

Laaggeletterdheid in Neder-Betuwe

Een onderzoek naar de beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering van laaggeletterdheid 2016-2020



6 januari 2022

Lost Lemon

Onderzoek uitgevoerd in opdracht van:

Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

Leden rekenkamercommissie:

Marijke van de Plasse, Iroy Konings en Rick Hubers

Voorwoord

Lezen en schrijven gaat om veel meer dan grammatica en letters. Het gaat om meedoen in de maatschappij. De alledaagse persoonlijke impact van laaggeletterdheid gaat veel verder dan het niet openen van belastingbrieven. Laaggeletterden reizen soms niet met het openbaar vervoer, alleen maar omdat ze de borden niet kunnen lezen en omdat kaartjes kopen aan een loket niet altijd meer mogelijk is. Zij durven bijvoorbeeld niet naar een restaurant, omdat ze de menukaart niet kunnen lezen. Ook heeft deze groep een hogere kans op risicovolle schulden¹.

Volgens onderzoek van PricewaterhouseCoopers (PwC), in opdracht van Stichting Lezen en Schrijven, bedragen de maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid ruim een miljard euro². Deels gaat het hier om uitkeringen, aangezien laaggeletterden vaak kwetsbare banen hebben en de kans groot is dat zij te maken krijgen met werkloosheid. Maar het gaat ook om hoge zorgkosten. De doelgroep heeft vaak beperkte gezondheidsvaardigheden. Zij kunnen bijvoorbeeld ingrediënten niet lezen, waardoor het een uitdaging kan zijn om gezonde keuzes te maken. Het lezen van medicijnbijsluiters is al helemaal ingewikkeld, met als risico dat medicijnen verkeerd worden ingenomen. Laaggeletterden zelf lopen als groep zo'n kwart miljard euro aan inkomsten mis. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemiste belastinginkomsten. De kosten aan beide kanten zullen alleen maar stijgen wanneer de trend van digitalisering en automatisering doorzet.³

Het tegengaan van laaggeletterdheid en de educatie van basisvaardigheden vraagt om een brede en gedegen aanpak van de gemeente en haar partners. Uit het onderzoek Geletterdheid in zicht uit 2021 blijkt dat 9% van de beroepsbevolking van de Neder-Betuwe laaggeletterd is. Hierbij werd uitsluitend gekeken naar taalvaardigheid en niet naar rekenen en/of digitale vaardigheid. Het aantal laaggeletterden is in de hele breedte van de Neder-Betuwse bevolking aanwezig; laaggeletterdheid beperkt zich niet tot één bevolkingsgroep. Ondanks de inzet van kundige professionals blijft laaggeletterdheid een taai vraagstuk. Een terugblik op het beleid van de jaren 2016 tot en met 2020 is zinvol. Het kan duiden welke inzet gepleegd is en welke rol de gemeenteraad in de toekomst kan spelen om dit vraagstuk te tackelen.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Lost Lemon, een innovatief advies- en onderzoeksbureau dat warm loopt voor maatschappelijke vraagstukken. De inhoudelijke expertise bij Lost Lemon op het gebied van laaggeletterdheid komt voort uit verschillende onderzoeken en projecten voor gemeenten en ministeries rond dit thema.

Voor dit onderzoek zijn ruim 200 documenten geraadpleegd, negen betrokkenen geïnterviewd en is een focusgroep opgezet. De focusgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende kerken in de gemeente Neder-Betuwe. Aan de focusgroep zijn bevindingen voorgelegd die uit eerdere interviews kwamen. Wij danken iedereen hartelijk voor de medewerking aan dit onderzoek.

Marijke van de Plasse

Voorzitter

Opheusden, 6 januari 2022

¹ Laaggeletterden in beeld, Lost Lemon en Muzes 2018

² *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*, Stichting Lezen en Schrijven & PwC, 2018

³ Laaggeletterden in beeld, Lost Lemon en Muzes 2018

Inhoudsopgave

Deel I: Bestuurlijk rapport	4
1. Centrale vraag en scope	5
2. Belangrijke conclusies	5
3. Aanbevelingen	8
4. Bestuurlijke reactie van college van B&W	11
5. Nawoord Rekenkamercommissie Neder-Betuwe	16
Deel II: Onderzoeksrapport	18
1. Inleiding	18
1.1 De aanleiding van dit onderzoek	18
1.2 Scope van het onderzoek	19
1.3 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader	19
2. Onderzoeksverantwoording	22
2.1 Kickoff met betrokkenen	22
2.2 Methodiek	22
2.3 Wijzigingen en verantwoording	23
3. Resultaten Beleid en budget	24
4. Resultaten Beleid en praktijk	30
5. Resultaten Beleid en sturing	36
6. Bibliografie	43
Bijlage A Begrippenlijst	44
Bijlage B Geraadpleegde documenten	46
Bijlage C Oplossingen voor laaggeletterdheid volgens de focusgroep	49
Bijlage D Ingezette communicatiemiddelen en communicatiemomenten	50
Bijlage E: Lijst geïnterviewde personen	51

Deel I: Bestuurlijk rapport

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamercommissie *Laaggeletterdheid in Neder-Betuwe*. In dit onderzoeksrapport leest u de evaluatie van het beleid en de beleidsuitvoering van de gemeente Neder-Betuwe met betrekking tot laaggeletterdheid van 2016 tot en met 2020. Met dit rapport wil de Rekenkamercommissie bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

1. Centrale vraag en scope

De Rekenkamercommissie ging in april 2021 met de fracties van de gemeenteraad van Neder-Betuwe in gesprek over verschillende onderwerpen voor een nieuw rekenkameronderzoek. De Rekenkamercommissie koos voor het onderwerp laaggeletterdheid. Een onderzoek naar beleid rond laaggeletterdheid kon bij alle fracties op draagvlak rekenen.

1.1 Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek is: Wat zijn de resultaten van het Neder-Betuwse beleid en de inspanningen om basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheid) van inwoners te vergroten om op die manier laaggeletterdheid te voorkomen en te verminderen en welke aanbevelingen kunnen er voor de toekomst worden gedaan?

Deze centrale vraag is uitgesplitst naar onderzoeksvragen en nader gedefinieerd/geoperationaliseerd met een normenkader. Deze vindt u in deel II: het onderzoeksrapport.

1.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het formele, het non-formele en het camouflage-aanbod met betrekking tot laaggeletterdheid. Formeel aanbod bestaat uit taallessen van het ROC waarbij een certificaat kan worden behaald. Non-formeel aanbod bestaat uit lessen waarbij geen certificaat wordt uitgereikt, zoals cursussen in de bibliotheek. Het camouflage-aanbod is overig aanbod waarin eventueel taalaanbod is verwerkt, maar waarbij taalontwikkeling slechts 'bijvangst' is. Dit betekent dat we de bibliotheken in Kesteren en Dodewaard en de welzijnsorganisatie Rivierstroom hebben meegenomen in het onderzoek.

Dit onderzoek richt zich alleen op de NT1 doelgroep, inwoners voor wie Nederlands de eerste taal is. De NT2 doelgroep, inwoners voor wie Nederlands de tweede taal is, is buiten beschouwing gelaten⁴.

In het beleid van de gemeente Neder-Betuwe wordt laaggeletterdheid niet expliciet gedefinieerd. In de *Aanpak laaggeletterdheid* uit 2016 zijn activiteiten benoemd die taal- en rekenvaardigheid evenals digitale vaardigheden bevorderen. Dit sluit aan bij de *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Dit onderzoek richt zich daarom op taal-, reken- en digitale vaardigheden.

Het onderzoek en de aanbevelingen rond preventie zijn gebaseerd op/beperkt tot het gemeentelijke beleid. Er is niet gekeken naar preventie-activiteiten van andere organisaties.

⁴ Zie bijlage A: begrippenlijst voor uitgebreide definities

2. Belangrijke conclusies

De antwoorden op de tien onderzoeksvragen beantwoorden gezamenlijk de centrale vraag.

Hoofdconclusie

Het beleid en de inspanningen van de gemeente Neder-Betuwe om basisvaardigheden van inwoners te vergroten zijn de afgelopen vijf jaar gering geweest. Dat zien we terug in de vooropgestelde doelen, het aanbod en het ontbreken van budget om laaggeletterdheid te voorkomen en verminderen. De doelen met betrekking tot laaggeletterdheid bestonden uit hoofdlijnen die waren opgesteld in een Plan van aanpak. Sommige van deze doelen sloten aan op de doelen in het regionaal plan *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Een groot aantal doelstellingen uit het regionale plan wordt echter niet in de beleidsstukken van de gemeente Neder-Betuwe genoemd. De gemeentelijke doelen waren niet SMART geformuleerd. Ook ontbrak er een vastgesteld beleidsplan met betrekking tot laaggeletterdheid en komt het thema laaggeletterdheid niet voor in het coalitieakkoord. Zonder een verankerd beleid over meerdere domeinen heen, bleef de aanpak van laaggeletterdheid beperkt tot hoofdlijnen en losse activiteiten. Doordat er geen concrete doelen waren vastgelegd in een beleidsplan, is het voor de gemeenteraad niet mogelijk geweest om regelmatig te controleren of het college zich inspande om de gestelde beleidsdoelen te behalen.

Het college en de gemeenteraad hebben verschillende mogelijkheden om in de komende jaren een beter beleidsresultaat te realiseren. In maart 2021 heeft Stichting Lezen en Schrijven een advies uitgebracht over een uitvoeringsplan laaggeletterdheid. Daarnaast is het *Taalakkoord 2021-2024* getekend. Ook wordt laaggeletterdheid benoemd in de *Integrale beleidsnota sociaal domein 2021-2024* en is er de *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. In deze documenten komen diverse mogelijkheden voor het college naar voren waarmee het sturing kan geven aan de aanpak van laaggeletterdheid. Daarnaast ontvangt de gemeente Neder-Betuwe sinds 2021 de Decentralisatie-uitkering, die geheel te besteden is aan het tegengaan van laaggeletterdheid.

Hiermee lijkt een andere koers te worden ingeslagen. In de afgelopen vijf jaar was er namelijk een beperkt aanbod en was sprake van beperkte aansluiting bij de leefwereld van laaggeletterden. Het non-formele aanbod (de computerlessen in de bibliotheek) en het camouflage-aanbod (het Thuisadministratie project van Welzijn Rivierstroom en het financiële inloopspreekuur) werden redelijk bezocht, maar met het formele aanbod (taallessen via het ROC) werden weinig tot geen NT1'ers bereikt. Er kan niet veel worden gezegd over de resultaten van dit aanbod, omdat het verminderen van laaggeletterdheid onderdeel was van een breder dienstenpakket. Het is tijdens het onderzoek niet gelukt om NT1 cursisten te spreken. Daarom is niet duidelijk geworden of deelnemers tevreden waren met de ontvangen educatie en of zij aantoonbare stappen hebben gezet in hun taalniveau. De betrokken sleutelfiguren uit de gemeenschap waren niet geheel tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage-aanbod.

Er is geen budget voor laaggeletterdheid in de begroting opgenomen. De uitgaven zijn niet duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid. De gemeenteraad krijgt niet altijd inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden. Doordat het budget niet is gelabeld, heeft de gemeenteraad niet kunnen controleren of het college zich houdt aan het budget voor de gestelde doelen.

De hoofdconclusie is onderverdeeld in vijf deelconclusies:

I. Beperkte sturing en controle van het onderwerp laaggeletterdheid door de gemeenteraad, dit door het ontbreken van SMART geformuleerde doelstellingen en budget

De doelen/hoofdpijnen met betrekking tot laaggeletterdheid zijn niet SMART geformuleerd. Doordat er geen concrete doelen zijn vastgelegd in een beleidsplan, is het voor de gemeenteraad niet mogelijk om regelmatig te controleren of het college zich inzet om de gestelde beleidsdoelen te behalen. De gemeenteraad heeft wel incidenteel sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid door het onderwerp tijdens zijn eigen bijeenkomsten op de agenda te zetten.

De kaders en het budget voor laaggeletterdheid zijn niet helder geformuleerd. Hierdoor is niet meetbaar in hoeverre de ingezette financiële en communicatiemiddelen voldoende efficiënt zijn om de doelen, gesteld in 2016, te behalen. Dit maakt het moeilijk te zeggen welk budget er precies aan laaggeletterdheid is besteed. De gemeenteraad krijgt niet altijd inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden. Daardoor heeft de gemeenteraad het budget en de beoogde doelen met betrekking tot laaggeletterdheid niet goed kunnen controleren. De criteria voor de verdeling van het budget zijn echter wel goed vastgelegd in (beleids)regels.

II. Beperkt bereik van laaggeletterden

De laaggeletterde NT1-doelgroep in de gemeente Neder-Betuwe wordt slechts in beperkte mate bereikt. Begin 2021 waren er naar schatting 1080 laaggeletterden in de gemeente; dit is circa 9% van de beroepsbevolking⁵. Tussen 2016 en 2020 maakten 91 mensen gebruik van het formele aanbod van het ROC⁶ (de basisvaardigheden en het leerpunt). Hoewel er geen onderscheid is gemaakt tussen NT1- en NT2-deelnemers, blijkt uit het onderzoek dat voornamelijk NT2'ers gebruik maken van het aanbod.

De gemeente Neder-Betuwe heeft de afgelopen jaren weinig ingezet op het voorkomen en tegengaan van laaggeletterdheid. Het onderwerp is niet opgenomen in het coalitieakkoord en er is geen actief beleid gevoerd op laaggeletterdheid; er werd weinig prioriteit aan gegeven of capaciteit beschikbaar gesteld. Ook werden er geen financiële middelen vrijgemaakt. Daarnaast had beter kunnen worden ingezet op het doorverwijzen van laaggeletterden naar het aanbod⁷.

III. Belemmering van integrale en grondige aanpak door het ontbreken van een beleidsplan omtrent laaggeletterdheid

Het ontbreken van een beleidsplan heeft tot gevolg dat de aanpak van laaggeletterdheid bestaat uit losse onderdelen en getekende akkoorden die weinig samenhang tonen. Er is alleen een plan van aanpak uit 2016 met hoofdpijnen. In het regionale plan *Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024* staan meerdere doelen beschreven, maar die komen niet terug in de gemeentelijke doelen. Er wordt wel gewerkt aan laaggeletterdheid, maar het blijft bij op zichzelf staande activiteiten. Hierdoor is de aanpak van laaggeletterdheid ad hoc. Er wordt geen prioriteit aan gegeven, er zijn weinig middelen en er is weinig capaciteit beschikbaar om het

⁵ Bron: <https://geletterdheidinzicht.nl/>, 2021

⁶ Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024

⁷ Een voorbeeld: in intakegesprekken bij de gemeente voor een uitkering of schuldhulpverlening werden geen laaggeletterden naar het aanbod toegeleid. De minimale investering in prioriteit, capaciteit en financiële middelen is terug te zien in de cijfers van het lage bereik van laaggeletterden.

onderwerp grondig aan te pakken. Een ander gevolg van het ontbreken van een beleidsplan is dat er geen integrale aanpak van laaggeletterdheid is. Laaggeletterdheid wordt in andere domeinen, zoals Werk en Inkomen en Wmo/Jeugd, wel in nota's aangestipt, maar niet verder uitgewerkt. Laaggeletterdheid wordt dus niet op meerdere beleidsterreinen tegelijkertijd en integraal aangepakt.

Aanknopingspunten voor een beleidsplan zijn er echter wel. Zo is het *Taalakkoord 2021-2024* getekend, is er een uitvoeringsplan opgesteld door Stichting Lezen en Schrijven, wordt laaggeletterdheid genoemd in de *Integrale beleidsnota sociaal domein 2021-2024* en is er aansluiting bij het regionale plan *Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024*. Dit geeft het college en de gemeenteraad wel verschillende mogelijkheden om de resultaten van het beleid te verbeteren.

IV. Beperkte ondersteuning en evaluatie door het college van uitvoerende organisaties inzake laaggeletterdheid

Het college is in zijn besturende rol beperkt actief in het ondersteunen van het werkveld om de doelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te bereiken. Het werkveld neemt soms zelf het initiatief tot contact om de stand van zaken te evalueren. Ook hier geldt dat het door een gebrek aan concrete doelen lastig is voor het college om een gedegen evaluatie uit te voeren. Het college heeft de tussentijds behaalde resultaten dus maar in beperkte mate gemonitord en geëvalueerd. Indien nodig stuurt het college tussentijds bij. Daarnaast is dienstverlening rondom laaggeletterdheid vaak onderdeel van een breder dienstenpakket dat uitvoerende organisaties leveren. Laaggeletterdheid staat niet altijd als apart onderdeel vermeld in de verantwoordingen. Dit bemoeilijkt evaluaties op dit thema. Het college heeft echter door de verantwoordingen van organisaties met een subsidierelatie voldoende inzicht in de algemene geleverde resultaten van deze partijen.

