stichting Lezen en Schrijven. (2021). *Laaggeletterdheid in Nederland*. Geraadpleegd op 4 juli 2024, van https://www.lezenenschrijven.nl/sites/default/files/2021-09/202101_LES_infotips_Laaggeletterdheid_023.pdf
- Tel mee met Taal. (z.d.). *Werkgevers: Aan de slag*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.telmeemetaal.nl/aan-de-slag/werkgevers>
- Tel mee met Taal. (2022, 30 september). *Extra geld voor gemeenten voor verbeteren basisvaardigheden*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.telmeemetaal.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/2022/09/30/extra-geld-voor-gemeenten-voor-verbeteren-basisvaardigheden>
- Tel mee met Taal. (2023, 19 december). *Gemeenten welkom om mee te denken over toekomstvisie Tel mee met Taal 2025-2028*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://www.telmeemetaal.nl/nieuws/nieuwsoverzicht/2023/12/19/gemeenten-welkom-bij-werkgroepen-over-beleidsvisie-tel-mee-met-taal-2025-2028#:~:text=Tel%20mee%20met%20Taal%20bereidt,belangrijk%20onderdeel%20van%20de%20beleidsverkenning>
- Tomo A., Mangia G., Hinna A., & Pellegrini M.M. (2020). Making collaborative governance effective: A case study on the pathway to successful public-private interactions. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 6(1), 36–55. <https://doi.org/10.1504/IJSPM.2020.105087>
- Twickler, T. B., Hoogstraaten, E., Reuwer, A. Q., Singels, L., Stronks, K., & Essink-Bot, M.-L. (2009). Laaggeletterdheid en beperkte gezondheidsvaardigheden vragen om een antwoord in de zorg. *Nederlands Tijdschrift Voor Geneeskunde*, 153(33), 1629–1633.
- VNG. (z.d.). *Decentralisatie-uitkering aanpak laaggeletterdheid 2020 t/m 2024*. Geraadpleegd op 20 juni 2024, van <https://vng.nl/publicaties/decentralisatie-uitkering-aanpak-laaggeletterdheid-2020-tm-2024>
- Zoetermeer Actief. (2015, 12 juni). *Opening Taalhuis in de Hoofdbibliotheek*. Geraadpleegd op 27 maart 2024, van <https://www.zoetermeeractief.nl/nieuwshome/actueel/6707-opening-taalhuis-in-de-hoofdbibliotheek>

Appendix 1. Geraadpleegde documenten

Capelle aan den IJssel

- Bibliotheek aan den IJssel. (z.d.). *Beleidsvisie 2021-2025. "We zijn allang begonnen, maar nu begint het echt"*. <https://www.bibliotheekaandenijssel.nl/dam/bestanden/organisatie/beleidsvisie-bibliotheek-aan-den-ijssel-2021-2025.pdf>
- Bibliotheek aan den IJssel. (z.d.). *Jaarwerkplan 2023. Vernieuwing en verbreding*. <https://www.bibliotheekaandenijssel.nl/dam/bestanden/organisatie/jaarwerkplan-2023.pdf>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2022. Programma 4 Onderwijs*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-4-onderwijs>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2022. Programma 6 Sociaal Domein*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-6-sociaal-domein>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2023. Programma 4 Onderwijs*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-4-onderwijs>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2023. Programma 6 Sociaal Domein*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-6-sociaal-domein>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2024. Programma 4 Onderwijs*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-4-onderwijs>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2024. Programma 6 Sociaal Domein*. <https://capelleaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-6-sociaal-domein>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Beleidskader aanpak armoede en schulden 2021-2024. Doen wat werkt*. https://www.capelleaandenijssel.nl/_flysystem/media/beleidskader-armoede-en-schulden-2021-2024.pdf
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (2020). *(Digi)taal begint lokaal. Aanpak laaggeletterdheid*.
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (z.d.). *Met het oog op morgen. Coalitieakkoord 2018-2022*. https://www.capelleaandenijssel.nl/_flysystem/media/coalitieakkoord-met-het-oog-op-morgen-2018-2022.pdf
- Gemeente Capelle aan den IJssel (2021). *Uitvoeringsplan (Digi)taal begint lokaal 2021-2023*. <https://taalcoachingcapelle.nl/wp-content/uploads/2021/08/Uitvoeringsplan-aanpak-laaggeletterdheid-2021-2023.pdf>
- Gemeente Capelle aan den IJssel. (2022). *Voor vandaag en morgen. Coalitieakkoord 2022-2026*. <https://www.capelleaandenijssel.nl/coalitieakkoord-2022-2026>
- Samen verder in de regio Rijnmond. Taal, rekenen en digitale vaardigheden als basis. Regionaal programma basisvaardigheden*. (2020). https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2021-11/AMRRijnland_Regioplan_laaggeletterdheid.pdf

