

## **Aanpak laaggeletterdheid binnen het sociaal domein**

**Praktijkbeschrijving van pilots in drie gemeenten**

## Colofon

Titel	Aanpak laaggeletterdheid binnen het sociaal domein
Auteur	Annemarie Groot & Paul Steehouder, m.m.v. Maartje van de Beek, Wouter Heijne en Gonneke Bennes
Versie	1.0
Datum	23-8-2018
Project	(13990.03)



CINOP  
Postbus 1585  
5200 BP 's-Hertogenbosch  
Tel: 073-6800800  
[www.cinop.nl](http://www.cinop.nl)

© CINOP 2018

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, op welke andere wijze dan ook, zonder vooraf schriftelijke toestemming van de uitgever.

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting en aanbevelingen.....</b>	<b>2</b>
<b>Inleiding .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Achtergrond.....</b>	<b>8</b>
<b>2 Methode.....</b>	<b>10</b>
2.1    Onderzoeksopzet .....	10
2.2    Aanpak van laaggeletterdheid in 4 stappen .....	11
2.3    Dataverzameling en analyse .....	12
<b>3 De resultaten .....</b>	<b>13</b>
3.1    Landelijke kaders.....	13
3.2    Gemeente Amsterdam - Snap de Brief.....	19
3.3    Gemeente Smallingerland: Wijkaanpak De Bouwen.....	27
3.4    Gemeente Enschede: beter bereik laaggeletterden via de gemeente .....	33
<b>Referenties.....</b>	<b>41</b>
<b>Gebruikte afkortingen .....</b>	<b>42</b>

## Managementsamenvatting en aanbevelingen

De grootste groep laaggeletterden is Nederlandstalig (Buisman & Houtkoop, 2014). Hun deelname aan formeel en non-formeel taalaanbod is echter beperkt (Steehouder & Baay, 2016). Een deel van hen ziet zich wellicht niet als laaggeletterde en ervaart geen problemen. Anderen zien het verbeteren van basisvaardigheden mogelijk niet als directe oplossing voor hun problemen en weer anderen ervaren geen directe prikkel om iets aan hun basisvaardigheden te gaan doen (Steehouder & Tijssen, 2011; Taal als middel, 2016; Buisman & Houtkoop, 2014). Daarnaast kunnen achtergrondkenmerken (negatieve schoolervaringen, gevoelens van schaamte of het hebben van een beperking) een rol spelen bij het al dan niet willen volgen van een cursus.

Een grotere deelname van laaggeletterden aan leeraanbod is niet alleen voor de laaggeletterde zelf belangrijk maar ook voor de maatschappij:

- De laaggeletterde zelf kan door het verbeteren van zijn basisvaardigheden beter omgaan met problemen op het gebied van sociaal redzaamheid, persoonlijk functioneren en maatschappelijke participatie.
- De maatschappij heeft er baat bij want het vergroot de maatschappelijke participatie en het kost minder geld (minder zorgkosten, afname schuldhulpverlening en schuldsanering, beperking uitkeringen (PWC, 2018).

In het bereiken en activeren van Nederlandstalige laaggeletterden is voor de gemeente een sleutelrol weggelegd. Sinds 2015 is er sprake van decentralisaties in het sociaal domein, het domein werk en inkomen en het domein van de educatie. Door deze ontwikkelingen ontstaan kansen en komen middelen beschikbaar voor integraal en samenhangend beleid in de aanpak van laaggeletterdheid. Meer mensen kunnen bereikt worden door slimme verbindingen te leggen tussen aanpakken op verschillende beleidsterreinen (Carrilho et al., 2014).

De door de rijksoverheid gewenste verbinding tussen het gemeentelijke sociaal domein en de educatie komt echter nog onvoldoende tot stand (Regioplan, 2017). Wijkteams en sociaal loketten richten de hulpverlening, dienstverlening en ondersteuning primair op het oplossen van de sociaal, financiële, en persoonlijke problemen van burgers.

Werkprocessen en doelen zijn niet gericht op herkennen van laaggeletterdheid en signaleren van leervragen of leerwensen van burgers en doorgeleiding naar leeraanbod. De werelden van de gemeente en laaggeletterden zijn zeer verschillend. Laaggeletterden zijn vaak kwetsbaar, afhankelijk van regelingen met weinig vertrouwen in de overheid, terwijl de dienstverlening van de gemeente vaak verkokerd is en professionals handelingsverlegen zijn. De gemeenten Amsterdam, Smallingerland en Enschede zijn in de periode november 2016 tot juni 2018 gericht op zoek gegaan naar mogelijkheden om de doelgroep Nederlandstalige laaggeletterden beter te bereiken en hun lokale aanpak van laaggeletterdheid te verbeteren.

De drie gemeenten Amsterdam, Enschede en Smallingerland hebben ieder een eigen insteek voor een interventie. Alle drie de gemeenten beogen een integrale *vier-stappen-aanpak* (vinden, signaleren, gespreksvoering en aanbod) door samenwerking in het sociaal domein, domein leren en werken en de educatieve infrastructuur (non-formele en formele educatie). In alle drie de gemeenten gaat het om het:

- ontwikkelen en toepassen van instrumenten (digitale tool, activiteitenbeurs), methodieken (vinden, bewust worden, herkennen en signaleren) en handelingsperspectieven voor professionals.
- ontwikkelen en toepassen van werkwijzen/werkprocessen voor vinden, signaleren, doorverwijzen en gespreksvoering.
- positioneren en profileren van een laagdrempelig en professioneel gesprek met laaggeletterden over ervaren problemen en oplossingen passend bij hun situatie en motivatie.

De gemeenten streven ernaar met hun verbeterde aanpak om meer Nederlandstalige laaggeletterden te bereiken en te motiveren om in gesprek te gaan over hun laaggeletterdheid in relatie tot het eigen functioneren en over voor hen passende oplossingsrichtingen. Daarnaast moeten gesprekken en de vervolgstappen zorgen dat meer laaggeletterden gebruikmaken van bestaand hulp- en ondersteuningsaanbod of actief participeren in de wijk. Dat kan in (non-formele of formele) leeractiviteiten gericht op eigen vaardigheden maar ook in de vorm van (vrijwilligers)werk.

Uiteindelijk laten de resultaten bij alle drie de gemeenten zien dat de doelstelling om meer laaggeletterden te bereiken en te motiveren om in gesprek te gaan (nog) niet is behaald. Ondanks de inspanningen zijn er nauwelijks vervolggespreken geweest met laaggeletterden. Duidelijk is geworden dat het naïef optimistisch was om te verwachten dat op deze korte termijn laaggeletterden daadwerkelijk doorverwezen zouden worden. Het kost niet alleen tijd om een integrale aanpak te ontwikkelen en implementeren, ook de laaggeletterden zelf hebben tijd nodig om daadwerkelijk een vervolgstap te zetten. Resultaten kwantificeren in aantallen binnen een beperkte doorlooptijd is daarom niet realistisch.

Wat wel bereikt is met deze pilots, is dat instrumenten zijn doorontwikkeld. Zo is de activiteitenbeurs (Enschede) verbeterd en toegankelijk gemaakt voor de doelgroep. De methodiek voor professionals (Smallingerland) heeft geleid tot handelingsperspectieven en ambassadeurs in de organisaties van de betrokken professionals. En de digitale tool (Amsterdam) heeft potentie om na verdere doorontwikkeling een bijdrage te leveren in het bereiken van de beoogde doelgroep. Verder is met de pilots bereikt dat werkwijzen van professionals zijn aangepast met een aantal eenvoudige ingrepen, waardoor ze aansluiten op de bestaande werkwijzen. Tot slot zijn er in de gemeenten plekken aangewezen waar de integrale gesprekken gevoerd kunnen worden en waar tevens deskundigheid is op dit onderwerp. De interventies hebben er alle drie aan bijgedragen dat de aanpak van laaggeletterdheid is ingebed en geborgd in het gemeentelijke beleid van deze gemeenten. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het opstellen van een meerjarenplan en het aanstellen van een aanjager op dit thema.

Hoewel deze resultaten achterbleven bij de verwachtingen hebben de interventies veel duidelijk gemaakt over belemmerende en bevorderende factoren in de aanpak van laaggeletterdheid. Vooraf werd aangenomen dat het noodzakelijk is om alle betrokkenen te informeren over wat laaggeletterdheid inhoudt en waarom het aangepakt moet worden, voordat een gezamenlijke aanpak ontwikkeld kan worden. Daarnaast werd verondersteld dat de samenwerking tussen alle betrokkenen (gemeente, professionals)

georganiseerd moet worden. Deze aspecten bleken inderdaad essentieel al is vooraf in alle drie de gemeenten onderschat hoe complex het is om een gezamenlijk aanpak daadwerkelijk van de grond te krijgen. Er zijn naast de genoemde aspecten (informatievoorziening en het organiseren van de samenwerking) grofweg drie andere relevante mechanismen te onderscheiden die de resultaten beïnvloeden, namelijk eigenaarschap, van mens-tot-mens contact en de manier van samenwerking:

#### *Eigenaarschap*

De instrumenten die zijn ingezet om te werken aan bewustwording zijn effectief gebleken. Medewerkers hebben een goed beeld gekregen van de problematiek wat heeft geholpen bij het ontwikkelen van concrete handelingsperspectieven en het inbedden van afspraken over signaleren en doorverwijzen in werkprocessen. Informatievoorziening alleen is echter onvoldoende gebleken om daadwerkelijk eigenaarschap te ontwikkelen bij betrokkenen en hun het belang te laten inzien van hun rol in de aanpak van laaggeletterdheid. Het blijkt noodzakelijk om het signaleren en doorverwijzen door instanties in het sociale domein expliciet in een formele taakstelling vast te leggen. Daarbij komt dat het uitvoeren van de aanvullende taakstelling en werkprocessen vraagt om persoonlijke betrokkenheid, motivatie en een brede taakopvatting van professionals. Het gaat niet alleen om weten maar ook om kunnen en willen. Om dat te creëren, is het nodig om de instrumenten gericht op bewust worden, herkennen en signaleren systematisch in te zetten bij professionals in het sociale domein.