V. Weinig aansluiting bij de leefwereld van laaggeletterden

Het formele aanbod, het non-formele aanbod en de ingezette financiële en communicatiemiddelen om laaggeletterden te bereiken, sluiten niet goed aan bij de leefwereld van laaggeletterden. Inwoners van de gemeente Neder-Betuwe kloppen niet snel bij officiële instanties aan voor hulp. Bovendien ligt hun prioriteit bij werk en niet bij scholing. De gemeenschap steunt elkaar en treedt niet met individuele problemen naar buiten. Om deze reden werkt een kleinschalig en persoonlijk contact het beste, zowel om laaggeletterden te bereiken als om hen het voordeel van taalontwikkeling te laten zien. Camouflage-aanbod in combinatie met ander aanbod werkt beter dan alleen formeel of non-formeel aanbod. Het aanbod voor laaggeletterden in de gemeente Neder-Betuwe kan worden verbeterd door te kiezen voor mensgericht denken in plaats van aanbodgericht denken. Mensgericht denken zorgt ervoor dat inwoners beter kunnen meedoen in de samenleving⁸.

De aanbevelingen in het volgende hoofdstuk komen voort uit de genoemde bevindingen en gaan deels over het agenderen en verankeren van beleid met betrekking tot laaggeletterdheid, deels over het aansluiten bij de leefwereld van laaggeletterden en deels over het uitbreiden van het aanbod.

⁸ *Breder Kijken Breder Oogsten*, Lost Lemon, November 2019

3. Aanbevelingen

Uit het onderzoek komt een aantal punten naar voren waarmee de gemeente het beleid en haar inspanningen zo kan inrichten dat basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheid) van inwoners worden vergroot en waarmee laaggeletterdheid wordt voorkomen en verminderd.

Aanbeveling voor de coalitiepartijen 2022-2026

I. Overweeg de aanpak van laaggeletterdheid op te nemen in het nieuwe coalitieakkoord

Door nadrukkelijk aandacht te besteden aan en budget vrij te maken voor laaggeletterdheid in het nieuwe coalitieakkoord, krijgt het onderwerp prioriteit. Overweeg dan ook om laaggeletterdheid in een volgend coalitieakkoord mee te nemen.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

II. Overweeg laaggeletterdheid frequenter op de politieke agenda te zetten

Door laaggeletterdheid regelmatig op de politieke agenda te zetten, krijgt het onderwerp prioriteit. Het formuleren van een beleidsplan, concrete doelen en het labelen van een budget zorgen voor een kaderstellende basis om regelmatig te kunnen terugkijken en controleren. Maak daarbij de afweging in hoeverre er belang wordt gehecht aan dit onderwerp. Het voeren van een politieke discussie draagt bij aan het standpunt om wel of geen visie en concrete doelen te formuleren met betrekking tot laaggeletterdheid.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad en het college

III. Zorg voor helder geformuleerde kaders en voor budget

Neem het SMART formuleren van doelen mee bij een nieuw beleidsplan. Dit creëert een helder kader waardoor de gemeenteraad zijn controlerende functie beter vorm kan geven. Geef via het beleidsplan sturing aan het thema laaggeletterdheid door concrete ambities op te stellen, over het sociaal domein heen. Zorg ervoor dat de doelen niet alleen als activiteit worden omschreven maar bepaal per doel welke acties en middelen eraan gekoppeld moeten worden. En besluit vervolgens welke partners er nodig zijn om tot het gewenste resultaat te komen. Denk hierbij ook aan aansluiting bij het regionaal plan Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024. Deze aanpak draagt bij aan het voorkomen en verminderen van laaggeletterdheid.

IV. Realiseer een integrale aanpak van laaggeletterdheid

Er valt winst te behalen met een integrale benadering van laaggeletterdheid. Een gedeelde visie op de aanpak van laaggeletterdheid en een aanpak vanuit verschillende gemeentelijke domeinen zoals Werk en Inkomen en Wmo/Jeugd zorgen voor vermindering van laaggeletterdheid. Daarnaast kan ook het Preventieteam worden ingeschakeld bij de aanpak van laaggeletterdheid.

I. **Breng de leefwereld van laaggeletterden in kaart en stem het formele en non-formele aanbod hierop af**

Laaggeletterdheid aanpakken en verminderen vereist mensgericht in plaats van aanbodgericht denken⁹. Het is belangrijk om aan te sluiten bij de context en leefwereld van de doelgroep om te zien waar de kansen en drijfveren liggen om met basisvaardigheden aan de slag te gaan. Op deze manier is het aanbod gericht op wat de laaggeletterden beweegt, op wat zij zélf willen leren. Bovendien biedt het hen de gelegenheid te leren op de manier die het beste bij hen past. Als wordt onderzocht hoe de leefwereld van laaggeletterden eruit ziet, kan het aanbod daarop worden afgestemd.

Naast het camouflage-aanbod moeten ook het formele en non-formele aanbod op orde zijn. Als laaggeletterden eenmaal bezig zijn met taalontwikkeling (via camouflage-aanbod) zijn zij eerder geneigd gebruik te maken van het formele aanbod. Het advies is daarom het aanbod uit te breiden met het openen van een tweede leerpunt, zodat taallessen en andere vormen van aanbod dichterbij de inwoners worden gebracht. Zorg ervoor dat de bibliotheken vaker open zijn dan één of twee dagdelen per week, zodat mensen op verschillende dagen en tijden gebruik kunnen maken van het aanbod, bijvoorbeeld via het volgen van een cursus. Op die manier is het formele en non-formele aanbod makkelijker in te passen in het leven van de inwoners van de gemeente Neder-Betuwe.

II. **Breid het camouflage-aanbod uit**

Met camouflage-aanbod kan makkelijker aansluiting worden gevonden bij de doelgroep dan met uitsluitend formeel en non-formeel aanbod. Aan de slag gaan met taalontwikkeling gaat het beste als dit wordt gedaan in samenwerking met iemand die de laaggeletterde vertrouwt. Dit vraagt om een persoonlijke en kleinschalige aanpak; officieel taalaanbod en computercursussen zijn daarom niet voldoende. Kerken kunnen hierin een rol spelen omdat leden van de diaconie bij mensen thuis komen en vaak een vertrouwensband met de families hebben. Daarnaast kunnen taalambassadeurs worden ingezet om laaggeletterden te bereiken en ervoor te zorgen dat zij aansluiting vinden bij het aanbod. Uit onderzoek¹⁰ blijkt dat sleutelfiguren een belangrijke rol spelen bij het in contact komen met inwoners die minder of nog helemaal niet in beeld zijn. Met het inzetten van sleutelfiguren kan de leefwereld van laaggeletterden in kaart worden gebracht, wat kan worden omgezet in een breed camouflage-aanbod. Ook kan er voor een uitbreiding van camouflage-aanbod samenwerking worden gezocht met andere ijkpunten uit de gemeenschap. Denk hierbij aan een rol voor Welzijn Rivierstroom, werkgevers, sportverenigingen, consultatiebureaus, kerken en bijbelklassen in de gemeente Neder-Betuwe. Zij kunnen kleinschalig en persoonlijk aanbod realiseren. Investeer daarnaast in bijeenkomsten voor inwoners over andere thema's als gezondheid, hulp bij opvoeden of schulden; thema's die een rol kunnen spelen in taalontwikkeling.

⁹ *Breder Kijken Breder Oogsten*, Lost Lemon, November 2019

¹⁰ *Breder Kijken Breder Oogsten*, Lost Lemon, November 2019

III. **Train professionals in het herkennen van laaggeletterdheid**

Signaleren van laaggeletterdheid en doorverwijzen van laaggeletterden door medewerkers van officiële instanties wordt niet voldoende gedaan. Dit zou kunnen tijdens intakegesprekken voor de aanvraag van uitkeringen, gesprekken met schuldhulpverlening of gesprekken met jeugdhulp. Als de professionals in gesprek met inwoners laaggeletterdheid niet herkennen, kunnen zij deze mensen ook niet wijzen op het aanbod. Als de professionals worden getraind in het herkennen van laaggeletterdheid, kunnen zij actief doorverwijzen naar het aanbod en ondersteuning bieden als de stap te groot is voor de laaggeletterde in kwestie. Ook stichting Lezen en Schrijven zet in haar adviesnota in op de training Herkennen en Doorverwijzen.¹¹

¹¹ Adviesnota Stichting Lezen en Schrijven, 2021

4. Bestuurlijke reactie van het college van B&W

Geachte leden van de Rekenkamercommissie Neder-Betuwe,

21 december 2021

Op 23 november jl. ontvingen wij, via de griffie, het Rekenkamercommissierapport “Laaggeletterdheid in Neder-Betuwe”, met een verzoek om uiterlijk 14 december 2021 een bestuurlijke reactie te geven. Op verzoek van de gemeentesecretaris is deze termijn met een week verlengd – zodat de geldende interne (besluitvormings)procedures gevolgd konden worden. Wij vinden het fijn dat u aan dit verzoek gehoor heeft gegeven.

Voorafgaand aan de bestuurlijke reactie, hebben wij u op 15 november jl. een ambtelijke reactie in het kader van hoor en wederhoor toegestuurd. U heeft ons vervolgens op 22 november bericht over de wijze waarop deze ambtelijke reactie is verwerkt in het uiteindelijke onderzoeksrapport. Wij willen u bedanken voor deze heldere terugkoppeling, en zijn blij dat een groot deel van de reactie is meegenomen in het definitieve rapport.

In deze brief ontvangt u onze bestuurlijke reactie. Wij gaan hierin achtereenvolgens in op de hoofdconclusie, de deelconclusies en de aanbevelingen zoals deze terug te vinden zijn in respectievelijk hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 van het rapport. Deze onderdelen maakten nog geen deel uit van de versie van het rapport waarop een ambtelijke reactie is gegeven.

Vooraf

Hoewel de keuze van een onderwerp voor onderzoek vanuit de Rekenkamercommissie geen college-aangelegenheid is, hebben we onze vraagtekens bij de keuze van dit onderwerp op dit moment. Daarmee willen we niet afdoen aan het belang van een goede aanpak en de maatschappelijke impact van laaggeletterdheid. Maar wijzen we op de beperkte prioriteit die het onderwerp de afgelopen jaren op de politieke en bestuurlijke agenda heeft gehad – wat het ontbreken van het onderwerp in het coalitieprogramma voor de periode 2018-2022 illustreert. Dit heeft direct invloed op de inzet van de gemeente in deze periode op dit thema.

Daarnaast vinden wij het belangrijk om in deze bestuurlijke reactie te verwijzen naar de volgende passage uit de ambtelijke reactie: Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft zich gericht op de periode 2016-2020. In het onderzoek wordt veelvuldig verwezen naar en getoetst aan de regionale nota “Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024”. Deze nota is pas in de tweede helft van 2020 vastgesteld door centrumgemeente Tiel, waardoor er slechts zeer beperkt overlap zit tussen de periode van onderzoek en de beleidsnota. Daarbij worden diverse, eerder vastgestelde, lokale (beleids)documenten getoetst aan (de doelstellingen van) deze regionale nota. Hierdoor is het vanzelfsprekend dat er slechts in beperkte mate sprake is van aansluiting tussen de lokale en regionale (beleids)documenten én doelstellingen. Inmiddels is er sprake van een lokaal plan van aanpak laaggeletterdheid voor 2021, dat aansluit op (het centrale jaarthema van) de regionale aanpak.

Hoofdconclusie

U concludeert dat het beleid en de inspanningen van de gemeente Neder-Betuwe in de onderzoeksperiode gering zijn geweest. Hoewel wij deze conclusie grotendeels kunnen onderschrijven, willen wij in dit kader verwijzen naar bovenstaande passage over de relatie tussen de regionale nota en het lokale beleid. Uw conclusie komt namelijk grotendeels voort uit het toetsen aan de regionale nota.

Ook de financiële middelen die de gemeente in de onderzoeksperiode beschikbaar had voor dit thema waren zeer beperkt. En dat zijn ze nog steeds. U verwijst naar de decentralisatie-uitkering die de gemeente sinds 2021 ontvangt – het gaat om een bedrag van € 2.689 per jaar. Dit beperkt de mogelijkheden van de gemeente om extra in te zetten op dit thema. En dit verklaart ook dat een (financiële) verantwoording op dit onderwerp aan de gemeenteraad tot op heden ontbreekt. U verwijst hiernaar in de vierde alinea van de hoofdconclusie.

Wij vinden het fijn dat door uw commissie wordt herkend dat er sinds dit jaar stappen worden gezet en dat de aandacht voor en inzet op dit belangrijke thema toeneemt. We zien de door u geformuleerde conclusies en aanbevelingen dan ook primair als handvatten en kansen om ons beleid te versterken. Het is positief te noemen dat uw aanbevelingen aansluiten bij de huidige ontwikkelingen en de inmiddels genomen stappen in de lokale aanpak van laaggeletterdheid.

Daarbij voorzien we wel diverse uitdagingen. Naast de reeds genoemde beperkte financiële middelen en huidige politiek-bestuurlijke prioriteit, gaat het dan met name om het bereiken van de doelgroep. U heeft tijdens uw onderzoek zelf ervaren dat het lastig is om NT1-cursisten te spreken. Wij zien hierin een bevestiging van het taboe dat helaas nog steeds op dit onderwerp rust. Het doorbreken van dit taboe is een traject van lange adem, waarin we als gemeente én de samenleving een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben. Wij nemen hier initiatief in door in te zetten op bewustwording en bespreekbaarheid van laaggeletterdheid bij inwoners, professionals en vrijwilligers in Neder-Betuwe en op het doorbreken van het taboe op laaggeletterdheid. Deze speerpunten zijn benoemd voor 2021 en volgende jaren binnen de voor Neder-Betuwe opgestelde “Lokale aanpak laaggeletterdheid 2021”.

Deelconclusie I: Beperkte sturing en controle van het onderwerp door de gemeenteraad, door het ontbreken van SMART-geformuleerde doelstellingen en budget

In deze eerste deelconclusie bent u nader ingegaan op de formulering van de gemeentelijke doelstellingen en de sturingsmogelijkheden van de raad.

Het ontbreken van het thema laaggeletterdheid in het gemeentelijke coalitieprogramma is ons inziens de belangrijkste reden dat er geen beleidsplan en geen SMART-doelen zijn opgesteld. Vanuit het coalitieprogramma was er namelijk geen aanleiding prioriteit te geven aan het opstellen en uitvoeren hiervan. Wij zien voor de gemeente Neder-Betuwe dan ook kansen in het nieuw op te stellen coalitieprogramma na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 - zowel ten aanzien van beleid als budget.

Tevens merken wij naar aanleiding van deze deelconclusie op dat zowel budget als de feitelijke uitvoering niet altijd expliciet zijn gemaakt. Hiermee doelen we erop dat een deel van de uitvoering van de aanpak van laaggeletterdheid, en daarmee ook het budget, onderdeel is van de (reguliere) taken, activiteiten en aandachtspunten van maatschappelijke partners. Zoals de welzijnsorganisatie en bibliotheek. Zo wordt wel ingezet op het thema, ondanks dat er geen specifiek gelabeld budget beschikbaar is gesteld voor de aanpak van laaggeletterdheid binnen de gemeentelijke begroting, maar worden de hiervoor bestede middelen dus niet verantwoord onder het label van laaggeletterdheid.

Deelconclusie II: Beperkt bereik laaggeletterden

Uw commissie concludeert terecht dat het bereik van laaggeletterden laag is. Wij zien dit ook zeker als een aandachtspunt. Voornamelijk vanwege het relatief hoge aantal laaggeletterden in Neder-Betuwe uit de NT1-doelgroep. Wij willen vanuit onze rol dan ook bijdragen aan het doorbreken van het taboe op het onderwerp, met name onder inwoners met Nederlands als moedertaal, en aan het verbinden van vraag en aanbod op dit thema.

Uw conclusie dat er beter had kunnen worden ingezet op het doorverwijzen van laaggeletterden (via de gemeente) naar het aanbod, achten wij echter te kort door de bocht. Het signaleren van mogelijke laaggeletterdheid en het wijzen op beschikbaar aanbod leidt er niet per definitie toe dat inwoners ook daadwerkelijk van het aanbod gebruik maken (bijvoorbeeld door schaamte, een ervaren drempel om hulp te vragen of te accepteren, of omdat mensen zich met creatieve oplossingen goed hebben weten te redden en daardoor wellicht weinig urgentie zien hier mee aan de slag te gaan). Desalniettemin is en blijft dit inderdaad een belangrijk aandachtspunt. In lijn met uw aanbeveling erkennen wij dan ook het belang van goede inzet op daadwerkelijke toeleiding naar het aanbod. Het samen met relevante partners in kaart brengen van sterke punten en verbeterpunten binnen de huidige situatie beschouwen wij als een goede eerste stap hiervoor.