Schut. (2019). *Versterking schuldenaanpak Capelle aan den IJssel. Advies.*
<https://martijnschut.blog/wp-content/uploads/2019/10/Advies-brede-schuldenaanpak-Capelle-ad-IJssel-26-04-2019.pdf>

Dordrecht

College van Burgemeester en Wethouders. (2017, 26 september). *Raadsinformatie inzake voortgang aanpak laaggeletterdheid ihkv WEB.*

https://www.dordrecht.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=6396112

De Bibliotheek aan Zet. (z.d.) *Blueprint Basisvaardigheden 2021-2025. Groeimodel op basis van 6 actielijnen.*

De Bibliotheek aan Zet. (2023). *#MeeDoen Ontwikkeling voor iedereen. Jaarverslag 2022.*

[https://www.bibliotheekaanzet.nl/sites/default/files/2023-](https://www.bibliotheekaanzet.nl/sites/default/files/2023-03/00%2520jaarverslagen%25202022%2520volledig-compressed.pdf)

[03/00%2520jaarverslagen%25202022%2520volledig-compressed.pdf](https://www.bibliotheekaanzet.nl/sites/default/files/2023-03/00%2520jaarverslagen%25202022%2520volledig-compressed.pdf)

Gemeente Dordrecht. (2021). *Begroting 2022. Programma Lerend en Ondernemend Dordrecht. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen?* <https://dordrecht.begroting-2022.nl/p14497/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (2021). *Begroting 2022. Programma Sociaal en Zorgzaam Dordrecht.*

<https://dordrecht.begroting-2022.nl/p14495/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (2022). *Begroting 2023. Bedrijfsvoering. Communicatie.*

<https://dordrecht.begroting-2023.nl/p18343/communicatie?q=taal>

Gemeente Dordrecht. (2022). *Begroting 2023. Programma Lerend en Ondernemend Dordrecht. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen?* <https://dordrecht.begroting-2023.nl/p18257/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (2022). *Begroting 2023. Programma Gezond, Sociaal en Zorgzaam Dordrecht.*

<https://dordrecht.begroting-2023.nl/p18255/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (2023). *Begroting 2024. Programma Lerend en Ondernemend Dordrecht. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen?* <https://dordrecht.begroting-2024.nl/p25519/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (2023). *Begroting 2024. Programma Gezond, Sociaal en Zorgzaam Dordrecht.*

<https://dordrecht.begroting-2024.nl/p25517/wat-zijn-de-belangrijkste-ontwikkelingen>

Gemeente Dordrecht. (z.d.). *Coalitieakkoord gemeente Dordrecht 2018-2022. Dordrecht, Een stad waar je bij wilt horen!* <https://raad.dordrecht.nl/Documenten/Coalitieakkoord-Gemeente-Dordrecht-2018-2022-3.pdf>

Gemeente Dordrecht. (z.d.). *Jaarverslag 2018. De programmaverantwoording.*

https://www.dordrecht.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=7260553

Gemeente Dordrecht. (z.d.). *Politiek Akkoord 2022-2026. Samen bouwen aan een sterk en groen Dordrecht.*

https://cms.dordrecht.nl/Bestuur/Overzicht_Bestuur/Politiek_akkoord_2022_2026_Samen_bouwen_aan_een_sterk_en_groen_Dordrecht?utm_source=Rx.Front&utm_medium=redirect&utm_campaign=politiekakkoord

Gemeente Dordrecht. (2018) *Samen tegen armoede. Programma Armoede en Schulden Dordrecht 2018-2022.* https://sterrenburg.dordtcentraal.nl/wp-content/uploads/sites/4/Samen_tegen_Armoede_.pdf

Gemeente Dordrecht. (2023). *Samen tegen armoede. Programma Armoede en Schulden Dordrecht*

2023-2026.

https://cms.dordrecht.nl/Inwoners/Overzicht_Inwoners/Zorg_en_ondersteuning/hulp_voor_minima/Programma_Armoede_en_Schulden.pdf

GewoonDordt. (2018, oktober). *Motie 'Wie dit niet kan lezen, is niet gek'*.

https://www.dordrecht.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=7121358

GewoonDordt en ChristenUnie/SGP. (2019, juni). *Motie Taalpact*.

https://www.dordrecht.nl/pls/idad/mozEgemDocument?F_DOCNR=7488599

Informatie over de gunning van percelen Inburgering (WI) en Educatie (WEB). (2021).