#### *Van mens-tot-mens contact*

De ingezette instrumenten (digitale tool, activiteitenmarkt) dragen bij om in contact te komen met laaggeletterden (vinden) en door te verwijzen naar een vervolgstap. Aan het effectief inzetten van instrumenten is een voorwaarde verbonden. Er moet eerst sprake zijn van een vertrouwensbasis (mens-tot-mens contact: laagdrempelig, herhaaldelijk, herkenbaar en persoonlijk contact helpen in het zetten van stappen door de laaggeletterden. De inzet van een digitale app of een gemeentelijk loket zijn te anoniem en stuiten veelal op wantrouwen van laaggeletterde burgers jegens overheidsinstanties (zie ook Steinmetz, 2013). Instrumenten en activiteiten die in een minder formele professionele context worden ingezet, zoals een activiteitenbeurs voor wijkbewoners en een wijkcontactpersoon voor het begrijpen van brieven (Snap de Brief) kunnen goed werken, omdat ze in de wijk worden ingezet (dichtbij, bekend, persoonlijk, informeel, vertrouwensbasis). Een informeel gesprek over laaggeletterdheid en hoe daarmee om te gaan, lukt dan beter.

Om een gesprek te kunnen voeren dat gericht is op vraagverheldering, motivering en het verkennen van oplossingen samen met de laaggeletterde is het goed om een loket dichtbij (in de wijk van) de laaggeletterde te positioneren. Ook zijn meerdere loketten denkbaar (decentraal in de wijk en centraal in de gemeente).

#### *Manier van samenwerking*

Naast het organiseren van de samenwerking tussen alle betrokkenen is er regie nodig op inhoud en uitvoering van activiteiten en samenwerking vanuit de gemeente. Ook is aandacht vereist voor de verbinding tussen beleid (gemeente) en uitvoering (managers, professionals). De cultuur in een gemeente (gericht op samenwerking of gericht op eigen taken en belangen) is sterk bepalend voor het versnellen of vertragen van een integrale aanpak. Het is gebleken dat het samenwerken dichtbij de vindplaatsen (op wijkniveau)

met korte lijnen en persoonlijke contacten tussen uitvoerenden, kansrijker is dan een samenwerking op stedelijk niveau. Het is bovendien aan te bevelen om professionals vanaf het begin van het ontwikkelen van een aanpak te betrekken bij het vormgeven van nieuwe methodieken en instrumenten, zodat die aansluiten bij wat mensen al weten, kunnen en willen.

### **Aanbevelingen**

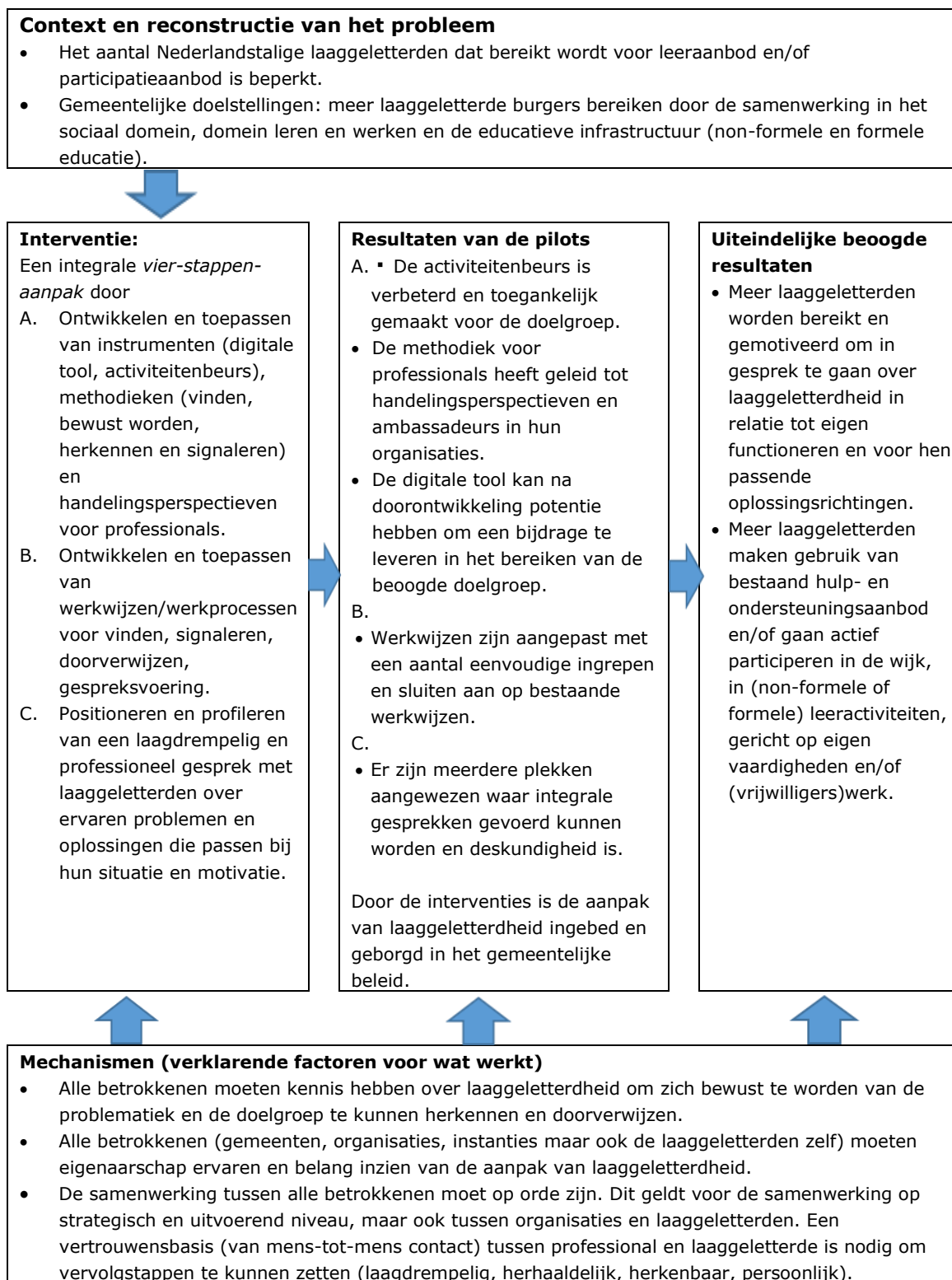
Het leggen van verbindingen in het gemeentelijk sociaal domein biedt kansen voor het verbeteren van de aanpak van laaggeletterdheid. De bevindingen uit deze pilot maken duidelijk dat het ontwikkelen van een integrale aanpak complex is en tijd vraagt. Het is een ingewikkeld en langdurig proces om de aanpak in te bedden in werkwijzen en werkprocessen en als dat is gebeurd, is het nog geen garantie dat deze processen in de praktijk daadwerkelijk worden uitgevoerd. Hoe goed een interventie ook kan lijken: de uitvoering ervan is sterk afhankelijk van professionals in de praktijk. Er is in de interventies van deze drie gemeenten ingezet op het informeren van alle betrokkenen, wat voor veel bewustwording heeft gezorgd maar niet direct betekent dat de aanpak gedragen wordt. Een integrale aanpak van laaggeletterdheid vraagt van alle betrokkenen dat ze er voor gaan. Dat kost tijd en is niet voor iedereen vanzelfsprekend. Het verdient aanbeveling om gemeenten tijd en experimenteerruimte te geven voor het ontwikkelen van een aanpak laaggeletterdheid in het sociaal domein.

Een minimale doelstelling voor een gemeente kan zijn om activiteiten te organiseren gericht op informatievoorziening, bewustwording, herkenning en signalering. Dergelijke activiteiten werken om professionals te voeden en hen te prikkelen tot een bredere taakopvatting, zodat ze in hun contacten met cliënten laaggeletterdheid kunnen signaleren. Begeleide inzet van ervaringsdeskundigen in interactieve bijeenkomsten met professionals werkt daarin goed.

Het verdient aanbeveling om binnen een gemeente een of meer sleutelpersonen aan te stellen als aanjager en verbinder tussen instanties in het sociaal domein, informele netwerken in wijken en de non-formele en formele educatie. Bovendien is het aan te bevelen om regelmatige reflectiemomenten met een externe deskundige te organiseren.

Tot slot is gebleken in dit project dat gemeenten in hun aanpak van laaggeletterdheid zich niet zouden moeten beperken tot interventies waarin wordt doorverwezen naar een taal cursus, maar op interventies die zich richten op bredere participatiemogelijkheden en maatschappelijk functioneren. Het gaat immers uiteindelijk vooral om het participeren en activeren van kwetsbare laaggeletterden binnen het sociaal domein.

Figuur 1. Schematische weergave van bevindingen van drie pilots met de aanpak van laaggeletterdheid binnen het sociaal domein





## Inleiding

De Rijksoverheid investeert in de aanpak van laaggeletterdheid door het breed ingestoken meerjarenprogramma Tel mee met Taal dat onder regie van drie ministeries (VWS, SZW en OCW) wordt uitgevoerd. Binnen de programmalijs 'experimenten' worden (nieuwe) oplossingen gezocht voor de aanpak van laaggeletterdheid.



Een – sinds jaar en dag – hardnekkig probleem is het bereiken van de groep Nederlandstalige laaggeletterden (NT1<sup>1</sup>). De gemeenten Amsterdam, Smallingerland en Enschede zijn in de periode november 2016 tot juni 2018 gericht op zoek gegaan naar mogelijkheden om deze doelgroep beter te bereiken. Daarbij is vooral gekeken naar de directe contacten tussen burgers en (semi-)gemeentelijke instanties binnen het sociaal domein.

Dankzij de gelden vanuit het programma Tel mee met Taal en het commitment van de drie gemeenten konden we gedurende een periode van ongeveer anderhalf jaar drie projecten gericht op het verbeteren van de aanpak van laaggeletterdheid systematisch uitvoeren, volgen en beschrijven. De projecten zijn aangestuurd, gevolgd en beschreven door een algemeen projectleider en een onderzoeker vanuit CINOP en drie lokale projectleiders vanuit de deelnemende gemeenten.

---

<sup>1</sup> In dit project gaat het bij Nederlandstalige laaggeletterden om: volwassenen met Nederlands als moedertaal (23+) die in het dagelijks leven problemen ervaren, die mede veroorzaakt worden door (te) laag niveau van lezen, schrijven, rekenen en/of digitale vaardigheden (onder niveau 2F). Het gaat om volwassenen die de Nederlandse taal mondeling voldoende beheersten om zich in het dagelijks leven en in de sociaal omgeving te redden (dat betekent dus ook volwassenen met een anderstalige achtergrond).