Deelconclusie III: Belemmering van integrale en grondige aanpak door het ontbreken van een beleidsplan

Wij herkennen deze conclusie, en zien vooral kansen voor de toekomst. Hier is in 2021 reeds een start mee gemaakt met het lokale plan van aanpak als uitwerking van de regionale nota "Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024" en met het opstellen van de "Integrale beleidsnota Sociaal Domein 2021-2024" waarin het verminderen van laaggeletterdheid is geborgd.

Deelconclusie IV: Beperkte ondersteuning en evaluatie door het college van uitvoerende organisaties inzake laaggeletterdheid

In deze deelconclusie wordt verwezen naar de rol van het college bij de monitoring en evaluatie van de inzet en resultaten van uitvoerende organisaties. Waar het college formeel het bestuursorgaan is dat de subsidies en opdrachten verstrekt op basis waarvan de maatschappelijke partners hun werkzaamheden uitvoeren, is dit in de praktijk primair belegd bij de ambtelijke organisatie. Dit geldt in het verlengde daarvan ook voor de monitoring en evaluatie. Waar nodig wordt het college (via de portefeuillehouder) geïnformeerd en betrokken. Wij kunnen ons voorstellen dat voor niet alle organisaties altijd duidelijk is dat de ambtelijke organisatie namens het college handelt en daarmee ook de resultaten monitort en evalueert. En vervolgens betreft bij toekomstige subsidie- of inkoopafspraken.

Deelconclusie V: Weinig aansluiting bij de leefwereld van laaggeletterden

Wij herkennen ons in uw conclusie dat camouflage-aanbod in combinatie met ander aanbod beter werkt dan alleen formeel of non-formeel aanbod. Het reeds genoemde taboe speelt ons inziens een belangrijke rol in het beperkte bereik van het formele en non-formele aanbod, en bevestigt daarmee de waarde van het camouflage-aanbod. Zoals u zelf ook aangeeft, is een uitdaging hierbij dat inwoners over het algemeen vaak eerder gebruik maken van ondersteuning binnen het eigen netwerk dan van aanbod vanuit de gemeente. Samenwerking met maatschappelijke partners, organisaties en verenigingen om inwoners alsnog te bereiken is dan ook een mooi doel voor de toekomst. Hierbij moet in de huidige situatie wel rekening worden gehouden met de beperkte gelabelde financiële middelen voor

laaggeletterdheid, wat invloed heeft op de mate waarin het huidige camouflage-aanbod uitgebreid kan worden.

Aanbeveling I: Overweeg de aanpak van laaggeletterdheid op te nemen in het nieuwe coalitieakkoord

Deze aanbeveling heeft geen betrekking op het college, maar kan – gezien eerdere referenties aan de nieuwe raadsperiode – door het college onderschreven worden. Belangrijk aandachtspunt hierbij is wel dat de maatschappelijke partners voldoende toegerust worden om hier passende aandacht aan te geven en dat er ook voldoende ambtelijke capaciteit is voor het opstellen en uitvoeren van beleid gericht op laaggeletterdheid.

Aanbeveling II: Overweeg laaggeletterdheid frequenter op de politieke agenda te zetten

Hoewel deze aanbeveling over de rol van de gemeenteraad gaat, zien we, als college, kansen via de uitwerking van de **“Integrale beleidsnota Sociaal Domein 2021-2024”**. De gemeenteraad wordt betrokken bij de totstandkoming van de uitvoeringsprogramma’s en kan op die manier ook invloed uitoefenen op de inhoud en prioritering van de doelen en resultaten binnen het sociaal domein, waaronder binnen het thema laaggeletterdheid.

Aanbeveling III: Zorg voor helder geformuleerde kaders en voor budget

Het college ziet zeker de waarde van deze aanbeveling. Hierbij zien we vooral kansen in het voeren van integraal beleid – in de lijn van de Integrale beleidsnota Sociaal Domein, en minder in het opstellen van een apart beleidsplan op het gebied van laaggeletterdheid. Daarbij zullen voor de uitvoering uiteraard wel specifieke activiteiten en resultaten op het gebied van laaggeletterdheid moeten worden geformuleerd. Vanzelfsprekend onderschrijven wij uw advies om hierbij ook aansluiting te zoeken bij het regionaal plan **“Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024”**.

Aanbeveling IV: Realiseer een integrale aanpak van laaggeletterdheid

In de reactie op deze aanbeveling borduren we voort op de vorige aanbeveling: wij zien dat deze aanbeveling heel goed aansluit bij de nieuwe Integrale beleidsnota Sociaal Domein, die in september 2021 door de gemeenteraad is vastgesteld. In deze nota wordt uitgegaan van verschillende leefgebieden van inwoners, waarmee we over de scheidslijnen van de verschillende wetten in het brede sociaal domein heen kijken. Als leidend principe voor het integrale beleid vanuit het sociaal domein is onder meer benoemd dat we ons erop richten dat iemand beschikt over basisvaardigheden op gebied van taal, rekenen en digitale vaardigheden. Deze aanbeveling is voor ons dan ook een bevestiging van de keuze om het tegengaan en terugdringen van laaggeletterdheid nadrukkelijk terug te laten komen in de **“Integrale beleidsnota Sociaal Domein 2021-2024”**.

In het huidige beleid zien we dit al terug door vanuit het oogpunt van preventie in te zetten op taalontwikkeling en leesbevordering vanaf jonge leeftijd. Hiervoor nemen we diverse aanvullende producten af bij Bibliotheek Rivierenland. Zo is in 2021 de pilot ‘Gezinsaanpak’ gestart vanuit Bibliotheek Rivierenland, gericht op laagtaalvaardige gezinnen met kinderen in de leeftijd van 0-8 jaar. Deze pilot sluit aan bij het lokale onderwijsachterstandenbeleid en de ambities van het **“Beleidsplan voor- en vroegschoolse educatie 2019-2022 Neder-Betuwe”**. Dit komt dus niet alleen tegen goede aan de preventieve aanpak van laaggeletterdheid, maar draagt ook bij aan de integrale benadering.

Aanbeveling college I: Breng de leefwereld van laaggeletterden in kaart en stem het formele en non-formele aanbod hierop af

Wij herkennen deze aanbeveling en kunnen ons hierin vinden. We vinden het daarbij belangrijk om hierin samen op te trekken met (lokale) partners die een rol kunnen spelen in het bereiken van de doelgroep en het creëren van een passend aanbod voor de doelgroep, dat aansluit bij hun belevingswereld.

Geadviseerd wordt om een tweede leerpunt te openen. Hiervoor geldt dat er inmiddels plannen in een vergevorderd stadium zijn om in januari 2022 een tweede leerpunt te openen in Dodewaard. Hiervoor kunnen we voor de inzet van het ROC gebruik maken van regionale middelen. De eerder benoemde uitdaging om ook de NT1-doelgroep te bereiken met dit aanbod heeft onze aandacht.

Aanbeveling college II: Breid het camouflage-aanbod uit

Ook in deze aanbeveling kunnen wij ons goed vinden. Het thema dat jaarlijks centraal staat binnen de regionale aanpak biedt een mooi uitgangspunt voor camouflage-activiteiten, mits aansluitend op de leefwereld van laaggeletterden. De samenwerking met (lokale) partijen zoals kerken, welzijnsorganisaties, het consultatiebureau en (sport)verenigingen vinden we hierin heel belangrijk. Ook steunen wij de suggestie om te kijken hoe taalambassadeurs kunnen worden ingezet om laaggeletterden te bereiken en ervoor te zorgen dat zij aansluiting vinden bij het aanbod.

Aanbeveling college III: Train professionals in het herkennen van laaggeletterdheid

De laatste aanbeveling heeft tot doel het signaleren en doorverwijzen door professionals te verbeteren. U geeft aan dat dit niet voldoende wordt gedaan door medewerkers van officiële instanties. Het is ons op basis van deze aanbeveling niet duidelijk of u dit in zijn algemeenheid bedoelt, of dat dit betrekking heeft op de lokale situatie in Neder-Betuwe. Onder andere vanuit de adviesnota van Stichting Lezen en Schrijven, waar u ook naar verwijst, zijn wij reeds gewezen op de kansen en mogelijkheden voor onze ambtelijke organisatie op dit gebied. Op basis hiervan vindt er reeds afstemming plaats tussen medewerkers en Stichting Lezen en Schrijven over welke ondersteuning het meest passend en gewenst is om onze uitvoerende professionals te versterken in het herkennen van laaggeletterdheid en het adequaat reageren op signalen. Het herkennen van laaggeletterdheid door professionals zien we dan ook zeker als een belangrijk aandachtspunt – echter zien we ook een nadrukkelijk verschil tussen herkennen van signalen enerzijds en het actief toeleiden naar cq. verbinden met het aanbod anderzijds. We vinden het belangrijk hier oog voor te hebben in een eventuele verdere uitwerking van deze aanbeveling.

Tot slot

Wij bedanken u voor uw onderzoek en het opgeleverde rapport, dat we met interesse hebben gelezen. Wij nemen uw aanbevelingen mee bij het verder verbeteren van de aanpak van laaggeletterdheid in Neder-Betuwe. Daarbij zijn we ons bewust van de uitdagingen ten aanzien van dit maatschappelijke vraagstuk. Samen met verschillende maatschappelijke partners werken we verder aan het terugdringen van laaggeletterdheid in de gemeente Neder-Betuwe.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,

Gerrit Stam
Secretaris

Jan Kottelenberg
Burgemeester

5. Nawoord Rekenkamercommissie Neder-Betuwe

Met de aanbieding van dit rapport levert de rekenkamercommissie haar twaalfde onderzoeksproduct af. Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen juni 2021 en november 2021.

De rekenkamercommissie is positief over de reactie van het college, waarin de meeste bevindingen die zijn gedaan worden herkend en de conclusies en aanbevelingen worden overgenomen. Dat er inmiddels een lokaal plan van aanpak laaggeletterdheid voor 2021 is stemt ons erg tevreden. Met het aanreiken van handvatten en kansen voor het beleid met dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie willen bijdragen aan het lokale beleid.

De bestuurlijke reactie van het college vraagt om een nadere reactie op vier punten.

Het college geeft aan dat laaggeletterdheid beperkte prioriteit heeft gehad en dat dit directe invloed heeft gehad op de inzet van de gemeente op dit thema tijdens deze periode. Daarbij geeft het college aan dat het vanuit de decentralisatie-uitkering ontvangen bedrag van 2.689 euro de mogelijkheden beperkt om extra in te zetten op het thema laaggeletterdheid. Het is een politieke keuze welk bedrag wordt uitgegeven aan de laaggeletterdheid.

Verder merkt het college op dat het onderwerp laaggeletterdheid niet is opgenomen in het coalitieprogramma en er daarmee geen aanleiding was om prioriteit te geven aan het opstellen en het uitvoeren van beleid hierover. De rekenkamercommissie geeft mee dat het het college vrij staat om, zeker ook wanneer er geen afspraken zijn gemaakt over een onderwerp in een coalitieakkoord, initiatieven te nemen en hierover met de gemeenteraad in gesprek te gaan. Dit kan bijvoorbeeld op basis van een raadsvoorstel. De rekenkamercommissie wil het college dan ook aanmoedigen om in de toekomst actief het gesprek aan te gaan met de gemeenteraad wanneer het college ontwikkelingen signaleert waarvoor nieuw beleid of een nieuwe beleidskeuze gewenst kan zijn.

Het college acht onze conclusie dat er beter had kunnen worden ingezet op het doorverwijzen van laaggeletterden naar het aanbod, te kort door de bocht. Een doorverwijzing van de gemeente Neder-Betuwe leidt inderdaad niet tot een 100% aanmelding bij de taalcursus. Wanneer professionals en medewerkers van de gemeente Neder-Betuwe worden getraind in het herkennen van laaggeletterdheid kunnen zij ook daadwerkelijk mensen doorverwijzen. Dit kan samen met de laaggeletterde; een zogeheten "warme" doorverwijzing.

Bij de laatste aanbeveling geeft het college aan dat het niet duidelijk is of het doel het signaleren en doorverwijzen voor professionals in zijn algemeenheid is of dat dit betrekking heeft op de lokale situatie in de gemeente Neder-Betuwe. Hiermee wordt bedoeld op de lokale situatie in Neder-Betuwe, omdat de doorverwijzing vanuit de gemeente Neder-Betuwe naar het formele taalaanbod nihil is.

De rekenkamercommissie kijkt terug op een goedlopend onderzoek. Het heeft interessante informatie opgeleverd, waar de raad, college en ambtelijke organisatie mee verder kunnen. Wij bedanken de onderzoekers van Lost Lemon voor hun bijdrage aan dit onderzoek, evenals de ambtelijke medewerkers en de portefeuillehouder voor hun medewerking aan dit onderzoek. Daarbij realiseren wij ons dat de aanpak van laaggeletterdheid, zoals uzelf schetst, een aanpak is van de lange adem. Wanneer straks blijkt dat dit onderzoeksrapport bijdraagt aan het doorbreken van het taboe op het onderwerp laaggeletterdheid ziet de rekenkamercommissie dat als een mooie bijvangst.

Deel II: Onderzoeksrapport

1. Inleiding

1.1 De aanleiding van dit onderzoek

Moeite hebben met lezen, schrijven, rekenen en/of werken met de computer heeft grote gevolgen. Zowel voor het individu als voor de maatschappij. Wanneer informatie niet goed wordt begrepen, is de kans groot dat mensen minder zelfredzaam, minder sociaal actief en minder gezond zijn dan geletterde mensen. Laaggeletterden vinden bijvoorbeeld minder snel een baan, hebben minder grip op geldzaken en hebben meer moeite om digitaal in contact te komen met de overheid. Ook kost laaggeletterdheid de maatschappij geld. Hogere gezondheidskosten, uitgaven voor uitkeringen, lagere productiviteit van laaggeletterden die werken en gemiste belastinginkomsten zijn de grootste kostenposten¹².

Uit het onderzoek *Geletterdheid in Zicht*¹³ uit 2021 blijkt dat 9% van de beroepsbevolking van de gemeente Neder-Betuwe laaggeletterd is op het gebied van taalvaardigheid. Van deze groep is 4% sterk laaggeletterd en 5% mild laaggeletterd. Dit zijn omgerekend naar schatting 1080 personen van de Neder-Betuwse beroepsbevolking. Uit de beroepsanalyse kwam naar voren dat de grootste groep laaggeletterden in de gemeente Neder-Betuwe Nederlandse niet-actieven (50+) met een gezin zijn. Deze groep is procentueel gezien beduidend groter in vergelijking met andere gemeenten in Rivierland en de rest van Nederland¹⁴.

Uit het onderzoek *Geletterdheid in Zicht* uit 2021 blijkt verder dat in de gemeente Neder-Betuwe begin 2021 de meeste mensen in de landbouw en industrie werkzaam waren. In de industrie is 32,1% van de beroepsbevolking werkzaam, ten opzichte van 16,2% landelijk. In de landbouw is 8,1% werkzaam, in vergelijking met 2,6% landelijk. In deze twee sectoren zijn laaggeletterden over het algemeen oververtegenwoordigd. Landelijk gezien zijn in de industrie naar schatting 34% van de mensen laaggeletterd en in de landbouw zijn dat naar schatting 37% van de mensen.

Naast werkenden ligt ook het aantal laaggeletterde jongeren (30- zonder partner of kinderen) in de gemeente Neder-Betuwe hoger dan het landelijk gemiddelde. Niet alleen bij jongeren constateert stichting Lezen en Schrijven een zorgwekkende trend. Ook 16% van de peuters zijn achterstandsleerling. Zij hebben later een grote kans op een onderwijsachterstand¹⁵.

Het aantal laaggeletterden is in de hele breedte van de Neder-Betuwse bevolking aanwezig; laaggeletterdheid beperkt zich niet tot één bevolkingsgroep. In sommige groepen van de bevolking is het aantal laaggeletterden hoger dan het landelijk gemiddelde. De vraag rijst dan ook wat de resultaten van het Neder-Betuwse beleid en de inspanningen om de basisvaardigheden van inwoners te vergroten zijn. Deze inspanningen en het beleid zijn nodig om laaggeletterdheid te voorkomen en te verminderen. In dit onderzoek van de rekenkamercommissie wordt het beleid rondom laaggeletterdheid in de gemeente Neder-Betuwe van 2016 tot en met 2020 geëvalueerd.