<https://raad.dordrecht.nl/Documenten/ONGETEKENDE-RIB-Informatie-over-gunning-percelen-Inburgering-en-Educatie-1.pdf>

Rekenkamercommissie Dordrecht. (2021). *Digi-taal dienstbaar. Onderzoek naar Digitale dienstverlening*.

<https://raad.dordrecht.nl/Documenten/Digi-taal-dienstbaar-pdf-rapport-2.pdf>

Sociale Dienst Drechtsteden. (z.d.). *Iedereen een zelfstandig en volwaardig bestaan. Regionale visie sociaal domein Drechtsteden*.

<https://www.socialedienstdrechtsteden.nl/download/files/ff9zY29wZT1zaXRlfGZpbGVpYmplY3Q9MTIxMjIwODQ0OXxyY2hY2tZdW09MGNIYzA4NjlkMzIzZWw5MDg4NWM5MDRiMGM3ZmEyNjIwNTMwYWM3OGZmNTIhNjU5ODYzNmQzMjJjYTJiZHW%3D/boekje-regionale-visie-sociaal-domein-drechtsteden-december-2019#:~:text=Alle%20inwoners%20van%20de%20Drechtsteden,inclusief%20financi%C3%ABLe%20afspraken%20en%20kaders>

Sociale Dienst Drechtsteden. (z.d.). *SamenWerken aan nieuw perspectief! Beleidsplan Schuldhulpverlening Drechtsteden 2021-2024*.

<https://www.socialedienstdrechtsteden.nl/download/files/ff9zY29wZT1zaXRlfGZpbGVpYmplY3Q9MTIxMjIwODQ0OXxyY2hY2tZdW09NGFkMzQwNzYzMDA4NjM3MTFjOWEYOGM5ZTk4ODMyYjU1MTAyZTVhMzZlMGRkYzBhOGU5NWRIYmM0OTUzNDM1Mnw%3D/beleidsplan-schuldhulpverlening-drechtsteden-2021-2024-2021-04-06>

Taal is zeg maar niet zo mijn ding. Regionale aanpak laaggeletterdheid Drechtsteden 2021-2024. (z.d.).

https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2021-08/AMRDrechtsteden_Regioplan_laaggeletterdheid.pdf

Krimpen aan den IJssel

Bibliotheek aan den IJssel. (z.d.). *Beleidsvisie 2021-2025. "We zijn allang begonnen, maar nu begint het echt"*. <https://www.bibliotheekaandenijssel.nl/dam/bestanden/organisatie/beleidsvisie-bibliotheek-aan-den-ijssel-2021-2025.pdf>

Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2021). *Actieprogramma Armoede en Schulden 2021-2024*.

'Werken aan bestaanszekerheid wanneer rondkomen niet vanzelfsprekend is'.

https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2021/12/Actieprogramma-armoede-en-schulden-2021-2024_def.pdf

Gemeente Krimpen aan den IJssel. (z.d.). *Begroting 2022*.

https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2021/11/Begroting_2022.pdf

Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2022). *Begroting 2023. Programma 1 Bestuur en Veiligheid*