# 1 Achtergrond

Naar schatting zijn 2,5 miljoen Nederlanders boven de 16 jaar laaggeletterd of laagcijferd (Algemene Rekenkamer, 2016). Van laaggeletterden is bekend dat onder hen de grootste groep Nederlandstalig is (Buisman & Houtkoop, 2014). Hoewel er dus veel Nederlandstalige laaggeletterden<sup>2</sup> zijn, is hun deelname aan formeel en non-formeel taalaanbod (denk aan een cursus lezen en schrijven) beperkt. Het percentage Nederlandstalige deelnemers (NT1) aan cursussen van afdelingen educatie van regionale opleidingscentra (roc's) is al jaren veel lager dan het percentage NT2-deelnemers (Steehouder & Baay, 2016). Ook gemeenten geven aan met taalonderwijs meer anderstalige dan Nederlandstalige deelnemers te bereiken (Taal als middel, 2016). Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar over het bereiken van en de deelname van Nederlandstalige laaggeletterden aan non-formeel taalaanbod. Uit gesprekken met vrijwilligersorganisaties en gemeenten komt het beeld naar voren dat Nederlandstalige laaggeletterden moeilijk te bereiken zijn.

Uit onderzoeken naar laaggeletterdheid zijn kenmerken te herleiden van Nederlandstalige laaggeletterden onder de beroepsbevolking. Zo weten we dat de grootste groep laaggeletterden een Nederlandstalige achtergrond heeft met een middelbare beroepsopleiding, waarvan de meesten werk hebben (Buisman & Houtkoop, 2014). Een deel van de laaggeletterden ervaart geen probleem. Werkende laaggeletterden geven vaak aan dat hun taalniveau voldoende is om hun huidige baan te kunnen uitoefenen (Buisman & Houtkoop, 2014). Laaggeletterden werken deels in beroepen waarin een laag niveau van taalvaardigheid volstaat, waardoor zij geen probleem ervaren en zichzelf mogelijk niet als laaggeletterde identificeren. Daarnaast heeft bijna een op de vier laaggeletterden een leidinggevende functie heeft (Buisman e.a., 2013). Hoe zij die functie kunnen bekleden ondanks hun laaggeletterdheid is niet nader onderzocht. Voor de laaggeletterden die zich niet als zodanig zien, geldt dat zij zich mogelijk onvoldoende bewust zijn van de eisen die de kenniseconomie in de toekomst aan de basisvaardigheden van mensen stelt (Buisman & Houtkoop, 2014).

Hoewel er een groep laaggeletterden is die geen probleem ervaart, blijkt uit onderzoek dat mensen die moeite hebben met lezen en schrijven doorgaans over een substantieel lager inkomen beschikken dan niet-laaggeletterden (Christoffels e.a., 2016). Van de laaggeletterden moet 19% tenminste één jaar rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens. Laaggeletterden zijn volgens dit onderzoek bijna drie keer zo vaak afhankelijk van een uitkering als niet-laaggeletterden. In armoede leven gaat vaak samen met sociaal, persoonlijke en/of fysieke problemen en onvoldoende vaardigheden om deze problemen op te lossen ([www.schuldig.nl](http://www.schuldig.nl)).

Ander onderzoek wijst op het verband tussen laaggeletterdheid bij ouders en hun kinderen (Christoffels, Groot, Clement & Lam, 2016). De impact van de ouders op de (laag)geletterdheid van hun kind is groot. De houding van de ouders ten opzichte van lezen en hun taalniveau zijn belangrijke factoren die een effect hebben op de taalvaardigheid van kinderen.

---

<sup>2</sup> In het vervolg van dit rapport houden we de term *Nederlandstalige laaggeletterden* aan.

Het is bekend dat een kwart van de mensen die aangeeft over een matige tot zeer slechte gezondheid te beschikken, laaggeletterd is (Buisman & Houtkoop, 2014). Ook is bekend dat onder laaggeletterden een groep is, die laaggeletterd zijn als gevolg van een beperking (Groot, Christoffels, Lam & Clement, 2018). In sommige gevallen is de beperking dusdanig dat leren niet de voor de hand liggende oplossing van het probleem is. Het gaat hierbij onder meer om de groep Licht Verstandelijk Beperkten.

Verder is bekend dat laaggeletterden minder vaak participeren in vrijwilligerswerk en dat laaggeletterden vaker zeggen geen politieke invloed uit te kunnen oefenen dan niet laaggeletterden (Buisman & Houtkoop, 2014).

## 2 Methode

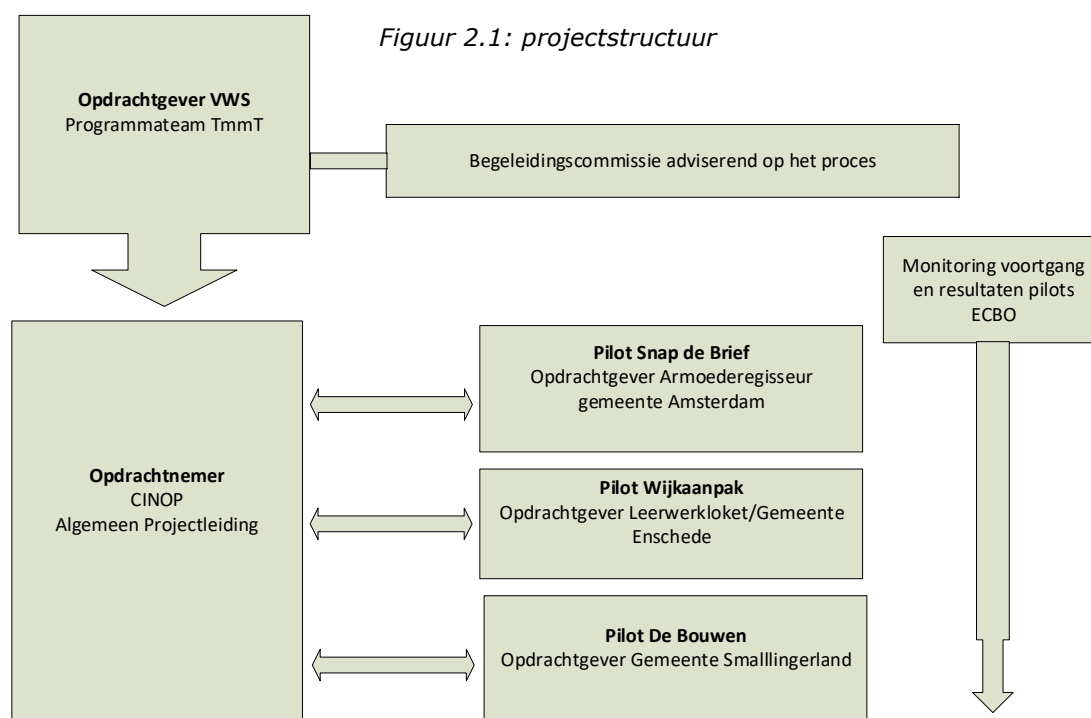
### 2.1 Onderzoeksopzet

In dit rapport geven we een beschrijving van de opgedane kennis en inzichten over de aanpak van laaggeletterdheid binnen het gemeentelijk sociaal domein.

We maken gebruik van de CIMO-logica (Denyer, Tranfield & Van Aken, 2008). We hebben voor dit model gekozen omdat we hiermee vooronderstellingen en aannames die in de praktijk worden gebruikt expliciet kunnen maken. Het gebruik van de CIMO-logica leidt tot inzichten in belemmerende en bevorderende factoren en draagt bij aan kennis over hoe en waarom interventies tot bepaalde uitkomsten leiden.

CIMO staat voor Context-Interventie-Mechanismen-Outcomes. We beschrijven de *context* waarbinnen de *interventies* zijn uitgevoerd en geven weer door welke *mechanismen* de bereikte *outcomes* tot stand zijn gekomen. Met behulp van de CIMO-logica kijken we naar de praktijk: waarom is de interventie gestart, waaruit bestaat de interventie, hoe wordt beoogd het doel van de interventie te bereiken, en naar welke uitkomsten wordt gestreefd? Door dit te beschrijven, kunnen we een gezamenlijk beeld vormen van de interventies en de opbrengsten zoals die beoogd waren en gerealiseerd zijn.

Het project is gestart in november 2016 en liep tot juli 2018. In onderstaand figuur is de projectstructuur weergegeven. Het algemeen projectleiderschap lag bij CINOP; de drie pilotgemeenten hadden intern een eigen lokaal projectleider. Deze lokale projectleiders hebben binnen hun eigen gemeente verantwoordelijkheid afgelegd aan een interne opdrachtgever.



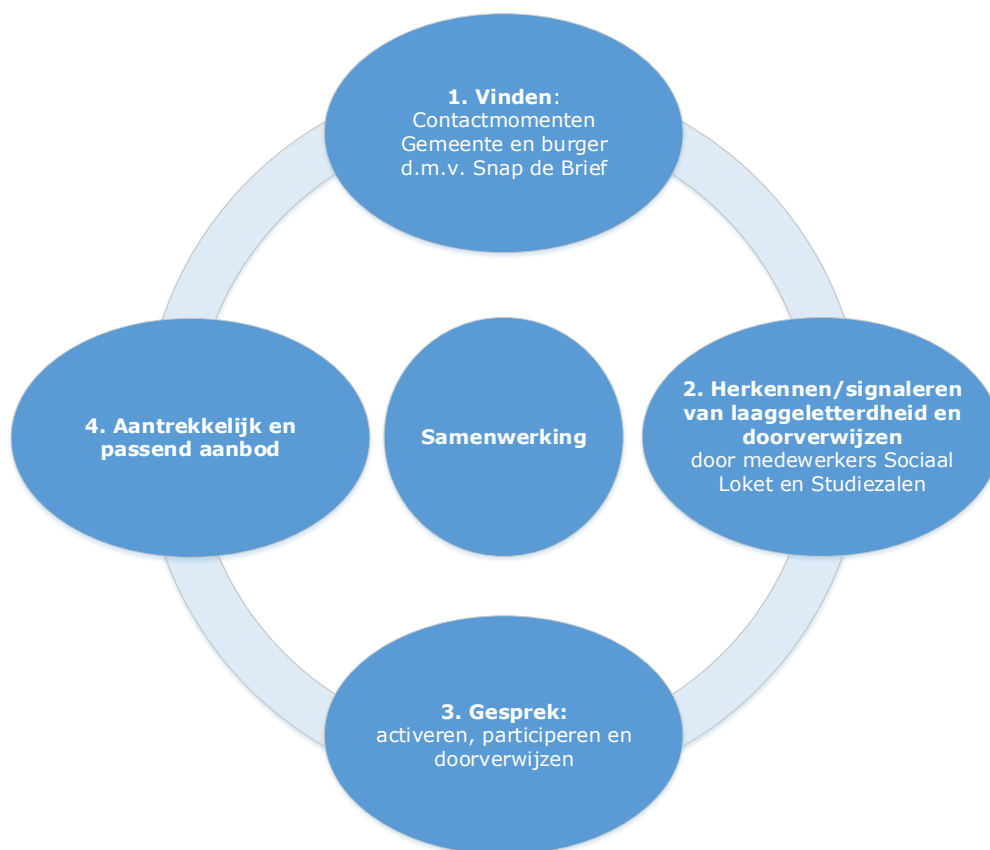
De planning en fasering van activiteiten was op hoofdlijnen volgens eenzelfde stramien: opstarten, verkennen, voorbereiden, uitvoeren, evalueren en overdragen. Elk project had een eigen dynamiek die samenhang met de specifieke context waarbinnen de pilots uitgevoerd zijn.