¹² De taal van meedoen, Taalnota gemeente Den Haag 2020

¹³ GeletterdheidInZicht is een initiatief van de partners in het programma "Tel mee met Taal", een actieprogramma van de ministeries van OCW, BZK, SZW en VWS.

¹⁴ Bron: <https://geletterdheidinzicht.nl/>, 2021

¹⁵ CBS, *Onderwijskansen*, 2017

1.2 Scope van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het formele, het non-formele en het camouflage aanbod rondom laaggeletterdheid. Dit betekent dat wij de Bibliotheek Rivierenland en de welzijnsorganisatie Rivierstroom mee hebben genomen in het onderzoek.

Daarnaast richt het onderzoek zich alléén op de NT1 doelgroep, inwoners voor wie Nederlands de eerste taal is. De NT2 doelgroep, inwoners voor wie Nederlands de tweede taal is, is buiten beschouwing gelaten¹⁶.

In het beleid van de gemeente Neder-Betuwe wordt laaggeletterdheid niet expliciet gedefinieerd. In de aanpak laaggeletterdheid uit 2016 zijn activiteiten benoemd die taal- en rekenvaardigheid bevorderen, evenals digitale vaardigheden. Dit sluit aan bij de *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Dit onderzoek richt zich daarom op taal-, reken- en digitale vaardigheden¹⁷.

Het onderzoek en de aanbevelingen rondom preventie baseren zich op/beperken zich tot het gemeentelijke beleid. Er is niet gekeken naar preventieactiviteiten van andere organisaties.

1.3 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader

De centrale vraag van het onderzoek is: Wat zijn de resultaten van het Neder-Betuwse beleid en de inspanningen om basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheid) van inwoners te vergroten om op die manier laaggeletterdheid te voorkomen en te verminderen en welke aanbevelingen kunnen er voor de toekomst worden gedaan?

Concreet is de centrale vraag vertaald in de volgende onderzoeksvragen en normen¹⁸:

Onderzoeksvraag	Norm
1. Wat zijn de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor de educatie van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden)?	De doelen van het gemeentelijk beleid voor de educatie van basisvaardigheden zijn SMART geformuleerd.
2. Hoe verhouden de gemeentelijke doelen zich tot de doelen in relatie tot het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'?	Er is een goede aansluiting van de gemeentelijke doelen op de doelen in het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'.
3. Welk budget is beschikbaar voor welke organisatie waarmee de gemeente een inkooprelatie heeft om de gemeentelijke doelen te realiseren en hoe wordt dat budget besteed?	De rijksuitkering op grond van de WEB wordt geheel uitgegeven aan het doel waarvoor deze bestemd is, namelijk de educatie van basisvaardigheden. De uitgaven zijn duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid. Hierbij is er een goede verdeling tussen verschillende types aanbod (o.a. taal, rekenen en digitale vaardigheden, maar ook camouflage aanbod).

¹⁶ Zie bijlage A: begrippenlijst voor uitgebreide definities

¹⁷ Definitie laaggeletterdheid, zie *Bijlage A Begrippenlijst*

¹⁸ Normenkader is deels ontleend uit rekenkamerrapport *Leren om mee te kunnen doen*, Utrecht 2020

	<p>De gemeenteraad krijgt inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden.</p> <p>De informatie over subsidies voor basiseducatie is transparant, toegankelijk, compleet en correct.</p> <p>De criteria voor de verdeling van het budget zijn vastgelegd in (beleids)regels.</p>
4. Is het educatiebeleid van basisvaardigheden voldoende ingebed in het beleid en de bijbehorende voorzieningen?	Er is een goede aansluiting van het educatiebeleid van basisvaardigheden op het beleid in het regionaal plan 'Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020 - 2024'.
5. Welke inspanningen verricht de gemeente om de doelen te bereiken?	<p>Het college ondersteunt actief het werkveld om de doelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te bereiken.</p> <p>Het college monitort en evalueert tussentijds de behaalde resultaten om te zorgen dat de gestelde doelen gehaald worden. Indien nodig stuurt het college tussentijds bij.</p>
6. Welke ervaringen hebben de deelnemers, vrijwilligers en sleutelfiguren met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd en met het camouflage aanbod?	<p>Deelnemers zijn tevreden met de ontvangen educatie. Ze hebben aantoonbaar stappen gezet in hun taalniveau.</p> <p>Vrijwilligers zijn tevreden met hun bijdrage aan educatietrajecten. Ze versterken de basisvaardigheden van de deelnemers en hun inzet wordt beloond.</p> <p>Betrokkenen zijn tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage aanbod.</p>
7. Welke informatie hebben college en gemeenteraad over de geleverde prestaties door organisaties waarmee de gemeente Neder-Betuwe een inkooprelatie heeft? En welke informatie is beschikbaar over de klanttevredenheid van hun relaties?	<p>Het college ontvangt de verantwoordingsinformatie van aanbieders waar zij om gevraagd heeft, dan wel die vereist wordt op grond van de subsidieverordening en de subsidiebeschikking. Het college handelt actief mocht dit niet het geval zijn.</p> <p>Het college en de gemeenteraad hebben voldoende inzicht in de geleverde prestaties van organisaties met een inkooprelatie.</p> <p>Het college en de gemeenteraad hebben voldoende inzicht in de geleverde resultaten van gesubsidieerde organisaties.</p> <p>Het college en de gemeenteraad hebben inzicht in de klanttevredenheid van deelnemers van de trajecten die ingekocht worden.</p>
8. Welke mogelijkheden heeft de gemeente om (inzicht in) de resultaten van het beleid te verbeteren?	Het college en de gemeenteraad hebben diverse mogelijkheden in beeld om de resultaten van het beleid te verbeteren, zowel kwalitatief als kwantitatief.

9. Hoe efficiënt zijn de ingezette middelen in relatie tot de behaalde doelen?

De doelen gesteld in 2016 voor de educatie van basisvaardigheden zijn bereikt, binnen het daarvoor toegewezen budget en binnen de gestelde kaders.

10. Op welke manier heeft de gemeenteraad sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid en op welke wijze heeft de controlefunctie vorm gekregen?

De gemeenteraad heeft sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid door het onderwerp met regelmaat bespreekbaar te maken tijdens bijeenkomsten van de gemeenteraad.

De gemeenteraad heeft haar controlefunctie vormgegeven door regelmatig te controleren of het college zich inzet om de gestelde beleidsdoelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te behalen.

De gemeenteraad heeft haar controlefunctie vormgegeven door regelmatig te controleren of het college zich houdt aan het budget voor de gestelde doelen.

2. Onderzoeksverantwoording



In dit hoofdstuk bespreken we hoe het onderzoek tot stand kwam en welke methoden zijn ingezet. Ook worden de wijzigingen die plaatsvonden tijdens het onderzoek aangestipt.

2.1. Kickoff met betrokkenen

Het project startte met een kick-off met het onderzoeksteam van Lost Lemon, de voltallige Rekenkamercommissie, wethouder van Dijkhuizen, de afdelingsmanager Sociale Pijler en een beleidsadviseur. Op deze bijeenkomst presenteerde Lost Lemon zichzelf, het doel van het onderzoek en de onderzoeksopzet.

2.2 Methodiek

Voor dit onderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet.

Deskresearch

We analyseerden de relevante beleidsdocumenten en raadsinformatie. Hiermee brachten we het beleid en de beleidsdoelen in kaart evenals de inbedding in het beleid en bijbehorende voorzieningen. Daarnaast bekeken we de budgettaire, gemeentelijke documenten en waar mogelijk de subsidie- en inkoopdossiers. Middels deskresearch haalden we antwoorden op voor de onderzoeksvragen één t/m vijf, zeven en tien. Op basis van het normenkader lag in deze fase de nadruk op het in kaart brengen en analyseren van alle acties, beleidsplannen en communicatie omtrent laaggeletterdheid.

Interviews en focusgroep

Voor dit onderzoek interviewden we belangrijke stakeholders: uit het college, uit de ambtelijke organisatie, medewerkers bij betrokken organisaties en professionals uit het werkveld. Met de interviews en de hierop volgende analyse konden we 'vertellen' wat er afgelopen periode is gebeurd en wat het heeft opgeleverd. Daarbij toetsten we ook de informatie uit de deskresearch. Door de kwalitatieve inzichten met kwantitatieve cijfers te combineren, konden we beoordelen of aan de eisen in het vooraf opgestelde normenkader is voldaan.

Het lukte niet om cursisten en vrijwilligers van het formele educatie aanbod te bereiken. Om de gemeenschap in de gemeente Neder-Betuwe toch een stem te geven gingen we in gesprek met veertien sleutelfiguren uit de gemeenschap. Dit waren veertien vertegenwoordigers van verschillende kerken van het Diaconaal Platform Neder-Betuwe. Zij staan midden tussen de inwoners, komen bij hen thuis en weten als geen ander wat er speelt, hoe er met elkaar en met problemen wordt omgegaan en hoe het aanbod van de gemeente Neder-Betuwe wordt ervaren.

2.3 Wijzigingen en verantwoording

Aanpassen onderzoeksvraag zes

Tussentijdse bevindingen wezen uit dat er weinig formeel educatieaanbod is voor de NT1 doelgroep. En dat het formele aanbod grotendeels NT2 cursisten aantrekt. Het was voor onderzoeksvraag zes dan ook lastig om NT1 cursisten te vinden voor interviews en de focusgroep. Onderzoeksvraag zes is om deze reden uitgebreid met camouflage aanbod en ervaringen van sleutelfiguren uit de gemeenschap. Onderzoeksvraag zes is aangepast van: *Welke ervaringen hebben de deelnemers en vrijwilligers met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd?* naar: *Welke ervaringen hebben de deelnemers, vrijwilligers en sleutelfiguren met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd en met het camouflage aanbod?* Daarnaast is de volgende norm toegevoegd: *Betrokkenen zijn tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage aanbod.*

Verwisseling documenten

In onderzoeksvraag twee en vier gaat het in eerste instantie over document *Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024*. Dit is echter incorrect. Het gaat om document *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Dit is in de genoemde onderzoeksvragen aangepast.

Documenten deskresearch





Voor de documentenanalyse zijn ruim 200 documenten geraadpleegd. Toch waren de documenten niet helemaal compleet. Zo zijn bijvoorbeeld alle budgetrapportages geraadpleegd, behalve de budgetrapportage uit 2019, omdat deze niet op de website van de gemeente Neder-Betuwe staat. Alle nodige vergaderstukken zijn verkregen. Over het jaar 2019 waren er geen specifieke documenten over het onderwerp laaggeletterdheid. Een ander voorbeeld zijn de controleverklaringen van PwC van het ROC. Hiervan ontbraken de jaren 2016-2018. De contactpersoon bij het ROC heeft deze jaren niet beschikbaar. Het is mogelijk dat de informatie in dit onderzoeksrapport hierdoor niet volledig is. Desalniettemin is de verwachting dat er met de geraadpleegde documenten een gedegen beleidsevaluatie gemaakt kan worden van de laatste vijf jaar.

Samenvoegen onderzoeksvragen

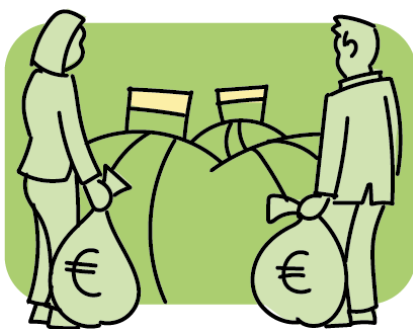
Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat twee onderzoeksvragen veel overlap hadden. De onderzoeksvragen luiden: *"In hoeverre worden de doelen van het beleid bereikt met de ingezette middelen?"* en *"Hoe efficiënt zijn de ingezette middelen in relatie tot de behaalde doelen?"* We kozen ervoor om de tweede vraag op te nemen in het onderzoek en de eerste vraag te laten vervallen. Hierdoor zijn er nu tien onderzoeksvragen in plaats van de oorspronkelijke elf.

Bevindingen

De bevindingen worden per onderzoeksvraag aangegeven.

	De gestelde norm is behaald.
	De gestelde norm is gedeeltelijk behaald.
	De gestelde norm is niet behaald.
	Er is onvoldoende informatie beschikbaar om de onderzoeksvraag te beantwoorden.

3. Resultaten beleid en budget



De aanpak van laaggeletterdheid kost geld. De maatschappelijke kosten van laaggeletterdheid zijn echter ook aanzienlijk. In dit hoofdstuk geven we inzicht in het budget en hoe dat wordt besteed. Er is gekeken naar de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor de educatie van basisvaardigheden. Daarnaast is gekeken naar de beleidsdoelen in relatie tot de doelen uit het regionale plan. Vervolgens is onderzocht welk budget er beschikbaar was voor het realiseren van de gemeentelijke doelen, hoe het is besteed en met welke organisatie de gemeente Neder-Betuwe een subsidierelatie had. Hiermee zijn onderzoeksvraag

één, twee en drie beantwoord.

3.1 Belangrijkste bevindingen

De gemeente Neder-Betuwe heeft geen beleidsplan met betrekking tot laaggeletterdheid waarin doelen verder uitgewerkt zijn en waarin de aanpak van laaggeletterdheid geborgd is. Er is wel een plan van aanpak: *Laaggeletterdheid onder de aandacht* dat stamt uit 2016. Hierin worden vier hoofdlijnen/doelen benoemd. Ook zijn er een aantal gemeentelijke doelen beschreven in begrotingen. De doelen in zowel het plan van aanpak als de begrotingen zijn niet volledig SMART geformuleerd.

De gemeentelijke doelen sluiten soms wel en soms niet aan op de doelen in het regionaal plan *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Er is in dit onderzoek sprake van een jaar overlap; de gemeentelijke doelen stammen uit 2016 en de integrale aanpak start in 2020. Alleen over het jaar 2020 kan dus iets worden gezegd over de aansluiting van de gemeentelijke doelen op de doelen in het regionale plan.

Uit het onderzoek komt naar voren dat binnen de begroting geen budget voor laaggeletterdheid is opgenomen. Het is om deze reden moeilijk te zeggen welk budget er aan laaggeletterdheid is besteed. Afgelopen jaren waren er geen concrete doelen, geen uitvoeringsplan en ook geen kostenplaats. De uitgaven van de gemeente Neder-Betuwe zijn niet duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid. Om deze redenen heeft de gemeenteraad beperkt inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden.

3.2 Onderzoeksvraag 1: de doelen

Onderzoeksvraag	Norm
1. Wat zijn de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor de educatie van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden)?	De doelen van het gemeentelijk beleid voor de educatie van basisvaardigheden zijn SMART geformuleerd.



Bevinding: de doelen van het gemeentelijk beleid voor de educatie van basisvaardigheden zijn niet voldoende SMART geformuleerd.

Onderzoeksvraag één beperkt zich tot de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten voor specifiek de educatie van basisvaardigheden (taal, rekenen en digitale vaardigheden). In dit onderzoek is er echter voor gekozen om deze onderzoeksvraag breder aan te vliegen. Doelen en beleidsuitgangspunten zoals doelstellingen om meer laaggeletterden te bereiken en preventie van laaggeletterdheid, zijn ook onderdeel van de aanpak van laaggeletterdheid.

De gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten omtrent laaggeletterdheid in de gemeente Neder-Betuwe van 2016 tot 2020 staan beschreven in verschillende documenten en overlappen wat jaartallen betreft. Ze staan in een plan van aanpak *Laaggeletterdheid onder de aandacht* en in de begrotingen/meerjarenramingen (2016-2020).

De doelen

Het plan van aanpak *Laaggeletterdheid onder de aandacht* (2016) bestaat uit vier hoofdlijnen (doelen):

- Laagdrempelige communicatie;
- Voorlichting en gesprek bij vindplaatsen;
- Laaggeletterdheid bekend maken bij inwoners in de kernen;
- Laaggeletterden bereiken en opleiden.

Per doel zijn verschillende acties benoemd met een toelichting en termijn waarin de actie uitgevoerd diende te worden. Een voorbeeld van zo'n actie voor 'laagdrempelige communicatie' is: *'In maart formulieren, brieven en website gemeente op B1-niveau'¹⁹*. Het is belangrijk om laaggeletterden te laten begrijpen, bereiken en deelnemen, maar strikt gezien helpt dit doel niet om laaggeletterdheid te verminderen of voorkomen. Het brengt laaggeletterdheid echter wel onder de aandacht van professionals en inwoners.

Binnen het plan van aanpak zijn de beschreven hoofdlijnen/doelen niet volledig SMART geformuleerd. Om te kunnen beoordelen of doelen ook daadwerkelijk behaald zijn, is het nodig deze te specificeren, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden te formuleren. Veel doelen bestaan uit verschillende acties en zijn gekoppeld aan een periode waarin deze opgepakt dienen te worden. Ze zijn echter niet goed meetbaar. Eén van de bijbehorende acties van het doel 'Voorlichting en gesprek bij vindplaatsen' is: 'In gesprek met kerken'. Hier is niet toegelicht wat er concreet gedaan en bereikt moet worden.