<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-1-bestuur-en-veiligheid>

- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2022). *Begroting 2023. Programma 3 Maatschappelijk Domein*.
<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-3-maatschappelijk-domein>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2022). *Begroting 2023. Programma 4 Sociaal Domein*.
<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-4-sociaal-domein>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2023). *Begroting 2024. Programma 1 Bestuur en Veiligheid*
<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-1-bestuur-en-veiligheid>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2023). *Begroting 2024. Programma 3 Maatschappelijk Domein*.
<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2023/programma/programma-3-maatschappelijk-domein>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2023). *Begroting 2024. Programma 4 Sociaal Domein*.
<https://krimpenaandenijssel.begrotingsapp.nl/begroting-2024/programma/programma-4-sociaal-domein>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2021.) *Beleidsplan Sociaal Domein – Kracht van Krimpen. Krachtig Verder 2020-2025*.
https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2021/12/Beleidsplan_SD_2020-2025_2.pdf
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (z.d.). *Bestuursakkoord Krimpen aan den IJssel 2022-2026. Samen verschillend*.
https://krimpenaandenijssel.nl/app/uploads/2022/06/Bestuursakkoord_2022_webversie2.pdf
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (z.d.). *CollegeWerkProgramma 2018-2022*.
<https://docplayer.nl/136926613-Collegewerkprogramma.html>
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (z.d.). *Evenwichtig door de crisis. Coalitieprogramma 2020-2022 voor Krimpen aan den IJssel*.
https://d14uo0i7wmc99w.cloudfront.net/Afdelingen/Zuid_Holland/Krimpen_aan_den_IJssel/Coalitieprogramma%20%27Evenwichtig%20door%20de%20crisis%27%202020-2022.pdf
- Gemeente Krimpen aan den IJssel. (2018). *Kleurrijk Krimpen. Naast elkaar – met elkaar – voor elkaar*.
<https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/krimpenaandenijssel.vvd.nl/files/5b2bd07b37bc1/coalitieakkoord-2018-2022-kleurrijk-krimpen-naast-elkaar-met-elkaar-voor-elkaar.pdf>
- Samen verder in de regio Rijnmond. Taal, rekenen en digitale vaardigheden als basis. Regionaal programma basisvaardigheden*. (2020).
https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2021-11/AMRRijnland_Regioplan_laaggeletterdheid.pdf

Pijnacker-Nootdorp

- Aanpak laaggeletterdheid. Regioplan Zuid-Holland Centraal 2021-2024*. (2021)
https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2021-08/AMRZuid-Holland%20Centraal_Regioplan_laaggeletterdheid.pdf
- Bibliotheek Oostland. (2021). *Jaarverslag 2020. Terugblik op en bewogen jaar*.
<https://www.bibliotheekoostland.nl/dam/bestanden/2021/stichting-bibliotheek-oostland-jaarverslag-2020.pdf>

- Bibliotheek Oostland. (2022). *Jaarverslag 2022*.
<https://www.bibliotheekoostland.nl/dam/bestanden/2023/stichting-bibliotheek-oostland-jaarverslag-2022.pdf>
- Bibliotheek Oostland. (z.d.). *Meerjarenbeleidsplan 2021-2024. Positieve Kracht*.
<https://www.bibliotheekoostland.nl/dam/bestanden/2022/stichting-bibliotheek-oostland-beleidsplan-2021-2024.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2021). *Begroting 2022. Programma Collectieve Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2022/programma-s/collectieve-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2021). *Begroting 2022. Programma Individuele Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2022/programma-s/individuele-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2021). *Begroting 2022. Programma Onderwijs*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2022/programma-s/onderwijs>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2022). *Begroting 2023. Programma Collectieve Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2023/programma-s/collectieve-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2022). *Begroting 2023. Programma Individuele Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2023/programma-s/individuele-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2022). *Begroting 2023. Programma Onderwijs en Kinderopvang*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2023/programma-s/onderwijs-en-kinderopvang>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2023). *Begroting 2024. Programma Collectieve Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2024/programma-s/collectieve-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2023). *Begroting 2024. Programma Individuele Voorzieningen*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2024/programma-s/individuele-voorzieningen>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2023). *Begroting 2024. Programma Onderwijs en Kinderopvang*.
<https://begroting.pijnacker-nootdorp.nl/2024/programma-s/onderwijs-en-kinderopvang>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2020). *Beleidsnota Lokaal gezondheidsbeleid Pijnacker-Nootdorp*.
<https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2021/01/Beleidsnota-Lokaal-Gezondheidsbeleid-2020-2023wrl.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2021). *Beleidsplan Schuldhulpverlening 2021. Modern en toekomstbestending*. <https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2021/01/Beleidsplan-Schuldhulpverlening-Pijnacker-Nootdorp-2021.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2022). *Bouwen aan de toekomst. Raadsakkoord op hoofdlijnen 222-2026*. https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2022/06/Raadsakkoord_Pijnacker-Nootdorp_2022-2026_TOEGANKELIJK.pdf
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2019). *Cultuurnota Pijnacker-Nootdorp. Verbinden door cultuur*.
<https://www.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2020/07/Cultuurnota-Verbinden-door-cultuur-Pijnacker-Nootdorp.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (z.d.). *Pijnacker-Nootdorp in de metropool. Visie op de toekomst 2040*.
https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2020/12/Toekomstvisie_PijNo_2040.pdf
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (z.d.). *Plan van Aanpak. Werken, werken aan en meedoen!*
<https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2023/01/T-Plan-van-aanpak-Werken-Werken-aan-en-Meedoen.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2018). *Verder in verbinding. Hoofdlijnenakkoord 2018-2022 Gemeenteraad Pijnacker-Nootdorp*.

- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2013). *Visie op het sociaal domein: Notitie voor een samenhangende maatschappelijke agenda*. <https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2023/01/T-Visie-Sociaal-Domein-juni-2013.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2018). *Uitvoeringsagenda 2018-2022. Verder in verbinding*. https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2020/12/Uitvoeringsagenda-2018-2022-Verder-in-verbinding_def.pdf
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2022). *Uitvoeringsagenda 2022-2026. Bouwen aan de toekomst*. <https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2020/12/Uitvoeringsagenda-2022-Pijnacker-Nootdorp.pdf>
- Gemeente Pijnacker-Nootdorp. (2020). *Uitvoeringsprogramma lokaal gezondheidsbeleid Pijnacker-Nootdorp 2020-2023*. <https://openpdc.pijnacker-nootdorp.nl/wp-content/uploads/2021/01/Uitvoeringsprogramma-lokaal-gezondheidsbeleid-Pijnacker-Nootdorp-2020-2023wrl.pdf>

Zoetermeer

- Aanpak laaggeletterdheid. Regioplan Zuid-Holland Centraal 2021-2024.* (z.d.) https://basisvaardigheden.nl/sites/default/files/2021-08/AMRZuid-Holland%20Centraal_Regioplan_laaggeletterdheid.pdf
- Bibliotheek Zoetermeer. (2023). *Publiekjaarsverslag Leren, Lezen en Ontwikkelen 2022*. <https://www.bibliotheek-zoetermeer.nl/dam/over-ons/publieksjaarsverslag-bibliotheek-zoetermeer-2022.pdf>
- College van Burgemeester en Wethouders. (2016). *Regionaal programma educatievoorzieningen 2016*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR413427>
- Gemeente Zoetermeer. (z.d.). *De Lokaal Educatieve Agenda Zoetermeer 2021-2030*. <https://cuatro.sim-cdn.nl/zoetermeer/uploads/lokaal-educatieve-agenda-zoetermeer-2021-2030.pdf?cb=UlwEQSQH#:~:text=De%20LEA%20is%20een%20meerjarige,echter%20niet%20in%20beton%20gegoten>.
- Gemeente Zoetermeer. (2018). *Groene, veilige stad met ambitie. Thuis in de wijk. Coalitieakkoord Gemeente Zoetermeer 2018-2022*. <https://cuatro.sim-cdn.nl/preprzoetermeerb58e57/uploads/coalitieakkoord-gemeente-zoetermeer-2018-2022.pdf?cb=twW0-1tl>
- Gemeente Zoetermeer. (2022). *'Samen doen wat nodig is'. Coalitieakkoord gemeente Zoetermeer 2022-2026*. https://cuatro.sim-cdn.nl/zoetermeer/uploads/coalitieakkoord_zoetermeer_2022-2026_juni_2022.pdf?cb=iQiRcd1h
- Gemeente Zoetermeer. (2023). *Lokale aanpak laaggeletterdheid 2023-2025*.
- Gemeente Zoetermeer. (z.d.) *Meedoen met Meerwaarde. Kadernota over de aanpak van schulden, financieel rondkomen, meedoen en het vinden van werk 2020-2024*. https://www.zoetermeer.nl/_flysystem/media/kadernota-meedoen-met-meerwaarde-2020-2024.pdf
- Gemeente Zoetermeer. (2021). *Programmabegroting 2022-2025*. https://www.zoetermeer.nl/_flysystem/media/programmabegroting-2022-2025.pdf
- Gemeente Zoetermeer. (2021). *Programmabegroting 2022-2025. Programma Dienstverlening en Participatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2022-2025-/programma/programma-6-dienstverlening-en-participatie>

Gemeente Zoetermeer. (2021). *Programmabegroting 2022-2025. Programma Onderwijs, Economie en Arbeidsparticipatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2022-2025-/programma/programma-1-onderwijs-economie-en-arbeidsparticipatie>

Gemeente Zoetermeer. (2022). *Programmabegroting 2023-2026. Programma Dienstverlening en Participatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2023-2026---/programma/programma-6-dienstverlening-en-participatie>

Gemeente Zoetermeer. (2022). *Programmabegroting 2023-2026. Programma Onderwijs, Economie en Arbeidsparticipatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2023-2026---/programma/programma-1-onderwijs-economie-en-arbeidsparticipatie>

Gemeente Zoetermeer. (2023). *Programmabegroting 2024-2027. Programma Dienstverlening en Participatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2024-2027/programma/programma-6-dienstverlening-en-participatie>