## **2.2 Aanpak van laaggeletterdheid in 4 stappen**

Drie gemeenten hebben projecten uitgevoerd gericht op het verbeteren van hun aanpak van laaggeletterdheid. Specifiek richten zij zich op de kwetsbare laaggeletterden (en niet de laaggeletterden met werk) binnen het sociaal domein. De aanpak van laaggeletterdheid kan onderverdeeld worden in vier stappen (zie Figuur 2.1). Om het bereiken van Nederlandstalige laaggeletterden te vergroten kan je je op een of meerdere van die stappen richten: dat zijn de knoppen in het proces waar je aan kunt draaien.

Allereerst gaat het erom de laaggeletterde te vinden (stap 1). Vervolgens moet gesignaleerd worden dat er (mogelijk) sprake is van laaggeletterdheid en moet de betreffende persoon worden doorverwezen naar een professional op het gebied van laaggeletterdheid (stap 2). Die professional voert een gesprek met de (potentieel) laaggeletterde, waarin gesproken wordt over ervaringen, mogelijke belemmeringen bij sociaal redzaamheid en eigen functioneren in relatie tot de eigen basisvaardigheden en oplossingsrichtingen van laaggeletterden zelf. Samen wordt nagegaan hoe de laaggeletterde mee kan gaan doen aan een (maatschappelijke) activiteit of deel kan nemen aan een vorm van leeraanbod (stap 3). Het kan gaan om een lees- en schrijfcursus maar ook om vormen van participatie zoals vrijwilligerswerk. De professional motiveert de laaggeletterden om een stap te zetten. Vervolgens verwijst de professional de laaggeletterde door naar de juiste persoon zodat de gekozen oplossing in gang kan worden gezet. Hiervoor is het nodig dat er toegankelijk, aantrekkelijk en passend aanbod is dat aansluit op vragen en behoeften van de laaggeletterden (stap 4).

Iedere gemeente heeft zijn eigen focus voor het verbeteren van hun aanpak gekozen. In Amsterdam wilde men vooral meer laaggeletterden vinden en herkennen & doorverwijzen (stap 1 en 2) terwijl de gemeente Smallingerland zich vooral richtte op het verbeteren van stap 2 en 3 (het herkennen & doorverwijzen van de laaggeletterde naar een professional en het daaropvolgende gesprek) en de gemeente Enschede vooral stap 3 (het opvolgend gesprek) en 4 (doorverwijzing naar passend aanbod) beter uit wilde werken.



*Figuur 2.2: vier stappen-aanpak laaggeletterdheid*

### 2.3 Dataverzameling en analyse

Gedurende een periode van anderhalf jaar zijn drie gemeenten gevolgd in hun aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein te verbeteren. Beschikbare documenten (plannen van aanpak, cijferrapportages e.d.) zijn geanalyseerd om de context van iedere gemeente in kaart te brengen en de interventies te beschrijven. Verder zijn gedurende het traject regelmatig reflectie- en evaluatiemomenten geweest. Tot slot zijn er afsluitende interviews gehouden met de lokale projectgroepen, en met de drie lokale projectleiders, waarin de uitkomsten van de interventies zijn besproken, de werkzame mechanismen van de aanpak en de overdraagbaarheid naar andere gemeenten.

## 3 De resultaten

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de landelijke kaders en de beoogde uitkomsten en veronderstelde mechanismen. Vervolgens gaan we per gemeente in op hun specifieke context en gekozen aanpak en de beoogde en gerealiseerde resultaten. Daarbij bespreken we belemmerende en bevorderende factoren waarom de interventies tot bepaalde uitkomsten hebben geleid.

### 3.1 Landelijke kaders

In dit hoofdstuk schetsen we met behulp van de CIMO-logica het algemene kader: binnen welke context vinden de drie pilots plaats en welke opbrengsten waren beoogd?

#### 3.1.1 Context: reconstructie van het probleem

*Voor wie is het moeilijk bereiken van Nederlandstalige laaggeletterden een probleem en waarom?*

Uit onderzoek blijkt dat mensen die moeite hebben met taal en rekenen op diverse manieren knelpunten kunnen ervaren (zie paragraaf 1.1), bijvoorbeeld doordat zij vaker dan niet-laaggeletterden werkloos zijn, een lager inkomen hebben en een slechtere gezondheid hebben (onder andere Christoffels e.a., 2016; Buisman & Houtkoop, 2014). Het verbeteren van taalvaardigheid kan bijvoorbeeld bijdragen aan een betere gezondheid, een betere kwaliteit van leven en een grotere maatschappelijke participatie (Algemene rekenkamer, 2016).

Dit betekent dat een grotere deelname van Nederlandstalige laaggeletterden aan taalaanbod (waardoor hun taalvaardigheid verbeterd wordt) voor de laaggeletterde zelf belangrijk is, maar ook voor de maatschappij:

- De laaggeletterde zelf kan door het verbeteren van zijn basisvaardigheden beter omgaan met vraagstukken op het gebied van sociaal redzaamheid, persoonlijk functioneren en maatschappelijke participatie.
- De maatschappij heeft er baat bij want het vergroot de maatschappelijke participatie en het kost minder geld (minder zorgkosten, afname schuldhulpverlening en schuldsanering, beperking uitkeringen (PWC, 2018).

*Wat is bekend over het bereiken en activeren van laaggeletterden?*

De groep Nederlandstalige laaggeletterden is zeer divers. De redenen waarom laaggeletterden niet actief aan de verbetering van hun taalvaardigheid werken, lopen dan ook uiteen. De volgende aspecten die te maken hebben met de huidige situatie van de Nederlandstalige laaggeletterde, spelen daarin een rol:

- Laaggeletterden zien zichzelf niet als laaggeletterd (bijvoorbeeld omdat hun lage taalvaardigheid voldoende is voor het uitvoeren van hun huidige functie).
- Laaggeletterden zien het verbeteren van taalvaardigheid niet als directe oplossing voor eventuele problemen waar zij mee te maken hebben (bijv. gezondheidsklachten).

- Laaggeletterden ervaren geen directe prikkel of probleem om iets te doen aan hun taalvaardigheid (en/of andere basisvaardigheden) (Steehouder & Tijssen, 2011; Taal als middel, 2016; Buisman & Houtkoop, 2014).

Daarnaast zijn er redenen die te maken hebben met de achtergrondkenmerken van de laaggeletterden:

- Laaggeletterden hebben een beperking (bijvoorbeeld een lichte verstandelijke beperking) die hun taalvaardigheid beïnvloedt, waardoor een taalcursus niet de meest voor de hand liggende oplossing is.
- Laaggeletterden die eerder negatieve schoolervaringen hebben opgedaan of die zich schamen voor hun lage basisvaardigheden ervaren een drempel om daar aan iets te gaan doen.
- Laaggeletterden zijn niet op de hoogte van taalaanbod of kunnen geen geschikt aanbod vinden (bijvoorbeeld cursustijden vallen onder werktijd; aanbod kost te veel tijd in combinatie met andere werkzaamheden of activiteiten enz.).

Deze factoren moeten worden meegenomen bij het ontwikkelen van een aanpak om meer Nederlandstalige laaggeletterden te bereiken en te activeren.

### **3.1.2 De interventie**

Op basis van (inter)nationaal onderzoek is veel bekend over de aantallen en achtergrondkenmerken van de laaggeletterden. Door deze cijfers te combineren met cijfers van onder andere het UWV, CBS en andere regionale bronnen is het mogelijk om schattingen te maken van het percentage laaggeletterden per gemeente en soms ook per wijk (Buisman, Houtkoop 2014; interne documenten Regionale Laaggeletterdheid Smallerland (2015), Enschede (2015), Amsterdam en Amsterdam Noord (2016) Algemene Rekenkamer, 2016)

In het bereiken en activeren van Nederlandstalige laaggeletterden kan de gemeente een sleutelrol spelen. Sinds 2015 is er sprake van decentralisaties in het sociaal domein, het domein werk en inkomen en het domein van de educatie. Gemeenten hebben daarin een centrale rol. Zo betekent dit dat sinds 2015 de uitvoering van de Participatiewet voor de Wet werk en bijstand en de Wet sociale werkvoorziening bij gemeenten ligt, evenals de jeugdzorg en de besteding van het educatiebudget. Ook is de begeleiding, ondersteuning en verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten overgeheveld naar de Wet maatschappelijk ondersteuning (WMO), die door gemeenten moet worden uitgevoerd.

Door deze ontwikkelingen ontstaan kansen en komen middelen beschikbaar voor integraal en samenhangend beleid in de aanpak van laaggeletterdheid. Meer mensen kunnen bereikt worden door slimme verbindingen te leggen tussen aanpakken op verschillende beleidsterreinen (Carrilho et al., 2014). Het gaat dan om verbindingen tussen de volgende beleidsterreinen:

- Werk en inkomen;
- Sociaal activering, re-integratie;
- Welzijn;
- Schuldhulpverlening;



- Onderwijsachterstanden;
- Gemeentelijke dienstverlening.