In de begroting en meerjarenramingen van 2016, 2017 en 2018, staat het volgende doel met betrekking tot laaggeletterdheid: *"Ontwikkeling inwoners door kennis, informatie, literatuur en het stimuleren van lezen via onze bibliotheekvoorzieningen, mede om de laaggeletterdheid tegen te gaan"*. Er is geen verdere uitwerking van dit doel beschreven. Aan dit doel zijn wel verschillende acties gekoppeld. De verwachting is dat de bijbehorende acties in het jaar van de desbetreffende begroting opgepakt worden, maar er is geen termijn aan de acties gekoppeld en de acties zijn ook niet verder gespecificeerd. Een voorbeeld van één van deze acties is: *"verdere uitvoering geven aan het plan van aanpak laaggeletterdheid"*.

In de begroting en de meerjarenraming 2019 en 2020 staat het volgende doel beschreven: 'Terugdringen laaggeletterdheid'. Het doel 'Terugdringen laaggeletterdheid' is verder niet uitgewerkt. Wel zijn er verschillende acties aan gekoppeld, maar hier is geen termijn aan verbonden. Een voorbeeld van één van

¹⁹ Voor meer informatie over B1-niveau, zie bijlage A: Begrippenlijst

deze acties is: 'bespreekbaar maken van laaggeletterdheid door voorlichting te geven en aandacht hieraan te besteden'.

Preventie

Op het gebied van preventie wordt er in de begrotingen vastgesteld dat onderwijs en de kinderopvang in het LEA (Lokale Educatieve Agenda) samenwerken aan gezamenlijke thema's, zoals het bestrijden van onderwijsachterstanden, passend onderwijs, leerplicht en voortijdig schoolverlaten, voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en aansluiting van jeugdhulp met onderwijs²⁰. In eerdere jaren wordt er gesproken over thema's als zorgverlening bij dyslexie en thuisnabij onderwijs stimuleren/realiseren²¹. Deze thema's linken indirect aan laaggeletterdheid. Desalniettemin zijn ook deze doelen niet SMART geformuleerd; er is in de documenten geen sprake van een tijdgebonden actie of een specifieke en meetbare aanpak.

3.3 Onderzoeksvraag 2: aansluiting doelen op het regionale plan 2020-2024

Onderzoeksvraag	Norm
2. Hoe verhouden de gemeentelijke doelen zich tot de doelen in relatie tot het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'?	Er is een goede aansluiting van de gemeentelijke doelen op de doelen in het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'.



Bevinding: sommige gemeentelijke doelen sluiten aan op de doelen in het regionaal plan Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024. Een groot aantal doelstellingen uit het regionale plan wordt niet in de beleidsstukken van de gemeente Neder-Betuwe genoemd.

De gemeente Neder-Betuwe is aangesloten bij het regionale plan: *Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024*. Een deel van de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten sluit goed aan op de doelen die zijn omschreven in het regionale plan. De gemeentelijke doelen uit het plan van aanpak stammen uit 2016. De integrale aanpak is ingegaan in 2020. Hierdoor is er in dit onderzoek sprake van een jaar overlap. Er staan echter meerdere doelen beschreven in het regionale plan die niet terugkomen in de gemeentelijke doelen. Hieronder staat beschreven in hoeverre de gemeentelijke doelen en beleidsuitgangspunten zich verhouden tot de doelen beschreven in het regionale plan.

Een aantal doelen uit het regionale plan staan ook in de genoemde documenten van paragraaf 3.2 beschreven. Eén daarvan heeft betrekking op de eenvoudige communicatie in de dienstverlening van de gemeente Neder-Betuwe; er wordt ingezet om communicatiemateriaal van de gemeente Neder-Betuwe op B1-niveau te krijgen. Doelen en acties beschreven in het regionale plan met betrekking tot voorlichting en gesprek bij vindplaatsen zijn net als bij de gemeentelijke doelen gericht op het lokaal bespreken en bewustwording creëren rondom laaggeletterdheid. Ook het opleiden van professionals in het herkennen van laaggeletterdheid sluit aan op de doelen in het regionale plan.

²⁰ Gemeenten Neder-Betuwe Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022

²¹ Gemeenten Neder-Betuwe Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019

Een groot aantal doelstellingen uit het regionale plan wordt niet het plan van aanpak van de gemeente Neder-Betuwe genoemd. Deze doelstellingen hebben onder andere te maken met monitoring (voortgang zien in basisvaardigheden, inzichtelijk maken wat het aanbod is binnen de taal- en leerhuizen), en aandacht voor laaggeletterdheid in aanbestedingen en contracten. Daarnaast zet het regionale plan, naast het basisaanbod, in op camouflage-activiteiten: *“Door activiteiten zoals theater, googleclub of cursus kopen/verkopen op Marktplaats bereiken we een andere groep inwoners. Daarbij is extra aandacht voor basisvaardigheden en aandacht voor doorstroom naar ander educatie-aanbod²².”*

3.4 Onderzoeksvraag 3: het budget

Onderzoeksvraag	Norm
3. Welk budget is beschikbaar voor welke organisatie waarmee de gemeente een inkooprelatie heeft om de gemeentelijke doelen te realiseren en hoe wordt dat budget besteed?	<p>De rijksuitkering op grond van de WEB wordt geheel uitgegeven aan het doel waarvoor deze bestemd is, namelijk de educatie van basisvaardigheden.</p> <p>De uitgaven zijn duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid. Hierbij is er een goede verdeling tussen verschillende types aanbod (o.a. taal, rekenen en digitale vaardigheden, maar ook camouflage aanbod).</p> <p>De gemeenteraad krijgt inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden.</p> <p>De informatie over subsidies voor basiseducatie is transparant, toegankelijk, compleet en correct.</p> <p>De criteria voor de verdeling van het budget zijn vastgelegd in (beleids)regels.</p>



Bevinding: de rijksuitkering op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) wordt, in ieder geval voor de jaren 2019 en 2020, door het ROC geheel uitgegeven aan het doel waarvoor deze bestemd is, namelijk de educatie van basisvaardigheden. Van de overige jaren is dit niet met zekerheid te zeggen door het ontbreken van informatie.

Via de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) ontvangen gemeenten budget voor de (regionale) aanpak van volwasseneneducatie en laaggeletterdheid. Deze zogeheten WEB-gelden ontvangt het ROC via de centrumgemeente Tiel. Het ROC zorgt voor het formele aanbod volwasseneneducatie in de gemeente Neder-Betuwe. Interviews gaan verder in op deze rolverdeling tussen de centrumgemeente Tiel en de gemeente Neder-Betuwe. In regioverband zijn hierover afspraken gemaakt. Deze afspraken hebben betrekking op het informele en formele gedeelte van educatie. Het formele gedeelte is ondergebracht bij het ROC. De gemeente Neder-Betuwe speelt hierin verder geen rol; dit wordt door het ROC uitgerold. Het ROC geeft de WEB-gelden uit aan de educatie van basisvaardigheden. Dit is middels controleverklaringen van PwC²³ alleen voor de jaren 2019 en 2020 te verifiëren.

²² Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024

²³ Controleverklaring PwC WEB 2019 ROC Rivor en Controleverklaring PwC WEB 2020 ROC Rivor

De gemeente Neder-Betuwe krijgt naast WEB-gelden ook een Decentralisatie-uitkering sinds 2021. Dit budget is vanuit de overheid beschikbaar voor het tegengaan van laaggeletterdheid²⁴ en hoeft niet besteed te worden aan formeel aanbod. Volgens geïnterviewden krijgt de gemeente Neder-Betuwe nu jaarlijks gemiddeld €2.689 van de Decentralisatie-uitkering. Net als de WEB-gelden wordt dit geld door de centrumgemeente Tiel verdeeld. Dit bedrag is voor het eerst in 2021 verkregen en valt daarom buiten de scope van dit onderzoek.



Bevinding: de uitgaven zijn niet duidelijk gekoppeld aan de doelen van het beleid. Er is wel een verdeling tussen verschillende types formeel (ROC) en informeel aanbod (computerlessen in de bibliotheek) en camouflage aanbod (project Thuisadministratie en financiële inloop)

Er zijn verschillende soorten aanbod om laaggeletterdheid tegen te gaan. Er is camouflage aanbod beschikbaar via Welzijn Rivierstroom (thuisadministratie en het financiële inloopspreekuur). De bibliotheek zet ook in op het versterken van digitale vaardigheden. Het ROC biedt formele educatie aan. Het doel 'laaggeletterden opleiden' kan worden gekoppeld aan de WEB-gelden voor formele educatie. Behalve de WEB-gelden was er geen budget beschikbaar gesteld door de gemeente Neder-Betuwe. De uitgaven voor stichting Welzijn Rivierstroom zijn niet te koppelen aan specifieke doelen omdat er met deze partij geen specifieke doelen omtrent laaggeletterdheid zijn opgesteld. Voor bibliotheek Rivierenland geldt dat er sinds 2019 het activiteitenprogramma Basisvaardigheden is ingekocht. Dit is terug te leiden naar het doel 'laaggeletterden opleiden'.



Bevinding: de gemeenteraad krijgt niet altijd inzicht in de besteding van de beschikbare middelen voor de educatie van basisvaardigheden.

De gemeenteraad ontving in 2017 een overzicht met subsidies aan professionele organisaties die €25.000²⁵ of meer bedroegen. Bibliotheek Rivierenland en stichting Welzijn Rivierstroom worden hierin genoemd. Uit verdere documentanalyse is het niet met zekerheid te zeggen of de gemeenteraad ook in andere jaren een overzicht met subsidies ontving; hiervan is geen bewijs gevonden.



Bevinding: de mate van transparantie en toegankelijkheid van de informatie over subsidies voor basiseducatie verschilt per subsidie-verkrijger. De informatie is niet voor alle jaren compleet.

De gemeente Neder-Betuwe heeft een subsidierelatie met Bibliotheek Rivierenland. De bibliotheek zet zich in het algemeen in voor de bestrijding van laaggeletterdheid. Het activiteitenprogramma Basisvaardigheden sluit specifiek aan op het tegengaan van laaggeletterdheid. Sinds 2019 zijn de uitgaven van de gemeente Neder-Betuwe voor de bibliotheek voor het eerst gekoppeld aan de doelen omtrent laaggeletterdheid, omdat vanaf toen het activiteitenprogramma Basisvaardigheden ingekocht werd²⁶.

²⁴ Bron: <https://vng.nl/publicaties/decentralisatie-uitkering-aanpak-laaggeletterdheid-2020-tm-2024>

²⁵ Overzicht subsidies aan professionele organisaties 2017

²⁶ Stichting Bibliotheek Rivierenland Uitvoeringsovereenkomst 2019

Subsidie aan stichting Welzijn Rivierstroom is niet gespecificeerd. De stichting zet zich breder in dan alleen voor laaggeletterdheid. Op basis van begrotingen en rapportages is niet te zeggen hoeveel subsidie er gaat naar camouflage projecten (zoals Thuisadministratie) die laaggeletterdheid moeten voorkomen of tegengaan. In een subsidieoverzicht, opgesteld door de gemeente Neder-Betuwe, worden subsidies niet gekoppeld aan specifieke doelen van het beleid²⁷.



Bevinding: de criteria voor de verdeling van het budget zijn vastgelegd in (beleids)regels

De algemene verdeling van het gemeentelijk budget is de afgelopen jaren vastgelegd in beleidsregels. In het coalitieakkoord 2014-2018 is het volgende opgenomen: *“Het bestaande subsidiebeleid met het bestaande subsidieplafond wordt omgebogen en gericht op participatie, leefbaarheid, informele netwerkondersteuning en eigen kracht van burgers. Subsidies zijn dan ook altijd tijdelijk van aard. Meer specifiek kan de toekenning van een individuele subsidie alleen plaatsvinden indien de subsidieaanvrager aantoonbaar en onderbouwd minimaal de helft van het benodigde budget besteedt aan activiteiten die een relatie hebben met ons SEGV-beleid, de Participatiewet, de Jeugdwet, de AWBZ en de Wmo.”²⁸*

In 2019 is er een nieuwe Algemene subsidieverordening (ASV) vastgesteld. Deze nieuwe ASV biedt een grondslag voor structurele subsidies op alle beleidsdomeinen en het voldoet aan de Algemene wet bestuursrecht. De ASV biedt op zichzelf geen subsidieverleningbevoegdheid maar slechts de mogelijkheid om nadere regels in het leven te roepen die deze bevoegdheid wél hebben. In de nadere regels, beschreven in het bovenstaande document uit 2019, zijn de criteria voor de verdeling van de subsidie vastgelegd²⁹.

De criteria gaan niet specifiek in op laaggeletterdheid.

²⁷ Overzicht subsidies, 2021

²⁸ Raadsvoorstel Algemene subsidieverordening sociaal domein gemeente Neder-Betuwe dec 2016

²⁹ Raadsvoorstel 9 mei 2019 nieuwe ASV

4. Resultaten beleid en praktijk



De dagelijkse persoonlijke impact van laaggeletterdheid is groot; het gaat om meedoen in de maatschappij. Daarom behandelen we in dit hoofdstuk hoe het beleid tot uiting komt in de praktijk. Er is gekeken of het educatiebeleid voldoende is ingebed in gemeentelijk beleid en voorzieningen. We keken ook naar welke inspanningen de gemeente Neder-Betuwe verricht om de doelstellingen te behalen. Als laatste onderzochten we de ervaringen van deelnemers, vrijwilligers en sleutelfiguren met de educatie die is ingekocht en gesubsidieerd door de gemeente Neder-Betuwe. Hiermee worden onderzoeksvragen vier,

vijf en zes beantwoord.

4.1 Belangrijkste bevindingen

Uit interviews met diverse betrokkenen komt naar voren dat de gemeente Neder-Betuwe de afgelopen jaren weinig inzet heeft op het voorkomen en tegengaan van laaggeletterdheid. Er zijn wel doelen opgesteld, voornamelijk in de vorm van actiepunten. Geïnterviewden noemen het ontbreken van een beleidsplan voor laaggeletterdheid. Hierdoor zijn er geen concrete doelen. Ook wordt laaggeletterdheid niet genoemd in het coalitieakkoord. Hierdoor lijkt er weinig actief beleid op laaggeletterdheid gevoerd te zijn en is er een beperkt aanbod voor laaggeletterden.

De afgelopen jaren waren de middelen, prioriteit en capaciteit voor laaggeletterdheid beperkt. Dit is terug te zien in de cijfers over het bereik van laaggeletterden. Daarnaast komt er uit de interviews naar voren dat het college het werkveld enige ondersteuning bood om de doelen uit 2016 te behalen. Tussentijds behaalde resultaten werden niet altijd op initiatief van het college gemonitord en geëvalueerd. Het werkveld nam vaak zelf het initiatief tot contact. Wel vonden er ambtelijke overleggen met de bibliotheek plaats. In doorlopende gesprekken werd er af en toe bijgestuurd.

Geïnterviewde sleutelfiguren uit de gemeenschap zijn niet geheel tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage aanbod en vinden dat het onvoldoende aansluit bij de leefwereld van laaggeletterden.

4.2. Onderzoeksvraag 4: aansluiting beleid regionale plan

Onderzoeksvraag	Norm
4. Is het educatiebeleid van basisvaardigheden voldoende ingebed in het beleid en de bijbehorende voorzieningen?	Er is een goede aansluiting van het educatiebeleid van basisvaardigheden op het beleid in het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'.



Bevinding: er is geen 'educatiebeleid van basisvaardigheden'. Om deze reden is niet aan te geven in hoeverre het educatiebeleid van basisvaardigheden aansluit op het beleid in het regionaal plan 'Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024'.

Uit de documentenanalyse komt geen 'educatiebeleid van basisvaardigheden' naar voren. Wanneer deze vraag breder wordt getrokken en we ook kijken naar preventie, dan komt er in de begrotingen van de afgelopen jaren wel beleid omtrent voorschoolse educatie en lokaal onderwijs- en jeugdbeleid via de LEA

naar voren. Hier komen thema's naar voren zoals het bestrijden van onderwijsachterstanden, passend onderwijs, voortijdig schoolverlaten, en voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Deze thema's kunnen bijdragen aan de preventie van laaggeletterdheid.