Gemeente Zoetermeer. (2023). *Programmabegroting 2024-2027. Programma Onderwijs, Economie en Arbeidsparticipatie*. <https://zoetermeer.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2024-2027/programma/programma-1-onderwijs-economie-en-arbeidsparticipatie>

Gemeente Zoetermeer. (2022). *Zoetermeer 2040. Een overkoepelende visie voor de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad*. https://www.zoetermeer.nl/_flysystem/media/visie-zoetermeer-2040.pdf

Partij Democratie voor Zoetermeer, Partij voor de Arbeid, Zoetermeer Vooruit, D66, GroenLinks. (2023, juni). *Motie Aanpak laaggeletterdheid*.

Regionale doe-agenda Zuid-Holland Centraal. (z.d.). <https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/bestandsbijlage/Actieplan%20PoW%20Zuid%20Holland%20Centraal.pdf>

Zuidplas

Digi-Taalhuis Bibliotheek De Groene Venen. (2023). *Jaarverslag 2022*.

Bibliotheek De Groene Venen. (z.d.). *Beleidsplan de Bibliotheek De Groene Venen 2020-2023*. <https://www.bibliotheekdegroenevenen.nl/dam/nieuwewebsite/Organisatie/beleidsplan-bibliotheek-de-groene-venen2020-2023-def-19-5-2020.pdf>

Bibliotheek De Groene Venen. (2023). *Jaarverslag 2022*. <https://www.bibliotheekdegroenevenen.nl/dam/nieuwewebsite/Organisatie/jaarverslag-2022-bibliotheek-de-groene-venen.pdf>

Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Beleidskader Armoede en Schulden 2024-2027. Omdat iedereen het waard is!*

Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Samen verder bouwen aan Zuidplas*. <https://storage.googleapis.com/caramel-binder-207612.appspot.com/uploaded/zuidplas.vvd.nl/files/5e42c6350e69b/2018-04-24-coalitieakkoord-totaal-tweekoloms-vs-0-4.pdf>

Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Ruimte voor iedereen. Coalitieakkoord 2022-2026*. <https://cuatro.sim-cdn.nl/zuidplas/uploads/coalitieakkoord.pdf?cb=H9OgfgUv>

Gemeente Zuidplas. (z.d.) *Collegeprogramma 2018-2022. Samen verder bouwen aan Zuidplas*. https://www.zuidplas.nl/_flysystem/media/collegeprogramma_zuidplas_2018-2022_1.pdf

Gemeente Zuidplas. (z.d.) *Collegeprogramma 2022-2026. Ruimte voor iedereen*. https://cuatro.sim-cdn.nl/zuidplas/uploads/collegeprogramma_2022-2026.pdf?cb=5KsPdblp

- Gemeente Zuidplas. (2018). *Integraal Beleidsplan Sociaal Domein 2019-2023*.
https://simcms.zuidplas.nl/_flysystem/media/integraal_beleidsplan_sociaal_domein_2019-2023_-_concept.pdf
- Gemeente Zuidplas. (2021). *Preventieakkoord Zuidplas*.
https://www.stzo.nl/_flysystem/media/preventieakkoord-digitaal.pdf
- Gemeente Zuidplas. (2018). *Programmabegroting 2019-2022. Samen verder bouwen aan Zuidplas*.
https://cuatro.sim-cdn.nl/zuidplas/uploads/programmabegroting_2019-2022.pdf?cb=CIFMIQTo
- Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Programmabegroting 2020-2023. Samen verder bouwen aan Zuidplas*.
https://cuatro.sim-cdn.nl/zuidplas/uploads/programmabegroting_2020-2023_0.pdf?cb=VXLuq0kQ
- Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Programmabegroting 2021-2024*. <https://cuatro.sim-cdn.nl/zuidplas/uploads/programmabegroting-2021-2024.pdf?cb=olano73D>
- Gemeente Zuidplas. (z.d.). *Programmabegroting 2022-2025*.
https://www.zuidplas.nl/_flysystem/media/programmabegroting-2022-2025.pdf
- Regioplan Bevordering Basisvaardigheden regio Midden-Holland. "Een (basis)vaardige regio" 2020-2024. (2021). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2021-382574.pdf>

Erasmus University Rotterdam (EUR)
Erasmus School of Social and Behaviourial Sciences (ESSB)
Woudestein campus
Burgemeester Oudlaan 50
3062 PA Rotterdam, The Netherlands