Het is voor gemeenten een uitdaging om dwarsverbanden te leggen, zoals

- het inzetten op preventie, ondersteuning bundelen en efficiënter aanbieden van hulp, ondersteuning en begeleiding;
- winst halen doordat professionals samenwerken bij het uitvoeren van verschillende regelingen;
- effectievere doorverwijzing naar maatschappelijke activiteiten, scholing en werk.

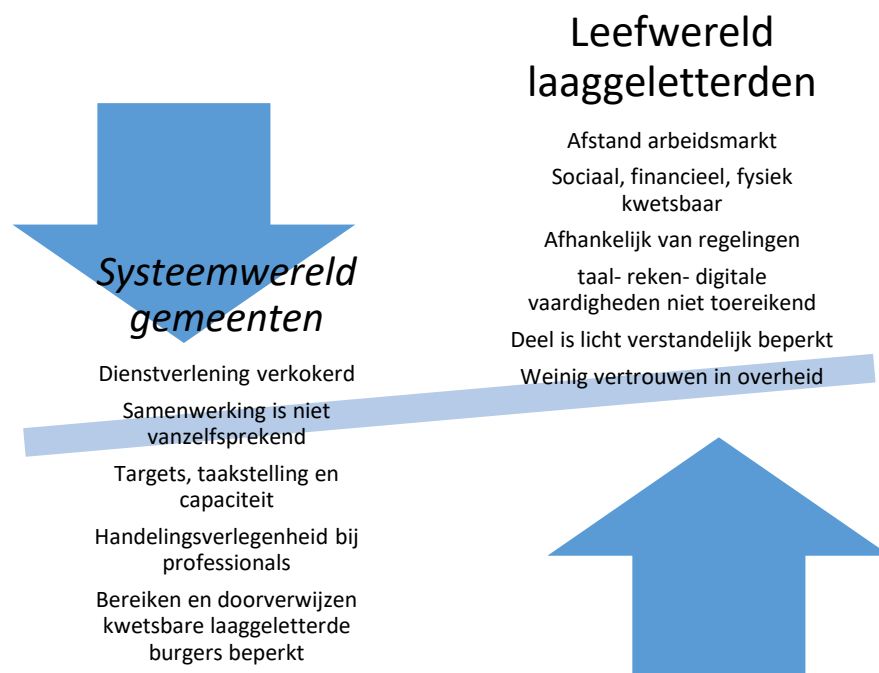
De diverse regelingen waarop Nederlandstalige laaggeletterden aanspraak op (kunnen) doen, betreffen onder meer:

- Participatiebudget
- Educatiebudget
- Schuldhulpverlening
- Toeslagen
- Uitkeringen (ww, bijstand)

Deze regelingen bieden aanknopingspunten om laaggeletterden te benaderen: ze zijn in beeld bij gemeenten, kunnen een beroep doen op een of meer regelingen en zijn periodiek in contact met professionals in het sociaal domein.

Naast het hulpaanbod waarop laaggeletterden een beroep doen, kan een taalaanbod eraan bijdragen dat de situatie van de laaggeletterde positief verbetert. Zo kunnen betere basisvaardigheden ervoor zorgen dat iemand eerder uit de bijstand stroomt omdat hij/zij met betere basisvaardigheden sneller een baan vindt.

Niet alle mogelijkheden worden al voldoende benut (Taal als middel, 2016). Veel gemeenten leggen een verbinding tussen laaggeletterdheid en de Participatiewet, maar er zijn nog meer mogelijkheden rondom de uitvoering van de WMO en de Jeugdwet, de aanpak van armoede en schuldhulpdienstverlening. Hoewel er steeds meer bewustzijn is bij beleidsadviseurs dat aandacht voor lezen en schrijven van belang is, komt dit in de praktijk (bijvoorbeeld in het werk van sociaal wijkteams en verschillende loketten (zoals WMO-loket)) nog onvoldoende aan bod (Evaluatie van de WEB, 2017). Werkprocessen en doelen zijn niet gericht op herkennen van laaggeletterdheid en signaleren van leervragen van burgers en doorgeleiding naar leeraanbod. De werelden van de gemeente en laaggeletterden zijn zeer verschillend. Laaggeletterden zijn vaak kwetsbaar, afhankelijk van regelingen met weinig vertrouwen in de overheid, terwijl de dienstverlening van de gemeente vaak verkokerd is en professionals handelingsverlegen zijn. Dit wordt schematisch weergegeven in figuur 3.1.



*Figuur 3.1 verschillen tussen gemeente en laaggeletterde*

Een aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein vraagt van gemeentelijke beleidsadviseurs, coördinatoren en managers van non-formeel en formeel leeraanbod en van instanties in het sociaal domein dat zij de handen ineen slaan en een gezamenlijke aanpak ontwikkelen én uitvoeren. Iedere gemeente maakt hierbij een eigen agenda en aanpak.

Dat geldt ook voor de drie gemeenten die in het kader van het programma *Tel mee met Taal* pilots hebben uitgevoerd om te kijken of en hoe hun aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein verbeterd en versterkt kan worden. De interventies die de drie gemeenten in het project hebben uitgevoerd, sluiten aan bij lopende ontwikkelingen, eerder ontwikkelde instrumenten en aanpakken en passen binnen de beleidscontext van de betreffende gemeente:

- ➔ In Amsterdam is de webapplicatie *Snap de brief* ingezet als innovatieve tool om laaggeletterde burgers te bereiken en met hen in gesprek te komen.
- ➔ In de gemeente Smalingerland is de pilot gericht op het toerusten en faciliteren van een netwerk van professionals binnen het sociaal domein in één bepaalde wijk (de Bouwen). Daardoor kunnen zij in contacten met burgers eventuele laaggeletterdheid signaleren en met hen hierover in gesprek komen om ze te kunnen doorverwijzen naar een vervolgesprek of een voor hen passend aanbod.
- ➔ In de gemeente Enschede is ingezet op het verbeteren van de doorverwijsfuncties van gemeentelijke teams en van de activiteitenmarkt *Doen!Beurs*.

### **3.1.3 Beoogde mechanismen**

De aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein heeft tot doel om meer Nederlandstalige laaggeletterden te bereiken door slim gebruik te maken van bestaande hulpverlening en ondersteuning. Om dit te kunnen doen is het nodig dat alle betrokkenen,

gemeentelijke beleidsadviseurs maar met name ook professionals in het sociaal domein, op de hoogte zijn van wat laaggeletterdheid is en wat de kenmerken van laaggeletterden zijn. De verwachting is dat als alle betrokkenen meer kennis hebben over de doelgroep, zij laaggeletterden (sneller en beter) herkennen als zij met hen in contact komen, bijvoorbeeld als zij een uitkering aanvragen of gebruikmaken van hulpaanbod. Daarbij is het bovendien belangrijk dat de samenwerking tussen alle betrokkenen op orde is: zij moeten elkaar weten te vinden en op de hoogte houden. Tot slot wordt de inbedding/integratie van de ontwikkelde aanpak in bestaande werkprocessen gezien als een voorwaarde voor een duurzame borging van de aanpak

### **3.1.4 Resultaten (Outcomes)**

Er zijn twee belangrijke uitkomsten geformuleerd van de aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein:

- 1 Laaggeletterde wordt bereikt en is bereid om gesprek te voeren en na te denken over eigen basisvaardigheden in relatie tot belemmeringen bij sociaal redzaamheid en eigen functioneren.
- 2 Laaggeletterde wordt actief en gaat meedoen aan (maatschappelijke) activiteit en/of gaat naar een hulpaanbod, een non-formeel of formeel leer/taalaanbod.

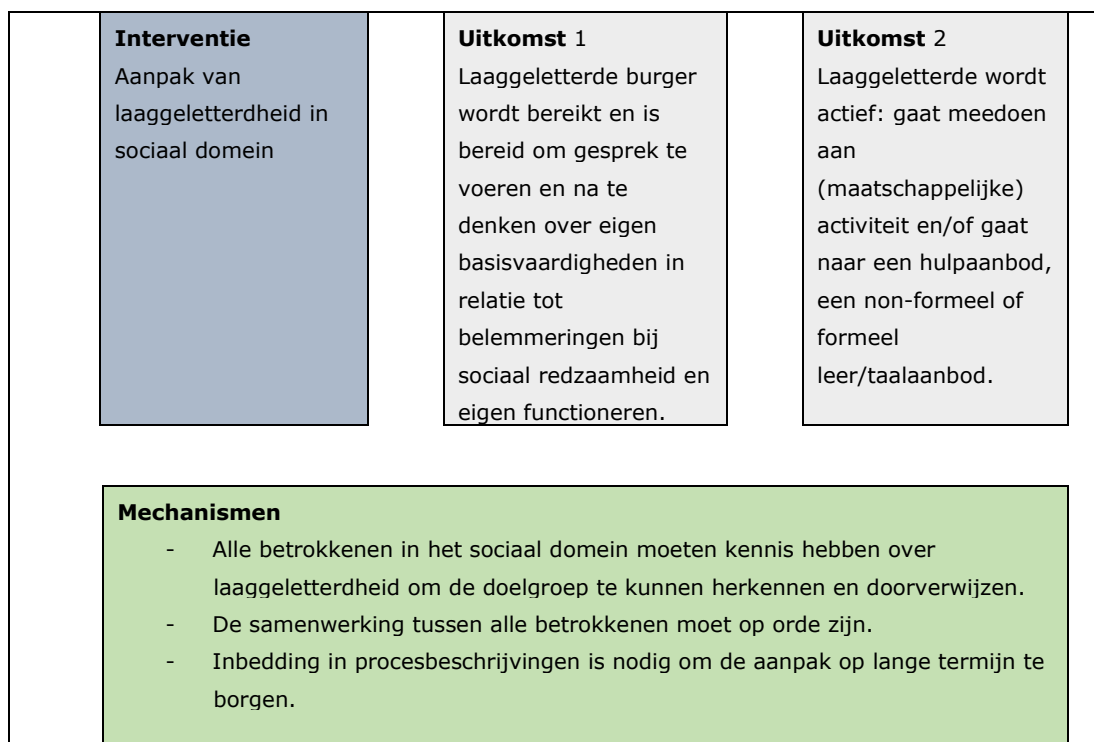
Vaak ligt de focus bij de aanpak van laaggeletterdheid op het werven van mensen voor een taalaanbod. Belangrijker is dat mensen in beweging worden gezet om daadwerkelijk maatschappelijk actief te worden. Gemeenten zetten daarop in, met name voor de mensen die gebruikmaken van regelingen en niet of onvoldoende participeren. Laaggeletterdheid hangt nagenoeg altijd samen met andere problematiek (persoonlijk, sociaal, financieel enz.). Vaak is sprake van een optelsom van verschillende problemen. Het bieden van perspectief en motiveren tot actieve deelname dient bij de aanpak voorop te staan.