In het regionale plan *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024* zijn geen doelen over preventie opgenomen. Het wordt alleen zijdelings genoemd: *"De aandacht voor preventie met betrekking tot laaggeletterdheid richt zich niet alleen op jongeren. Van 0-18 jaar zijn er interventies ingezet om kinderen en ouders te ondersteunen qua (samen) lezen door bibliotheek, welzijnsorganisaties, consultaties bureaus etc."* Ondanks dat de gemeente Neder-Betuwe wel inzet op preventie, sluit het educatiebeleid niet aan op het beleid in het regionale plan.

Laaggeletterdheid in verschillende domeinen

In het plan *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024* staat: *"Door de themagerichte aanpak kunnen we laaggeletterdheid beter en breder agenderen en het makkelijke koppelen aan de betreffende beleidsvelden."* Wanneer er wordt gekeken naar beleid uit gemeentelijke domeinen, zoals Werk en Inkomen, gezondheid en Wmo/Jeugd, komt de educatie van basisvaardigheden niet naar voren. Het is niet ingebed in het beleid en de bijbehorende voorzieningen; laaggeletterdheid is niet gekoppeld aan deze beleidsvelden.

In een interview wordt gezegd dat er nauwelijks doorverwijzingen zijn van de NT1 doelgroep vanuit Werk en Inkomen naar het educatieaanbod:

"De gemeente zou mensen door moeten verwijzen als ze op intake komen, bijvoorbeeld wanneer ze een uitkering aanvragen. Dit gebeurt nu niet. Wanneer mensen het excuus gebruiken "ik heb mijn bril niet bij" als ze iets niet kunnen lezen of "mijn pols doet pijn" als ze iets niet kunnen schrijven moeten intakers van de gemeente hier oog voor hebben en mensen doorverwijzen naar het aanbod."

- Geïnterviewde

In de *Monitor Neder-Betuwe Bloeit! 2019-2024* wordt laaggeletterdheid benoemd: *"Het accent ligt op het borgen van gezondheid binnen de huidige structuren. Onder het borgen van gezondheid wordt verstaan dat gezondheid structureel op de agenda's staat van de maatschappelijke partners. Dat maatschappelijke partners een gezonde leefstijl stimuleren bij kinderen/jongeren en ouders (bijvoorbeeld op thema's water drinken, groenten eten en bewegen) én ook de barrières wegnemen die gezond gedrag in de weg staan (zoals armoede, laaggeletterdheid en participatie)³⁰."* Laaggeletterdheid wordt gezien als een probleem dat kan leiden tot een ongezonde levensstijl. Dit sluit aan bij de integrale aanpak. Gezondheid is één van de vier thema's in de integrale aanpak. Er wordt in de monitor echter niet verder ingegaan op laaggeletterdheid of gerefereerd aan educatie van basisvaardigheden; ook hier is er geen sprake van een educatiebeleid.

Ook in beleidsnota Wmo en Jeugd uit 2017 wordt laaggeletterdheid genoemd: *"Behalve goed onderwijs, aansluiting van onderwijs op arbeidsmarkt en samenwerking tussen onderwijs en jeugdhulp, kan voor verdere ontwikkeling van beleid om sociaal-economische gezondheidsverschillen te verkleinen de bibliotheek een rol spelen om laaggeletterdheid te voorkomen en te verminderen³¹."* Laaggeletterdheid

³⁰ Monitor Neder-Betuwe Bloeit! 2019-2024

³¹ Beleidsnota WMO en Jeugd uit 2017

wordt gezien als een bedreiging van goede gezondheid en positieve ontwikkeling. In de beleidsnota is de educatie van basisvaardigheden verder niet opgenomen.

4.3 Onderzoeksvraag 5: inspanningen van de gemeente Neder-Betuwe

Onderzoeksvraag	Norm
5. Welke inspanningen verricht de gemeente om de doelen te bereiken?	Het college en de gemeenteraad ondersteunen actief het werkveld om de doelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te bereiken. Het college monitort en evalueert tussentijds de behaalde resultaten om te zorgen dat de gestelde doelen behaald worden. Indien nodig stuurt het college tussentijds bij.



Bevinding: het college is in haar besturende rol beperkt actief in het ondersteunen van het werkveld om de doelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te bereiken. De gemeenteraad heeft af en toe contact met het werkveld door middel van bijeenkomsten.

Op basis van de afgenomen interviews blijkt dat de gemeente Neder-Betuwe beperkte inspanningen verricht om de doelen te bereiken en dat het college en de gemeenteraad het werkveld niet heel actief ondersteunen. Uit de interviews blijkt dat het college spreekt met het werkveld wanneer het werkveld hierom vraagt en daarnaast zijn er een aantal terugkerende overleggen met de bibliotheek en betrokken ambtenaren en de wethouder.

De gemeenteraad en het werkveld organiseren soms een bijeenkomst. De bibliotheek wilde na de reorganisatie het lokale team aan de gemeenteraad voorstellen, maar dit is door corona niet doorgegaan. Stichting Welzijn Rivierenland heeft in het verleden een ontbijtsessie met vrijwilligers en de gemeenteraad georganiseerd om de gemeenteraad inzicht te geven in het werk van de vrijwilligers. Deze ontbijtsessie was ingegeven door de stichting en het was een eenmalige actie.



Bevinding: het college monitort en evalueert tussentijds de behaalde resultaten in beperkte mate. Indien nodig stuurt het college tussentijds bij.

Uit interviews komt naar voren dat het college tussentijdse resultaten niet op eigen initiatief monitort en evalueert. Het initiatief tot contact over de evaluaties met het college komt vanuit het werkveld. Een geïnterviewde zegt hierover:

“Er is geen structurele aandacht of bijsturing van het college en de raad omdat laaggeletterdheid niet op de kaart staat.”

- Geïnterviewde

Uit het interview met Stichting Welzijn Rivierenland komt naar voren dat de stichting laaggeletterdheid een belangrijk onderwerp vindt en dat de stichting door middel van het camouflage aanbod (project thuisadministratie en de financiële inloop) aandacht aan het onderwerp probeert te besteden. Er zijn met de gemeente Neder-Betuwe geen harde afspraken gemaakt over het tegengaan van laaggeletterdheid.

Stichting Welzijn Rivierenland levert de gemeente Neder-Betuwe kwartaalrapportages en jaarrapportages aan waarin de camouflage aanbod-projecten genoemd worden. Laaggeletterdheid wordt hierin niet specifiek benoemd. Het Thuisadministratie-project wordt gerelateerd aan het tegengaan van financiële problematiek. De afgelopen jaren ontvingen zij vaker geen dan wel een reactie van het college op ingediende rapportages. Uit het interview komt naar voren dat de kwartaalrapportages twee jaar lang niet zijn besproken met de contactambtenaar.

Bibliotheek Rivierenland geeft tijdens het interview aan dat zij zelf het initiatief nemen om het college te informeren over doelstellingen en ontwikkelingen. Er zijn twee portefeuillehoudersoverleggen per jaar waar ze bij aanschuiven, waarin o.a. laaggeletterdheid besproken wordt. Ieder jaar in juni bezoeken medewerkers van de bibliotheek betrokken ambtenaren. Vanaf 2020 is de wethouder ook bij dit overleg aangeschoven als gesprekspartner. Tijdens deze overleggen sturen deze ambtenaren bij. De bibliotheek geeft aan dat ontwikkeling van het taalaanbod en de bijsturing hierop een doorlopend proces is dat tijdens de contactmomenten plaatsvindt.

Uit interviews komt wel naar voren dat het college gezondheid monitort via de gezondheidsmonitor van de gemeente Neder-Betuwe. De gezondheidsmonitor gaat niet expliciet in op laaggeletterdheid. In de monitor 2016-2017 staat wel dat het *"opvallend is, dat ondanks het grote aandeel lager opgeleiden & lage inkomens in Neder-Betuwe, mensen een hele goede ervaren gezondheid hebben en minder langdurige ziekten en klachten"*³².

4.4 Onderzoeksvraag 6: ervaringen met educatie

Onderzoeksvraag	Norm
6. Welke ervaringen hebben de deelnemers, vrijwilligers en sleutelfiguren met de educatie die de gemeente heeft ingekocht of gesubsidieerd en met het camouflage aanbod?	<p>Deelnemers zijn tevreden met de ontvangen educatie. Ze hebben aantoonbaar stappen gezet in hun taalniveau.</p> <p>Vrijwilligers zijn tevreden met hun bijdrage aan educatietrajecten. Ze versterken de basisvaardigheden van de deelnemers en hun inzet wordt beloond.</p> <p>Betrokkenen zijn tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage aanbod.</p>



Bevinding: het is onduidelijk of deelnemers tevreden zijn met de ontvangen educatie en of zij aantoonbare stappen hebben gezet in hun taalniveau omdat het tijdens het onderzoek niet gelukt is om NT1 cursisten te spreken.



Bevinding: het is onduidelijk of vrijwilligers tevreden zijn met hun bijdrage aan educatietrajecten omdat het tijdens het onderzoek niet gelukt is om vrijwilligers te spreken.



Bevinding: betrokken sleutelfiguren uit de gemeenschap, zijn niet geheel tevreden met de aangeboden educatie en het camouflage aanbod.

³² Gezondheidsmonitor 2016-2017 Gemeente Neder-Betuwe, GGD Gelderland-Zuid, 2017

Veertien mensen namen deel aan de focusgroep. De focusgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers uit verschillende kerken van het Diaconaal Platform Neder-Betuwe. Aan de focusgroep zijn bevindingen voorgelegd die uit de interviews kwamen. De bevindingen die hieronder worden genoemd kwamen zowel tijdens de interviews als de focusgroep naar voren.

Dertien van de veertien deelnemers aan de focusgroep hadden vanuit de gemeenschap nooit geluiden opgevangen van problemen met laaggeletterdheid. Er wordt aangegeven dat de gemeenschap gesloten is en sterk leunt op familie. Er wordt met enig wantrouwen naar officiële instanties gekeken, daarom zullen inwoners niet snel bij de gemeente Neder-Betuwe aankloppen voor hulp. Laaggeletterden zijn om deze reden moeilijk bereikbaar voor de gemeente Neder-Betuwe.

“Mensen zullen eerder pijn lijden dan om hulp vragen.”

- Geïnterviewde

Tijdens het groepsgesprek komen er twee factoren naar voren die een rol lijken te spelen in het lage aantal cursisten bij het taalaanbod van de gemeente Neder-Betuwe: de positie van de school in de gemeenschap en de rol van de familie.

Positie van de school

De nadruk in de gemeenschap ligt niet op school en studeren. Veel mensen gaan na school direct werken. Geld verdienen en op eigen benen staan worden gezien als belangrijk. De prioriteit ligt bij werken.

“Bij het woord *school* gaan de stekels al omhoog”

- Geïnterviewde

De focusgroep vindt het niet vreemd dat er weinig gebruik wordt gemaakt van het officiële educatie aanbod. Pas wanneer mensen een eind op weg zijn geholpen met taalontwikkeling, en zij de voordelen hiervan ervaren, dan zou het kunnen dat men gebruik gaat maken van het lesaanbod.

Rol van de familie

Familie lijkt ook een grote rol te spelen in de moeilijke bereikbaarheid van laaggeletterden en het lage aantal mensen dat om hulp vraagt. Enerzijds werkt de familie versterkend. Familiebanden spelen een belangrijke rol in het sociale leven. Het is vanzelfsprekend om voor elkaar te zorgen en elkaar te helpen. Veel gezinnen zijn groot en er is altijd wel iemand die bij kan springen als dit nodig is. Dit wordt ook niet gezien als *'persoon x heeft een probleem met lezen en schrijven'*, laat staan dat iemand wordt gezien als "laaggeletterd." Het wordt gezien als een feit en het helpen van deze persoon gaat vanzelf. Dit kan ervoor zorgen dat laaggeletterdheid niet als een probleem wordt ervaren. Dit komt ook naar voren uit het interview met een laaggeletterde inwoner van de gemeente Neder-Betuwe. Geïnterviewde geeft aan dat ze moeite met lezen en schrijven nooit een probleem vond; er stonden altijd mensen klaar om haar te helpen. Bovendien lukte het haar wel om de financiën goed te beheren. Ze heeft zich hierin nooit verloren gevoeld.

Anderzijds, geven geïnterviewden aan, kan het zo zijn dat het familiesysteem een kwestie als laaggeletterdheid in stand houdt. Enkele mensen in zowel de focusgroep als de interviews leggen uit dat gezinnen vaak bestaan uit meerdere kinderen. Wanneer één van deze kinderen niet mee kan komen op

school wordt dit niet gezien als een probleem. Er wordt verwacht dat het kind opgenomen zal worden in het familiebedrijf. School wordt dan niet gestimuleerd en er zal niet snel om extra hulp worden gevraagd.

O oplossingen liggen in de verbintenis met de gemeenschap

Door bovenstaande factoren verklaart de focusgroep waarom NT1-laaggeletterden in de gemeente Neder-Betuwe moeilijk bereikbaar zijn en waarom de stap om om hulp te vragen vaak te groot is. Over het aanbod spreekt de focusgroep hun twijfels uit. Zij zien liever dat het aanb od persoonlijker wordt. Het camouflage aanbod is volgens hen een goede manier om aan te sluiten op de leefwereld van de laaggeletterde inwoners³³.

“Het zou mooi zijn als er ook aanbod komt in de directe leefomgeving. Neder-Betuwe is een gelovige gemeenschap en een hele hechte gemeenschap. Ga nou juist daar contact mee leggen; met kerken, verenigingen en bijbelclubs om daar, waar een vertrouwde band mee is, het camouflage aanbod in te zetten.”

- Geïnterviewde

³³ In bijlage C staat verder omschreven wat de focusgroep als oplossingen ziet.

5. Resultaten beleid en sturing



Ondanks de inzet van kundige professionals en samenwerking tussen de gemeente Neder-Betuwe en betrokken organisaties blijft laaggeletterdheid een taai vraagstuk. In dit hoofdstuk wordt daarom gekeken naar de sturing die de gemeenteraad geeft aan het onderwerp laaggeletterdheid en hoe haar controlefunctie vorm krijgt. Dit deden we door in te zoomen op de informatie die beschikbaar was voor het college en de gemeenteraad over de geleverde prestaties van de partijen waar de gemeente Neder-Betuwe een subsidierelatie mee heeft. Daarnaast analyseerden we de mogelijkheden van de gemeente

Neder-Betuwe om de resultaten van het beleid te verbeteren en beoordeelden we de efficiency van de ingezette middelen in relatie tot de behaalde doelen. We beantwoordden hiermee onderzoeksvragen zeven, acht, negen en tien.

5.1 Belangrijkste bevindingen

Het is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre het college de verantwoordingsinformatie van aanbieders ontvangt waar zij om gevraagd heeft, dan wel die vereist wordt op grond van de subsidieverordening en de subsidiebeschikking.

Daarnaast heeft de gemeenteraad incidenteel sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid door het onderwerp bespreekbaar te maken tijdens bijeenkomsten van de gemeenteraad.

Het college en de gemeenteraad hebben ook diverse mogelijkheden in beeld om de resultaten van het beleid te verbeteren, zowel kwalitatief als kwantitatief. Het college kan sturing geven aan verbeteringen op basis van verschillende, nieuwe plannen en documenten omtrent laaggeletterdheid. De gemeenteraad kan deze documenten gebruiken om nieuwe kaders te stellen en haar controlerende functie vorm te geven.

5.2 Onderzoeksvraag 7: prestaties en klanttevredenheid

Onderzoeksvraag

Norm

7. Welke informatie hebben het college en gemeenteraad over de geleverde prestaties door organisaties waarmee de gemeente Neder-Betuwe een inkooprelatie heeft? En welke informatie is beschikbaar over de klanttevredenheid van hun relaties?

Het college ontvangt de verantwoordingsinformatie van aanbieders waar zij om gevraagd heeft, dan wel die vereist wordt op grond van de subsidieverordening en de subsidiebeschikking. Het college handelt actief mocht dit niet het geval zijn.

Het college en de gemeenteraad hebben voldoende inzicht in de geleverde prestaties van organisaties met een inkooprelatie.

Het college en de gemeenteraad hebben voldoende inzicht in de geleverde resultaten van gesubsidieerde organisaties.

Het college en de gemeenteraad hebben inzicht in de klanttevredenheid van deelnemers van de trajecten die ingekocht worden.



Bevinding: het is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre het college de verantwoordingsinformatie van aanbieders ontvangt.

“Er is een verantwoordingsverplichting, echter is de concrete invulling hiervan niet echt aan bod gekomen. Dit komt omdat er voor laaggeletterdheid niet echt concrete doelen zijn.”

- Geïnterviewde

In 2017³⁴ is er een overzicht van de subsidies aan professionele organisaties³⁵ beschikbaar. In een memo aan het college staat dat onder andere Stichting Rivierstroom heeft “voldaan aan prestatieafspraken m.b.t. inzet uren. Meer gerealiseerd dan de afspraak.”³⁶ Er zijn geen afspraken gemaakt tussen de gemeente Neder-Betuwe en stichting Welzijn Rivierstroom over laaggeletterdheid. Daaruit volgt dat zelfs wanneer het college verantwoordingsinformatie ontvangt, het niet helder is wat de invulling van de verantwoordingsverplichting is. Uit de documentenanalyse komt geen informatie over de handelswijze van het college.



Bevinding: in dit onderzoek wordt er alleen ingegaan op organisaties met een subsidierelatie met de gemeente Neder-Betuwe. Er wordt niet gekeken naar organisaties met een inkooprelatie met de gemeente Neder-Betuwe.



Bevinding: het college heeft door de verantwoordingen van Stichting Welzijn Rivierstroom voldoende inzicht in de geleverde resultaten van gesubsidieerde organisaties.

De prestaties van Bibliotheek Rivierenland zijn terug te vinden in jaarverslagen. In het interview geeft Bibliotheek Rivierenland aan dat zij twee keer per jaar uitgebreide rapportages naar het college van de gemeente Neder-Betuwe stuurt. Dit zijn de jaarrekening, het jaarverslag en het halfjaaroverzicht. Ook zijn er sinds 2019 infographics beschikbaar. Deze infographics staan op de website van Bibliotheek Rivierenland. De bibliotheek probeert het college van de gemeente Neder-Betuwe op deze manier gemakkelijk inzicht te geven in haar prestaties. Het college heeft hierdoor voldoende inzicht in de geleverde prestaties. De gemeenteraad ontvangt deze verantwoording niet direct. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is deze informatie minder relevant. Middels de jaarstukken die ieder jaar naar de raad worden gestuurd, geeft het college aan of het resultaat van beleid is behaald en of de uitvoering volgens planning is verlopen. Hierin worden niet specifiek de verantwoordingen van Bibliotheek Rivierenland meegenomen.

De gesubsidieerde organisatie uit dit onderzoek (Stichting Welzijn Rivierstroom) levert jaar- of kwartaalrapportages aan het college. Uit een briefwisseling uit 2018 tussen de ambtelijke organisatie namens het college en Stichting Welzijn Rivierstroom komt naar voren dat een deel van de subsidieaanvraag is afgewezen omdat er door de stichting onvoldoende toe is gekomen aan een aantal taken³⁷. Een van deze taken is “laaggeletterdheid”. Het college reageert door de gevraagde

³⁴ Andere jaren zijn niet bekend

³⁵ Overzicht subsidies aan professionele organisaties 2017

³⁶ Memo Output subsidies 2016 professionele organisaties

³⁷ Voorlopige subsidiebeschikking 2018 Welzijn Rivierstroom

subsidieverhoging niet te honoreren. Het is niet uit de documentenanalyse op te maken of de gemeenteraad hiervan op de hoogte is gesteld. Het komt niet terug in de jaarstukken uit 2019 en 2020. Voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad is deze informatie minder relevant.



Bevinding: het college en de gemeenteraad lijken geen inzicht te hebben in de klanttevredenheid van deelnemers van de trajecten die ingekocht worden omdat deze informatie niet door organisaties wordt gedeeld in de jaarverslagen.

In dit onderzoek zijn geen klanttevredenheidsonderzoeken naar voren gekomen. In de jaarverslagen 2018 en 2020 van stichting Welzijn Rivierstroom wordt aangegeven dat er bijeenkomsten met vrijwilligers worden georganiseerd om de tevredenheid te bespreken. De uitkomst wordt echter niet gedeeld in het jaarverslag waardoor het college hier geen inzicht in heeft. Het college kan deze informatie dan ook niet delen met de gemeenteraad.

5.3 Onderzoeksvraag 8: mogelijkheden tot verbetering

Onderzoeksvraag	Norm
8. Welke mogelijkheden heeft de gemeente om (inzicht in) de resultaten van het beleid te verbeteren?	Het college en de gemeenteraad hebben diverse mogelijkheden in beeld om de resultaten van het beleid te verbeteren, zowel kwalitatief als kwantitatief.



Bevinding: het college en de gemeenteraad hebben op verschillende manieren mogelijkheden in beeld om de resultaten van het beleid te verbeteren.

Het college en de gemeenteraad hebben mogelijkheden in beeld om de resultaten van het beleid te verbeteren. Het college kan sturing geven aan verbeteringen op basis van verschillende, nieuwe plannen en documenten omtrent laaggeletterdheid.

In maart 2021 heeft stichting Lezen en Schrijven een advies uitgebracht over een uitvoeringsplan laaggeletterdheid. Dit document brengt de problematiek rondom laaggeletterdheid in de gemeente Neder-Betuwe in kaart en analyseert het beleid. In het document worden mogelijkheden genoemd om de uitvoering van deze beleidslijnen en mogelijkheden om de resultaten van het beleid, en het inzicht daarin, te verbeteren. Het college kan deze bevindingen gebruiken om sturing te geven aan de verbetering van de resultaten.

Stichting Lezen en Schrijven adviseert om te screenen op laaggeletterdheid bij de schuldhulpverlening en bijzondere bijstand. Ook het openen van een tweede leerpunt is één van de aanbevelingen uit het adviesrapport. Hiermee kunnen de resultaten van het beleid worden verbeterd, omdat dit het bereik van laaggeletterden stimuleert. Uit interviews blijkt dat de mogelijkheid tot het openen van een tweede leerpunt in de gemeente Neder-Betuwe wordt onderzocht door het college.

Het *Taalakkoord 2021-2024* is getekend. Ook wordt laaggeletterdheid benoemd in de *Integrale beleidsnota sociaal domein 2021-2024* en is er de *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid in Rivierenland 2020-2024*. Ook in deze documenten komen diverse mogelijkheden voor het college naar voren om sturing te geven aan de aanpak van laaggeletterdheid.

Net als het college kan de gemeenteraad verschillende documenten gebruiken om nieuwe kaders te stellen en haar controlerende functie vorm te geven en hiermee de resultaten omtrent laaggeletterdheid verbeteren. In het bovengenoemde rapport van Stichting Lezen en Schrijven staan aanbevelingen over strategische beleidslijnen die de gemeenteraad kan gebruiken om beleidskaders te stellen voor beleid omtrent laaggeletterdheid.

Laaggeletterdheid is expliciet benoemd in de *Kadernota 2021-2024* en de *begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024*. De documenten beschrijven het bereiken van meer laaggeletterden, vooral vanuit de NT1-doelgroep, met een aanpak op maat. De gemeenteraad heeft deze begroting vastgesteld. De doelen zijn echter niet SMART geformuleerd. Ze zullen geconcretiseerd moeten worden voordat de resultaten van het beleid daadwerkelijk verbeterd worden. Hierbij speelt financiering een belangrijke rol. Het exacte budget voor de aanpak van laaggeletterdheid is niet opgenomen in de *Kadernota 2021-2024*. Daardoor is het lastig om toekomstige resultaten te meten.

5.4. Onderzoeksvraag 9: efficiëntie

Onderzoeksvraag	Norm
9. Hoe efficiënt zijn de ingezette middelen in relatie tot de behaalde doelen?	De doelen gesteld in 2016 voor de educatie van basisvaardigheden zijn bereikt binnen het daarvoor toegewezen budget en binnen de gestelde kaders.



Bevinding: de kaders en het budget zijn niet helder geformuleerd. Hierdoor is niet meetbaar in hoeverre de ingezette financiële -en communicatiemiddelen voldoende efficiënt zijn geweest om de doelen, gesteld in 2016, te behalen.

Financiële middelen

Tijdens interviews wordt benadrukt dat de ingezette financiële middelen voor het tegengaan van laaggeletterdheid beperkt zijn geweest. De financiële middelen bestaan uit de WEB-gelden die via de centrumgemeente Tiel worden geregeld. Daarnaast is er sinds 2015 geen gemeentelijk budget toegewezen voor de aanpak van laaggeletterdheid.

Communicatiemiddelen en communicatiemomenten

De beleidskaders zijn niet helder omdat meetbare doelen of een beleidsplan met beleids- en uitvoeringskaders ontbreken. Daardoor is niet met zekerheid te zeggen in hoeverre de ingezette communicatiemiddelen efficiënt waren in het behalen van de doelen uit 2016. Communicatiemiddelen, zoals communicatiecampagnes en berichten op Facebook en de gemeentelijke website³⁸, lijken niet geleid te hebben tot het bereiken van de doelen uit 2016 (laagdrempelige communicatie, voorlichting en gesprek bij vindplaatsen, laaggeletterdheid bekend maken bij inwoners in de kernen en laaggeletterden bereiken en opleiden). Deze communicatiemiddelen lijken alleen efficiënt voor het doel "laaggeletterdheid bekend maken bij inwoners". Het is de vraag in hoeverre de laaggeletterde doelgroep bereikt kan worden middels geschreven media. Uit interviews en de focusgroep komt naar voren dat er een discrepantie bestaat tussen de middelen van de gemeente Neder-Betuwe om laaggeletterden te

³⁸ In bijlage D wordt verder ingegaan op de verschillende communicatiemiddelen en communicatiemomenten

vinden en het doel om laaggeletterden te bereiken. Er wordt aangegeven dat weinig laaggeletterden deze berichten lezen omdat het geschreven teksten zijn.

“Af en toe een communicatiebericht zet niet veel zoden aan de dijk, maar dat was wat haalbaar was. Je moet het taboe rondom laaggeletterdheid doorbreken. Dat red je niet door facebookberichten en krantenberichten te plaatsen.”

- Geïnterviewde

Documentenanalyse

Uit de documentenanalyse komt ook geen helder beeld naar voren over de efficiënte van de ingezette financiële -en communicatiemiddelen. Uit het document: *Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020 -2024* blijkt dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen NT1 cursisten en NT2 cursisten die tussen 2016 en 2020 gebruik maakten van het formele aanbod van het ROC. Uit interviews weten wij dat dit voornamelijk NT2'ers zijn geweest.

Ook de cijfers van het non-formele aanbod geven geen helder beeld van het aantal bereikte laaggeletterden. Via het non-formele aanbod van Bibliotheek Rivierenland kunnen cijfers over het aantal deelnemers worden gegeven vanuit de jaarverslagen van de bibliotheek over 2016, 2019 en 2020. Het gaat hier niet om unieke bezoekers. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen dat de behaalde aantallen voldoen aan de gestelde doelen.

Hoeveel mensen er door het camouflage aanbod in de gemeente Neder-Betuwe zijn bereikt is niet precies te meten. Alleen voor de jaren 2018 en 2020 is bekend hoeveel inwoners zijn geholpen met de thuisadministratie door Welzijn Rivierstroom. Voor de overige jaren zijn geen complete documenten beschikbaar.

5.5 Onderzoeksvraag 10: sturing op thema

Onderzoeksvraag	Norm
10. Op welke manier heeft de gemeenteraad sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid en op welke wijze heeft de controlefunctie vorm gekregen?	<p>De gemeenteraad heeft sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid door het onderwerp regelmatig bespreekbaar te maken tijdens bijeenkomsten van de gemeenteraad.</p> <p>De gemeenteraad heeft haar controlefunctie vormgegeven door regelmatig te controleren of het college zich inzet om de gestelde beleidsdoelen op het gebied van educatie van basisvaardigheden te behalen.</p> <p>De gemeenteraad heeft haar controlefunctie vormgegeven door regelmatig te controleren of het college zich houdt aan het budget voor de gestelde doelen.</p>



Bevinding: de gemeenteraad heeft incidenteel sturing gegeven aan het thema laaggeletterdheid door het onderwerp bespreekbaar te maken tijdens bijeenkomsten van de gemeenteraad.

Uit een analyse van verschillende vergaderstukken blijkt dat de gemeenteraad laaggeletterdheid incidenteel bespreekt. Zo is laaggeletterdheid enkele keren op een besluitenlijst³⁹ verschenen, of via een motie⁴⁰ onder de aandacht gebracht in raadsvergaderingen de afgelopen jaren. De interviews bevestigen dit beeld; daar wordt aangegeven dat er destijds in de gemeenteraad wel het één en ander besproken is over laaggeletterdheid, maar dat het de afgelopen tijd niet aan bod kwam.



Bevinding: doordat er geen concrete doelen zijn vastgelegd in een beleidsplan is het voor de gemeenteraad niet mogelijk geweest om regelmatig te controleren of het college zich inzet om de gestelde beleidsdoelen te behalen. Het was voor de gemeenteraad om deze reden niet mogelijk om haar controlefunctie vorm te geven.

Uit interviews komt naar voren dat de gemeenteraad weinig bijstuurt op de doelen van laaggeletterdheid. Er is aangegeven dat, door het ontbreken van een beleidsplan, het voor de gemeenteraad ook niet mogelijk was om specifiek op laaggeletterdheid te sturen.

Het komt wel een aantal keren voor dat het college besluiten neemt omtrent de doelen van laaggeletterdheid en hierna de gemeenteraad per brief op de hoogte brengt. Zo was de gemeenteraad bijvoorbeeld geïnformeerd over het tekenen van het Taalakkoord door middel van een Raadsinformatiebrief⁴¹. Via deze weg kon de gemeenteraad enigszins bijhouden wat er op het gebied van laaggeletterdheid gebeurde.

³⁹ Besluitenlijst raadsvergadering 24 september 2020

⁴⁰ Motie 2 Bibliotheekwerk (lokaal), 2017

⁴¹ Raadsinformatiebrief inzake Ondertekening Taalakkoord 2018-2020



Bevinding: doordat het budget niet is vastgesteld heeft de gemeenteraad niet regelmatig kunnen controleren of het college zich houdt aan het budget voor de gestelde doelen. Het was voor de gemeenteraad om deze reden niet mogelijk haar controlefunctie vorm te geven.

Het wordt uit de documentenanalyse niet duidelijk in hoeverre de gemeenteraad haar controlefunctie vorm geeft door te controleren of het college zich houdt aan het budget voor de gestelde doelen. In interviews wordt aangegeven dat er geen kostenplaats is, de doelen zijn verspreid, en er is geen budget in de begroting. Hierdoor kon de gemeenteraad haar controlefunctie niet uitvoeren en het budget niet controleren.