Er is geen sprake van volgorde in de beoogde uitkomsten: soms kan een laaggeletterde worden aangespoord om actief te worden (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te gaan doen) zonder dat daarbij een gesprek is gevoerd over het niveau van basisvaardigheden. Dat kan (mogelijk) later aan bod komen. Laaggeletterden willen primair geholpen worden bij acute problematiek (zoals een oplossing voor schulden of uit het sociaal isolement komen). Door een stap te zetten en het acute probleem op te lossen en perspectief te ontwikkelen op voorkomen van opnieuw in de problemen komen, werken mensen als vanzelf al aan hun eigen ontwikkeling. Ze ervaren dan ook dat het werken aan/ontwikkelen van basisvaardigheden nodig of handig kan zijn. Uiteraard moeten de betrokkenen vanuit de gemeente dit dan ook op hun netvlies hebben, zodat ze dit met de laaggeletterden bespreekbaar kunnen maken.

In figuur 3.2 is het landelijke kader schematisch weergegeven.

#### **Context**

Nederlandstalige laaggeletterden nemen zeer beperkt deel aan taalaanbod (formeel en non-formeel).



*Figuur 3.2 Het landelijke kader weergegeven in de CIMO-logica*

## **3.2 Gemeente Amsterdam - Snap de Brief**

### **3.2.1 Context: reconstructie van het probleem**

Uit voorzichtige schattingen blijkt dat ruim 80.000 huishoudens in Amsterdam risico lopen op problematische schulden. De gemeente Amsterdam heeft een armoedeaanpak opgesteld voor de periode 2014-2018. De aanpak was gericht op het bestrijden van armoede onder burgers. Er is een programmaregisseur aangesteld die direct onder de verantwoordelijkheid van de wethouder opereert en een programmateam aanstuurt.

Het programmateam is op zoek naar nieuwe manieren om in contact te komen met de doelgroep. Hoewel een aanzienlijk deel van de doelgroep bij de gemeente Amsterdam in beeld is (bijna de helft (46%) van de huishoudens in Amsterdam maakt gebruik van meer dan één regeling in het sociaal domein) bleek uit onderzoek van de gemeente Amsterdam dat ongeveer 30% van de Amsterdammers geen gebruik maakt van het beschikbare hulpaanbod, terwijl zij dit volgens de cijfers wel zouden kunnen doen (Aanpak armoede, taal en laaggeletterdheid, november 2016, Gemeente Amsterdam; Armoede lichter maken, 2016, Gemeente Amsterdam). Onderzocht is waarom deze groep die wel in aanmerking komt voor een aanbod, hier toch geen gebruik van maakt. Daaruit kwam onder meer naar voren dat veel mensen brieven ontvangen die ze niet begrijpen en de weg naar hulpverlening niet weten te vinden. Mensen in armoede kunnen veel stress ervaren en/of kunnen zeer laag taalvaardig zijn en daardoor niet in staat zijn om een onderscheid aan te brengen tussen relevante en irrelevante brieven. Samenhangend hiermee weten we dat een substantieel deel van deze burgers een laag cognitief vermogen heeft en ook dat er veel wantrouwen is richting overheid en overheidsinstanties. Het is dan ook lastig om deze doelgroep te bereiken en hen te motiveren gebruik te maken van bestaande regelingen en hulpaanbod.

Dit vormde voor de gemeente Amsterdam de aanleiding om in 2016 een integrale aanpak Armoede, taal en laaggeletterdheid op te stellen niet alleen om armoede te bestrijden, maar ook te werken aan het voorkomen ervan. Verschillende onderzoeken hebben de relatie aangetoond tussen armoede en taalvaardigheid (o.a. Christoffels, Baay, Bijlsma & Levels, 2016; Madern et al., 2016). Door de Armoedeaanpak, de dienstverlening in het sociaal domein en het beleidsterrein van de formele en non-formele educatie te verbinden, ontstaan mogelijkheden om armoede te bestrijden en te voorkomen.

#### **Amsterdam stadsdeel Noord**

Amsterdam Noord heeft een relatief hoog percentage laaggeletterden in vergelijking met de rest van Amsterdam (29%)<sup>3</sup>. Bekend is dat laaggeletterdheid samenhangt met achtergrondkenmerken als leeftijd, opleidingsniveau en herkomst (Buisman & Houtkoop, 2014). In Noord wonen relatief veel laagopgeleiden wat het hogere percentage laaggeletterden mogelijk (deels) kan verklaren. Dat is de reden dat Noord een eigen taalaanpak heeft. Uit een evaluatie voor een nieuwe impuls van de taalaanpak in Noord kwam naar voren dat meer ingezet moet worden op het bereiken van Nederlandstalige laaggeletterden (Impuls taalaanpak 2017-2018, mei 2017).

---

<sup>3</sup> Dit percentage is ontleend uit een intern document van de gemeente Amsterdam uit 2016 met de titel: *Regionale laaggeletterdheid. Gemeente Amsterdam – Stadsdeel Noord*.

31% van de huishoudens in stadsdeel Noord maakt gebruik van twee tot vier van de regelingen uit het sociaal domein, het hoogste percentage van de stad. Het gaat dan met name om regelingen op het gebied van inkomensondersteuning, arbeidsparticipatie en zorg en welzijn (Gemeente Amsterdam, 2015). Daarmee is het Sociaal Loket - het loket waar burgers terecht kunnen voor alle mogelijke vragen rondom gemeentelijke regelingen en persoonlijke/sociaal problemen - een belangrijke potentiële vindplaats voor het herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden naar een taalaanbod. Een deel van de doelgroep Nederlandstalige laaggeletterde bewoners van Amsterdam-Noord ervaart op dit moment zelf (nog) geen problemen. Dat maakt het bereiken van deze doelgroep moeilijk. Bovendien rust er een taboe op het onderwerp laaggeletterdheid. Hierdoor worden laaggeletterden minder snel actief om iets aan hun lage basisvaardigheden te doen.

Door in te zetten op bewustwording, samenwerking en informatieverstrekking hoopt het Sociaal Loket Noord invloed uit te oefenen op het moment dat mensen hulp gaan zoeken. Om dit goed te kunnen doen, hebben de medewerkers van het Sociaal Loket Noord in 2017 een training gevolgd in het beter herkennen en signaleren van laaggeletterdheid onder cliënten. Aansluitend hierop hebben ze een aanpak uitgewerkt (de interventie).

### **Samengevat**

In Amsterdam wordt enerzijds de mogelijkheid gezocht om meer (laaggeletterde) Amsterdammers te vinden die in aanmerking komen voor hulpaanbod uit het sociaal domein. Anderzijds richt het Sociaal Loket Noord zich specifiek op het herkennen en doorverwijzen van laaggeletterde Amsterdammers die al in beeld zijn.

### **3.2.2 De interventie**

Om een groter deel van de Amsterdamse bevolking te bereiken voor een hulpaanbod is vanuit de Armoedeaanpak van de gemeente de webapplicatie Snap de Brief ontwikkeld<sup>4</sup>. Met dit instrument kan ondersteuning worden gevraagd bij het begrijpen van brieven van de overheid. Het instrument is zo ontwikkeld dat gebruikers ervan via een website/applicatie met hun telefoon een foto kunnen maken van de brief die zij hebben ontvangen en die zij niet begrijpen. De foto wordt via de website/applicatie verstuurd, waarbij de indiener een telefoonnummer achterlaat. De foto en het telefoonnummer komen terecht bij het Sociaal Loket Noord. De medewerker van het sociaal loket neemt binnen 24 uur contact op met de indiener van de foto en helpt met het beantwoorden van de vraag. Indien nodig wordt doorverwezen naar passende (en structurele) hulpverlening.



Snap de Brief wordt ingezet om in contact te komen met burgers die nog niet worden bereikt door de gemeente om hen vervolgens te bewegen een gesprek te hebben over

<sup>4</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=m5pDeXSqDME>

mogelijkheden voor hulp, ondersteuning en deelname aan activiteiten. Het instrument richt zich met name op de sociaal (economisch) kwetsbare jongeren en volwassenen.