6. Bibliografie

- *Laaggeletterden in beeld*, Lost Lemon en Muzes 2018
- Bron: <https://geletterdheidinzicht.nl>, 2021
- CBS, Onderwijskansen, 2017
- *Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024*
- *Breder Kijken Breder Oogsten*, Lost Lemon, November 2019
- *De taal van meedoen*, Taalnota gemeente Den Haag 2020
- Rekenkamerrapport *Leren om mee te kunnen doen*, Utrecht 2020
- Gemeenten Neder-Betuwe Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022
- Gemeenten Neder-Betuwe Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019
- Controleverklaring PwC WEB 2019 ROC Rivor
- Controleverklaring PwC WEB 2020 ROC Rivor
- <https://vng.nl/publicaties/decentralisatie-uitkering-aanpak-laaggeletterdheid-2020-tm-2024>
- Overzicht subsidies aan professionele organisaties 2017
- Stichting Bibliotheek Rivierenland Uitvoeringsovereenkomst 2019
- Overzicht subsidies, 2021
- Raadsvoorstel Algemene subsidieverordening sociaal domein gemeente Neder-Betuwe dec 2016
- Raadsvoorstel 9 mei 2019 nieuwe ASV
- Monitor Neder-Betuwe Bloeit! 2019-2024
- Beleidsnota WMO en Jeugd uit 2017
- *Gezondheidsmonitor 2016-2017 Gemeente Neder-Betuwe*, GGD Gelderland-Zuid, 2017
- Memo Output subsidies 2016 professionele organisaties
- Voorlopige subsidiebeschikking 2018 Welzijn Rivierstroom
- Eerste bestuursrapportage 2016
- Besluitenlijst raadsvergadering 24 september 2020
- Motie 2 Bibliotheekwerk (lokaal), 2017
- Raadsinformatiebrief inzake Ondertekening Taalakkoord 2018-2020
- <https://volwassenenleren.nl/formeel-non-formeel-informeel-leren/>
- <https://basisvaardigheden.nl/>
- <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-doen-wij/oplossing-voor-je-vraagstuk/eenvoudige-taal>

Bijlage A Begrippenlijst

Camouflage aanbod	Aanbod waarbij informeel leren centraal staat. Dit is onbedoeld leren en kan in een georganiseerde leersetting plaatsvinden en ook daarbuiten. Dit leren is in feite een 'bijproduct' van andere activiteiten ⁴² .
Digitale vaardigheden	Vaardigheden om met internet, apps, digitale apparaten en programma's om te kunnen gaan.
Formeel aanbod	Aanbod waarbij formeel leren centraal staat. Dit is het systematisch en gestructureerd leren binnen een omgeving die ontworpen is om te leren, zoals het ROC, met als doel het behalen van erkende diploma's of certificaten ⁴³ .
Non-formeel aanbod	Aanbod waarbij non-formeel leren centraal staat. Dit is het georganiseerd leren, doelgericht maar misschien minder gestructureerd en systematisch in vergelijking met formeel leren. Non-formeel leren is niet gericht op het behalen van een erkend diploma of certificaat. De omgeving is niet per se ontworpen als leeromgeving. Denk bijvoorbeeld aan cursussen in een bibliotheek of wijkcentrum, of aan werkplekleren ⁴⁴ .
Laaggeletterden	Volwassenen die moeite hebben met taal, rekenen en digitale vaardigheden. Zij beheersen niet het referentieniveau 2F van het Referentiekader Taal en Rekenen, wat overeenkomt met het eindniveau van VMBO of MBO 2 ⁴⁵ .
NT1	Nederlands als eerste taal.
NT2	Nederlands als tweede taal.
Taalakkoord	Een initiatief vanuit de overheid om partners te laten samenwerken bij het verbeteren van taalvaardigheid en tegengaan van laaggeletterdheid.
Taalniveau A1	Op dit taalniveau begrijpen deelnemers woorden of namen die vertrouwd zijn en heel eenvoudige korte zinnen ⁴⁶ .
Taalniveau A2/1F	Dit is het niveau van iemand die het inburgeringsexamen gedaan heeft. Hij begrijpt korte eenvoudige teksten. Hij is in staat om informatie te vinden in eenvoudige teksten zoals een advertentie of een menukaart ⁴⁷ .
Taalniveau B1	Mensen die taalniveau B1 hebben, begrijpen teksten die voor het grootste

⁴² Bron: <https://volwassenenleren.nl/formeel-non-formeel-informeel-leren/>

⁴³ Bron: <https://volwassenenleren.nl/formeel-non-formeel-informeel-leren/>

⁴⁴ Bron: <https://volwassenenleren.nl/formeel-non-formeel-informeel-leren/>

⁴⁵ Bron: <https://basisvaardigheden.nl/>

⁴⁶ Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024

⁴⁷ Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024

deel uit veelgebruikte woorden bestaan. Maar ze begrijpen ook moeilijker taal, als ze daar veel mee te maken hebben. Bijvoorbeeld door hun werk of hobby⁴⁸. Steeds meer organisaties schrijven teksten op taalniveau B1. Dit kunnen de meeste mensen goed begrijpen. Maar voor laaggeletterden is een brief of folder op dit niveau te moeilijk. Stichting Lezen en Schrijven adviseert om op A2/1F niveau te schrijven⁴⁹.

WEB-gelden

Budget via de Wet Educatie en Beroepsonderwijs voor gemeenten voor de (regionale) aanpak van volwasseneneducatie en laaggeletterdheid.

⁴⁸ Meedoen met Taal: Integrale Aanpak Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024

⁴⁹ Bron: <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-doen-wij/oplossing-voor-je-vraagstuk/eenvoudige-taal>

Bijlage B Geraadpleegde documenten

Documenten geraadpleegd via <https://neder-betuwe.notubiz.nl/>

Gemeente Neder-Betuwe Jaarstukken 2016.	Eerste bestuursrapportage 2017	Subsidie vaststelling 2016
Gemeente Neder-Betuwe Jaarstukken 2017.	Eerste bestuursrapportage 2018	Welzijn Rivierstroom
Gemeente Neder-Betuwe Jaarstukken 2018.	Tweede bestuursrapportage 2018	Raadsvoorstel 9 mei 2019 nieuwe ASV
Gemeente Neder-Betuwe Jaarstukken 2019.	Eerste bestuursrapportage 2019	Raadsinformatiebrief Plan laaggeletterdheid nav motie Tel mee met Taal 19 mei 2016
Gemeente Neder-Betuwe Jaarstukken 2020.	Tweede bestuursrapportage 2019	Raadsinformatiebrief Nota Welzijnsbeleid 2016-2020 1 juni 2016
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2016 en meerjarenraming 2017-2019.	Eerste bestuursrapportage 2020	Bijlage Het plan 'Laaggeletterdheid onder de aandacht'
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2017 en meerjarenraming 2018-2020.	Neder-Betuwe Magazine december 2018 over begroting 2019	Bijlage Concept-beleidsregels Concept nota welzijnsbeleid 2016-2020
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021.	Rapportage besteding budgetten 2015	Nota welzijnsbeleid 2017-2021
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2019 en meerjarenraming 2020-2022.	Rapport besteding budgetten 2016	Raadsinformatiebrief uitkomsten lokaal onderzoek
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023.	Rapportage besteding budgetten december 2017	bibliotheekwerk 2016
Gemeente Neder-Betuwe Begroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024.	Rapportage besteding budgetten december 2018	Bijlage Lokaal onderzoek overzicht
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2016-2019.	Budgetrapportage december 2020 versie raad 25-11	Bijlage Resultaten vragenlijst inwoners bibliotheekwerk
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2017-2020.	Budget rapport mei 2021	Raadsvoorstel 2078 Welzijns-en subsidiebeleid 8 december 2016
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2018-2021.	Overzicht subsidies aan professionele organisaties 2017.pdf	Bijlage 1 Nota welzijnsbeleid 2017-2021
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2019-2022.	Output subsidies 2016 professionele organisaties (brief aan college)	Bijlage 2 Beleidsregels subsidies sociaal Domein gemeente Neder-Betuwe 2017
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2020-2023.	Overzicht subsidieverstreking 2016 - 2020.xlsx	Bijlage 3 Verslag inspraakavond 21 juni 2016
Gemeente Neder-Betuwe Kadernota 2021-2024.	Aangepaste subsidiebeschikking 2020 Welzijn Rivierstroom	Bijlage 4 Verslag inspraakavond 31 augustus 2016
	Bijlage subsidieaanvraag Welzijn Rivierstroom2020	Bijlage 5 Overzicht hoofdlijnen inspraak en voorgestelde verwerking daarvan
	Subsidieaanvraag 2020 Neder-Betuwe Welzijn Rivierstroom	Bijlage 6 Algemene subsidieverordening sociaal domein gemeente Neder-Betuwe 2016
	Verlening subsidie 2020 Welzijn Rivierstroom	Raadsvoorstel Algemene subsidieverordening sociaal domein gemeente Neder-Betuwe dec 2016
	Voorlopige beschikking 2018 RW.pdf	Nota Welzijn in Neder-Betuwe
	Subsidieaanvraag 2018 Neder-Betuwe Welzijn Rivierstroom	
	Kopie van 84202 Tussentijdse inhoudelijke en financiële verantwoording bu_20170901	
	verantwoording 3D 2017	

Verkregen documenten:

Eerste bestuursrapportage 2016
Tweede bestuursrapportage
2016

Advies WMO-raad juli 2016
welzijnsbeleid
Beleidsnota Wmo en Jeugd
2017-2020
Bijlage I Totaaloverzicht
inspraakreacties
Bijlage II Overzicht
inspraakreacties en
beantwoording
Advies Wmo-raad betreffende
het beleidsplan Wmo en Jeugd
AMENDEMENT GB
Bibliotheekwerk
MOTIE 2 Bibliotheekwerk
(lokaal)
Bijlage 5 verslag pfo
bibliotheekwerk Rivierenland 10
nov 2016
Bijlage 8 (1 van 2) Verslag PFO
bibliotheekwerk Rivierenland 16
februari 2017
Bijlage 10 Resultaten vragenlijst
inwoners bibliotheekwerk
Bijlage 13 Onderzoek
Bibliotheekwerk Rivierenland
definitief
Bijlage 14 Oplegnotitie
rapportage onderzoek
bibliotheekwerk Rivierenland (na
aanpassingen rapp)
Bijlage 15 Beantwoording
aanvullende onderzoeksvraag
Vervolgonderzoek
Bibliotheekwerk Rivierenl
Bijlage 17 Productenboek
Bibliotheek Rivierenland 2017
Bijlage 21 gevolgen bezuiniging
bibliotheek (aug 2015)
Bijlage 25 Presentatie college
informatieavond 24 maart 2016
Bijlage 33 Raadsinformatiebrief
11 nov 2016 Terugkoppeling
besloten avond en
portefeuillehouders
Bijlage 1 Uitwerking voorstel
doorontwikkeling van het
bibliotheekwezen van LEA
Bijlage 1 1 Voorstel vanuit de
LEA-toekomstbestendig
bibliotheekwezen

Bijlage 1 2 Motie en reactie
college
Bijlage 1 3c Reacties LEA
(conclusies)
Bijlage 1 4a lijst activiteiten
bibliotheek
Bijlage 1 4b Lijst activiteiten
bibliotheek (samenvatting)
Bijlage 1 4c Lijst activiteiten
bibliotheek (reactie partners)
Bijlage 1 4d Lijst activiteiten
bibliotheek (lijst partners)
79 Wmo-raad inzake het
beleidsplan Wmo en Jeugd
Amendement Convenant
uitvoering bibliotheekwerk
2019-2022
Motie Convenant uitvoering
bibliotheekwerk 2019-2022
Raadsvoorstel 2337 Convenant
uitvoering bibliotheekwerk
2019-2022
Bijlage 1 Convenant
bibliotheekwerk 2019-2022 def
versie 1
Bijlage 2 Productenboek 2018
Bijlage 3 Nieuw modulair aanbod
bibliotheek dienstverlening
Bijlage 4 Vergelijking kosten
2017 en 2019
Amendement Monitor
Neder-Betuwe Bloeit! 2019-2024
Motie Gezonde
raadsvergadering
Raadsvoorstel 2644 Monitor
Neder-Betuwe Bloeit 2019-2024
Bijlage Oplegger
uitvoeringskader Monitor
Neder-Betuwe Bloeit!
Bijlage Monitor Neder-Betuwe
Bloeit 2019-2024
Gezondheidsmonitor 2016-2017
Gemeente Neder-Betuwe, GGD
Gelderland-Zuid, 2017
Raadsinformatiebrief
Vervolgaanpak laaggeletterdheid
2020-2024
Besluitenlijst raadsvergadering
24 september 2020

Verslag Themabijeenkomst
Gezond en Vitaal 12 februari
2021
Verslag Themabijeenkomst
Meedoen en Samenleven 11
februari 2021
Verslag Themabijeenkomst
Optimaal ontwikkelen en
opgroeien 11 februari 2021
Bibliotheek Rivierenland
jaarverslag 2016
Bibliotheek Rivierenland
jaarverslag 2017
Bibliotheek Rivierenland
jaarverslag 2018
Bibliotheek Rivierenland
jaarverslag 2019
Bibliotheek Rivierenland
jaarverslag 2020
Bibliotheek activiteiten subsidie
2017
Bibliotheek
Uitvoeringsovereenkomst 2018
Bibliotheek
Uitvoeringsovereenkomst 2019
Bibliotheek
Uitvoeringsovereenkomst 2020
Bibliotheek
Uitvoeringsovereenkomst 2021
Beleidsplan Bibliotheek
Rivierenland 2021-2022
Gezinsaanpak gemeente
Neder-Betuwe
Gezinsaanpak voorstel partners
gemeente Neder-Betuwe
Productenboek 2021
DEF bijlage 1 Regionaal
programma Volwassenen
Educatie 2019
Controleverklaring boekjaar
2020
Getekende subsidieaanvraag
ROC Rivor 2020
Controleverklaring WEB 2019
ROC Rivor
Controleverklaring WEB 2020
ROC Rivor
Beschikking
volwasseneneducatie 2020
Gemeente Tiel beschikking
Educatiegelden (4)

Getekende Verklaring de-minimissteun
Beschikking gemeente Tiel educatiegelden 2021
Educatie plan ROC Rivor 2020
Beschikking educatiegelden 2019
Q1 2021 VE rapportage ROC Rivor inclusief stand van zaken
Vastgesteld Regionaal programma
Volwasseneneducatie 2018
Verzoek tot vaststelling WEB-gelden 2019
Jaarrapportage ROC Rivor 2019
Rapportage rivierengebied 2018 DEF
Jaarplan GELD 2021 definitief
Integrale Aanpak
Laaggeletterdheid Rivierenland 2020-2024
Monitor Neder Betuwe Bloeit 2019-2024
Gezondheidsmonitor 2016-2017
Gemeente Neder-Betuwe
Raadsinformatiebrief - Actualisatie Uitvoeringsplan Wmo en Jeugd 2017-2020
Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Neder-Betuwe houdende regels omtrent subsidie
Beleidsnota Wmo en Jeugd 2017-2020
Bijlage Activiteitenoverzicht
Verder met WMO en Jeugd in Neder-Betuwe - Uitvoeringsplan 2017-2020

Stichting Lezen en schrijven
Memo Advies uitvoeringsplan Neder-Betuwe 2021
Rapportage Evaluatie Sociaal Domein 2017
Specifieke besluitenlijsten B&W omtrent laaggeletterdheid
Coalitieakkoord 2016-2018
volwasseneneducatie 2021-2024
Raadsinformatiebrief - Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024
Landelijke vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met taal
Raadsinformatiebrief inzake Ondertekening Taalakkoord 2018-2020
College advies en -besluit betreffende taalakkoord Regio Rivierenland 2018-2020
Bijlage Actiepuntenlijst Taalakkoord 2018
Deelname kerngroep laaggeletterdheid Neder-Betuwe
Deelnemersverklaring regionaal Taalakkoord 2021-2024
Neder-Betuwe format per gemeente aanpak laaggeletterdheid
Persbericht Taallunch 5 september 2016
Communicatie o.a. Week van alfabetisering 2016
Regionaal Programma
Volwassenen Educatie 2018

2017 1e kwartaalrapportage voorblad
2017 2e Kwartaalrapportage Informele Zorg Neder-Betuwe
Definitieve beschikking 2017 subsidie Welzijn Rivierstroom.
2017 Kwartaalrapportage SWAN
2018 Jaarrapportage Welzijn Rivierstroom
brief Welzijn Rivierstroom met zorg 9 nov 2018
Definitieve beschikking activiteitensubsidie 2018 Welzijn Rivierstroom
Uiteenzetting procesverloop opdracht Welzijn Rivierstroom 2018
2019 Jaarrekening Rivierstroom
2020 Jaarrapportage Welzijn Rivierstroom
Jaarbericht 2020 Welzijn Rivierstroom
2016 Opbouwwerk kwartaal 4.
2017 Opbouwwerk kwartaal 3 en 4
Welzijn Rivierstroom beleidsplan 2017-2020 integrale
Integrale beleidsnota sociaal domein 2021-2024
Conceptnota Sociaal Domein "Samen verder op de ingeslagen weg" 2021

Bijlage C: Oplossingen voor laaggeletterdheid volgens de focusgroep

Het camouflage aanbod moet niet alleen in de vorm van een officiële cursus is zoals Klik en Tik zijn. Zo wordt er naast het bestaande camouflage aanbod van Thuisadministratie gedacht aan Taalmaatjes die aan huis komen om één op één taal te oefenen. Ook wordt het trainen van vrijwilligers uit de kerk die bij mensen thuis komen om laaggeletterdheid bespreekbaar te maken genoemd. De aangedragen oplossingen zijn kleinschalig en persoonlijk. Laaggeletterden over de streep trekken om hulp te zoeken zal het beste gaan als dit wordt gedaan door iemand die zij vertrouwen en die dichtbij hen staat. Kerken kunnen hierin een rol spelen omdat leden van de diaconie bij mensen thuis komen en vaak een vertrouwensband met de families hebben.

Bijlage D: Ingezette communicatiemiddelen en communicatiemomenten door de gemeente Neder-Betuwe

In het document *Neder-Betuwe format per gemeente aanpak laaggeletterdheid* worden nog meer communicatiemiddelen en communicatiemomenten van de gemeente Neder-Betuwe benoemd:

- Week van het begrijpelijk schrijven
- Week van de laaggeletterdheid: communicatie aan gegeven en aan de activiteiten
- Afstemming formulierenhulpen, scholing en doorverwijzing naar leer- en taalhuis

Bijlage E: Lijst geïnterviewde personen

- Wethouder Welzijn gemeente Neder-Betuwe
- Senior beleidsmedewerker onderwijs
- Beleidsadviseur Sociale Pijler
- Directeur Welzijn Rivierstroom
- Manager Positionering en Innovatie Bibliotheek Rivierenland
- Adviseur Stichting Lezen en Schrijven
- Welzijnsmedewerker Zorgcentrum het Anker
- Bewoner Zorgcentrum Anker
- ROC docent Leerpunt Kesteren
- Focusgroep met het Diaconaal Platform Neder-Betuwe