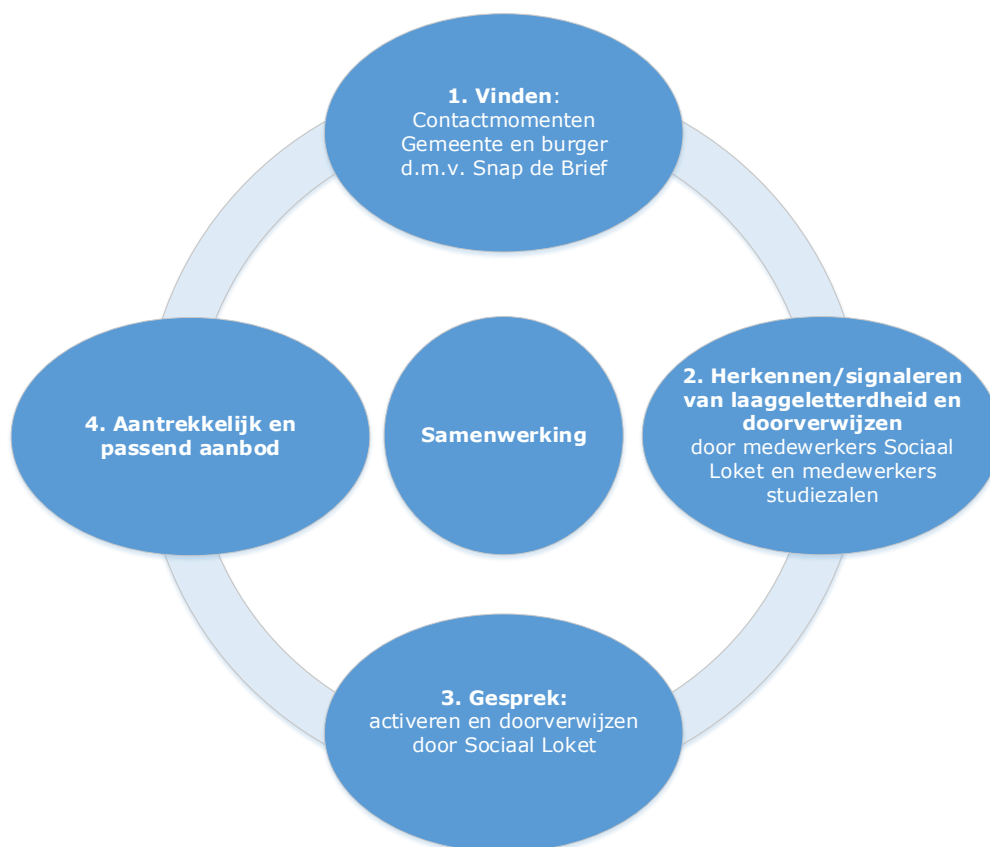
In 2016 is met het instrument geëxperimenteerd in stadsdeel Amsterdam Zuid-Oost. Die pilot richtte zich op anderstaligen en de focus lag op het oplossen van de hulpvraag (en niet het signaleren van laaggeletterdheid). Uit de evaluatie blijkt dat het aantal gebruikers van Snap de Brief beperkt is gebleven. Veel mensen hebben moeite met het gebruik van een smartphone. Deels is dat te verklaren doordat niet iedereen kan omgaan met een smartphone. Een andere oorzaak voor het tegenvallende gebruik van Snap de Brief zou het ontbreken van persoonlijk contact tussen de burger en consulenten kunnen zijn. Door persoonlijk contact kan een vertrouwensbasis ontstaan tussen burger en consulent, waardoor men meer vertrouwen heeft in de hulp die wordt aangereikt. Uit de evaluatie kwam ook naar voren dat het goed zou kunnen werken als kinderen een rol hebben bij het onder de aandacht brengen van het gebruik van Snap de Brief door hun ouders. Ouders belasten hun kinderen omdat ze ondersteuning nodig hebben bij dit soort zaken. Laat de kinderen kennismaken met Snap de Brief en vraag ze hun ouders hierop wijzen.

Hoewel de resultaten van Snap de Brief in Zuid-Oost tegenvielen, blijft de gemeente Amsterdam toch enthousiast over het instrument. Snap de Brief sluit namelijk naadloos aan bij de werkwijze van de nieuw ingestelde Sociaal Loketten en de manier waarop de gemeente wil aansluiten bij de behoeften van kwetsbare Amsterdammers. Daarom is er gezocht naar een breder perspectief voor het gebruik van het instrument. Door de verbinding van de aanpak van armoede met taal en laaggeletterdheid, leek Snap de Brief een kansrijk instrument om Nederlandstalige laaggeletterden te bereiken in het Stadsdeel Noord. Snap de Brief was oorspronkelijk bedoeld om direct hulp te verlenen en niet gericht op signalering van laaggeletterdheid, maar bood hiervoor wel voldoende mogelijkheden.

Er zijn daarom twee nieuwe pilots opgezet om Snap de Brief in te zetten ten behoeve van het vinden van laaggeletterden, namelijk via het Sociaal Loket van Amsterdam Noord en via studiezalen in Amsterdam Nieuw-West.

#### *Sociaal Loket*

Bij de inzet van Snap de Brief via het Sociaal Loket wordt het instrument gebruikt om in contact te komen met kwetsbare laaggeletterden (stap 1 van de 4 stappen-aanpak, zie figuur 2.1). De werkwijze van het Sociaal Loket is verweven met de 4 stappen-aanpak en ziet er als volgt uit (zie figuur 3.3).



*Figuur 3.3 De 4 stappen-aanpak in gemeente Amsterdam.*

#### STAP 1 (vinden van laaggeletterden)

Gedurende drie maanden bij circa 26 organisaties in Stadsdeel Noord gaan medewerkers van het Sociaal Loket Noord Snap de Brief actief als hulpmiddel promoten, introduceren en begeleiden bij het gebruik.

STAP 1 en 2 (vinden van laaggeletterden en herkennen/signaleren van laaggeletterdheid)  
Vervolgens beantwoordt het Sociaal Loket vragen die binnenkomen over ingestuurde brieven, volgens afgesproken werkwijze.

#### STAP 2 en 3 (herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden)

Er wordt niet alleen direct hulp geboden maar ook eventuele laaggeletterdheid van de indiener gesignaleerd. Hierbij wordt geprobeerd de indiener te motiveren voor een volgende stap: doorverwijzing naar aanbod of een vervolgesprek met Sociaal Loket.

De pilot draagt bij aan bekendheid van Snap de Brief en aan zichtbaarheid van het Sociaal Loket bij burgers in Noord. Het doel is dat de medewerkers van het Sociaal Loket zorgen van burgers wegnemen en ze doorverwijzen naar formeel en non-formeel hulpaanbod. Verder worden diverse aspecten gemonitord: ingezonden brieven, gebruikers, taalniveau, en opvolgende acties/doorwijzingen.

#### *Studiezalen*

Studiezalen zijn locaties waar leerlingen van het basis- en voortgezet onderwijs in een veilige en rustige omgeving kunnen studeren. Binnen de studiezalen is ouderbetrokkenheid een voorwaarde voor deelname. Altijd is er een intakegesprek met



een van de ouders<sup>5</sup> en zij worden actief betrokken bij activiteiten. Begeleiders van de studiezaal hebben de ervaring dat veel ouders moeite hebben met lezen en begrijpen van brieven. Via de kinderen zien zij kans om de laaggeletterde ouder(s) te bereiken om gebruik te maken van de dienst Snap de Brief. Ook hier wordt de werkwijze verbonden aan de 4 stappen-aanpak:

STAP 1 (vinden van laaggeletterden):

700 kinderen volgen tussen de herfst- en kerstvakantie een workshop van studiezaalbegeleiders over Snap de Brief en krijgen een opdracht om thuis met ouder(s) een brief met vraag in te sturen. De medewerkers van het Sociaal Loket bellen terug met een reactie volgens de vastgestelde werkwijze.

STAP 2 en 3 (herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden):

Laaggeletterdheid wordt bij ouders herkenbaar en bespreekbaar gemaakt in gesprek met begeleider studiezaal en/of medewerker Sociaal Loket als de ouder een vervolgesprek wil. Eventueel kan worden doorverwezen naar taalaanbod.

### **3.2.3 Resultaten gemeente Amsterdam**

#### **Sociaal loket**

Door het opzetten van de pilot Snap de Brief is het thema laaggeletterdheid nog eens expliciet in beeld gebracht bij de medewerkers van het Sociaal Loket. Eerder hebben medewerkers al een workshop gevolgd over herkennen, signaleren en doorverwijzen, maar Snap de Brief maakt de problematiek concreet.

Het digitale instrument Snap de Brief is door de medewerkers van het Sociaal Loket gepromoot door bij verschillende laagdrempelige instanties en organisaties in het stadsdeel Noord langs te gaan. Hoewel de medewerkers van het Sociaal Loket daar wel het verhaal hebben verteld over het gebruik van Snap de Brief, is er geen gesprek aangegaan met laaggeletterde burgers. De medewerkers van het Sociaal Loket hebben gehandeld zoals dit vooraf was afgesproken (folders neerleggen en eventueel toelichten), maar zij hebben niet vanuit een intrinsieke motivatie de tool onder de aandacht gebracht.

Hoewel er een uitgewerkt plan was voor de werkwijze bij het Sociaal Loket, zijn er tegen de verwachting in weinig brieven ontvangen en daardoor ook nauwelijks vervolgesprekken geweest.

De verwachting is dat Snap de Brief vooral medewerkers van het Sociaal Loket kan helpen om het gesprek aan te gaan over laaggeletterdheid en de hulpvragen. Een gesprek over laaggeletterdheid en doorverwijzing naar non-formeel en formeel taalaanbod is inmiddels ingebed in de werkwijzen van het Sociaal Loket. Snap de Brief kan een extra aanknopingspunt geven voor een gesprek hierover.

#### **Studiezalen**

Alle 12 studiezalen in Amsterdam Nieuw-West hebben meegedaan. In totaal komt dit neer op ongeveer 550 kinderen, die deelnamen aan de workshops.

De reacties van de kinderen uit het primair onderwijs op de workshops waren over het algemeen positief. Zij gaven aan dat hun ouders niet goed Nederlands kunnen lezen. De

---

<sup>5</sup> Daar waar wordt gesproken over ouder(s) worden ook verzorger(s) bedoeld.

klassikale workshops voor kinderen uit het voortgezet onderwijs liepen echter niet zoals verwacht (de kinderen vonden de workshop niet *stoer*). Daarom is een andere aanpak gevolgd: een-op-een naast elkaar een persoonlijk gesprekje over Snap de Brief. Daarmee kwam veel meer los. Volgens de vo-kinderen hebben hun ouders de tool niet nodig. Ze hebben het wel met de ouders besproken maar geven aan dat hun ouders goed genoeg kunnen lezen en schrijven.

Tijdens intakegespreken voor de studiezalen zijn de ouders geïnformeerd over Snap de Brief en ook tijdens ouderbijeenkomsten is het aan de orde geweest. Daar leken ouders enthousiast over het gebruik van de tool. Ouders zagen het als een hulpmiddel om zelfstandig te kunnen zijn. Ze hebben zeker zorgen over brieven die ze ontvangen en niet begrijpen. Ouders die geen thuiswonende kinderen meer hebben, geven aan dat ze niet goed overweg kunnen met de mobiele telefoon. Als kinderen nog thuis wonen, kunnen kinderen helpen, want ze kunnen wel met de telefoon omgaan. Dat kan motivatie geven om de telefoon te gebruiken.

Het resultaat is dat gedurende de looptijd van de pilot (oktober 2017 tot en met februari 2018) Snap de Brief 35 keer gebruikt is. Daar zitten ook de 'oefen inzendingen' bij van de kinderen die huiswerkbegeleiding krijgen in de studiezalen in Nieuw-West. Het feitelijk gebruik van Snap de Brief is beperkt en blijft achter bij de verwachtingen.

Bij alle partners in de wijk is Snap de Brief geïntroduceerd; dat heeft er niet toe geleid dat inwoners van Nieuw West Snap de Brief ook meer zijn gaan gebruiken.

Er zijn daarnaast ook andere resultaten van de interventie:

- Het digitale instrument Snap de Brief helpt om een gesprek op gang te brengen over brieven die worden ontvangen en die niet begrepen worden.
- Kinderen, ouders en ook hulpverleners en consultants worden bewust van laaggeletterdheid en gaan dat eerder herkennen en signaleren.
- Snap de Brief confronteert de kinderen met het probleem van het niet begrijpen van brieven, er wordt bewustzijn gekweekt dat ze er iets mee moeten/kunnen doen.
- Ouders zijn zich vaak al bewust van hun laaggeletterdheid; er is onwetendheid en een drempel om een stap zetten om er iets mee te doen, ze zetten de stap niet, dat zit soms diep verankerd.

### **3.2.4 Mechanismen**

Vooraf werden verschillende veronderstellingen gedaan over wat er nodig was om via de aanpak in het sociaal domein meer Nederlandstalige laaggeletterden te bereiken en te activeren (zie paragraaf 3.1), namelijk:

- *Alle betrokkenen, beleidsadviseurs maar met name ook professionals, zijn op de hoogte van wat laaggeletterdheid is en wat de kenmerken van laaggeletterden zijn.*
- *De samenwerking tussen alle betrokkenen moet op orde zijn.*

- *De aanpak van laaggeletterdheid moet zijn ingebed in bestaande procesbeschrijvingen, zodat de aanpak ook op lange termijn geborgd is.*

In het geval van de Amsterdamse pilot zijn medewerkers opgeleid, die de backoffice achter het instrument vormen, in het herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden om hun signaleringsfunctie te kunnen vervullen. Dit heeft veel bewustzijn gecreëerd.

Verder was voor deze aanpak een samenwerking nodig tussen diverse beleidsterreinen. Er zijn afspraken gemaakt tussen de medewerkers van deze beleidsterreinen. De pilot heeft duidelijk gemaakt dat een goede samenwerking tussen alle betrokkenen belangrijk is. Er is meer afstemming en verbinding gecreëerd tussen de verschillende afdelingen van het sociaal domein.

Er is nagedacht hoe de dienstverlening op termijn in Amsterdam geborgd kan worden, doordat de pilot nu door het programmateam van de armoedeaanpak werd geïnitieerd (en deze aanpak afloopt). Hiervoor zijn de sociaal loketten ingezet en zijn afspraken gemaakt hoe deze werkzaamheden ingebed kunnen worden in de taken van het Sociaal Loket. Het Sociaal Loket kreeg ook de taak om de tool te promoten.

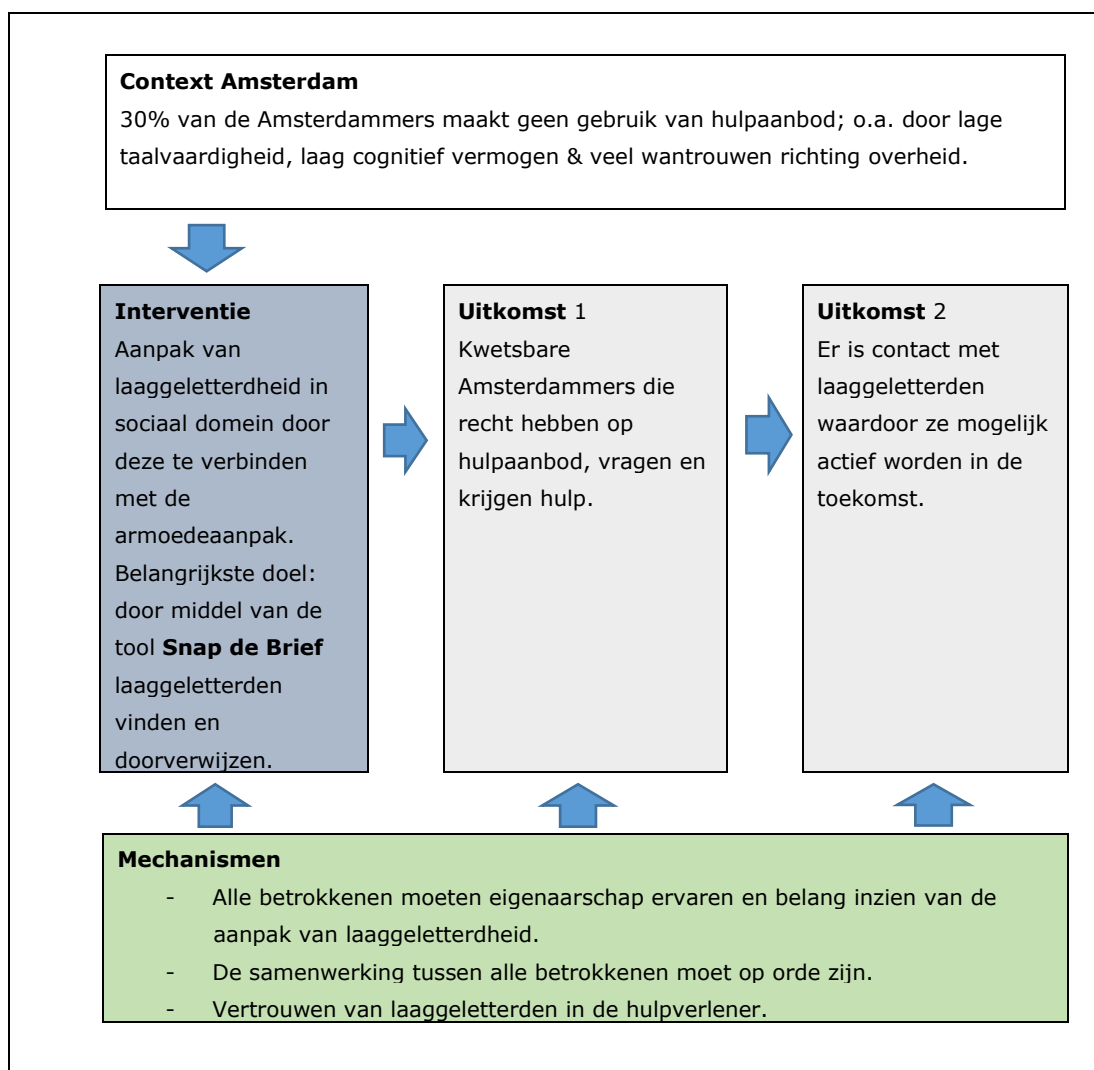
Bij de evaluatie van de pilot bleken de mechanismen, waarvan vooraf werd verondersteld dat ze essentieel waren voor het succesvol bereiken van meer laaggeletterden, inderdaad relevant. Er zijn echter twee andere mechanismen naar voren gekomen die nog bepalender bleken voor het eindresultaat, namelijk:

- *Betrokkenen moeten eigenaarschap ervaren en belang inzien van de aanpak van laaggeletterdheid.*
- *Er moet een vertrouwensband zijn tussen de laaggeletterden en de hulpverlener.*

De betrokkenheid van het Sociaal Loket en hun rol in het proces was minder dan verwacht. Dit werd mede veroorzaakt door de onduidelijke positionering van Snap de Brief binnen het geheel aan instanties van het sociaal domein in Amsterdam. Er is weliswaar meer bewustzijn gecreëerd maar de medewerkers van het Sociaal Loket staan te ver af van de doelgroep en zagen mogelijk om die reden onvoldoende het belang in van deze aanpak. Dit heeft de resultaten waarschijnlijk negatief beïnvloed. Een aanbeveling is om de signalering en Dienst Snap de Brief dichtbij de doelgroepen te leggen, zoals bij studiezalen. Studiezalen hebben meer vertrouwen van burgers. Het Sociaal Loket kan een rol spelen als mensen vervolgens een uitgebreider gesprek willen. Uit de pilot kwam ook naar voren dat burgers wantrouwen hebben naar overheidsinstanties en daarom niet snel een brief insturen naar een anoniem adres. De problematiek is complex en niet op te lossen met een webapp. Het merk 'Snap de brief' is een sterk, helder en duidelijk merk. Het is kansrijker indien het niet als webapp maar als fysiek loket wordt ingericht waar burgers terecht kunnen voor hulp. Dit zou niet moeten worden belegd bij het Sociaal Loket, aangezien dit geassocieerd wordt met de gemeentelijke overheid (waar men negatieve connotaties mee heeft) maar bij een instantie in de wijk dichtbij de doelgroep.

### 3.2.5 Reflectie en aanbevelingen

De pilot Snap de Brief heeft nog eens bewust gemaakt dat de aanpak van laaggeletterdheid niet zo makkelijk is als het soms lijkt. We hebben de bevindingen samengevat in een schema (zie figuur 3.4).



Figuur 3.4 Schematische weergave van de interventie van de gemeente Amsterdam

Op het eerste gezicht lijkt de tool Snap de Brief heel goed, logisch en praktisch bruikbaar voor mensen die moeite hebben met het begrijpen van brieven. Daarom is er bij diverse instanties (ook bij de overheid) veel enthousiasme over de mogelijkheden van Snap de Brief. Dieper kijkend en analyserend, dan lijkt er sprake van een vorm van *'naïef enthousiasme'*: de interventie in Amsterdam heeft niet gewerkt zoals beoogd. Het uiteindelijke aantal gebruikers was beperkt. De belangrijkste reden hiervoor is dat het op deze manier gebruiken van een applicatie niet aansluit bij de doelgroep. In de aanpak van laaggeletterdheid werkt het beter uit te gaan van persoonlijke, van mens tot mens, contacten.

Op basis van de ervaringen in de pilots kunnen we concluderen dat er goed gekeken moet worden naar de manier waarop een instrument als Snap de Brief gepositioneerd wordt. Door het wantrouwen richting gemeentelijke instanties is het beter om Snap de Brief in

een persoonlijk contact, bijvoorbeeld tijdens een inloopspreekuur in de wijk, van mens tot mens te introduceren als hulpmogelijkheid. Een vertrouwensband is essentieel: pas dan willen/durven mensen een vraag toe te vertrouwen en hulp te aanvaarden. Dat geldt ook voor eventueel doorverwijzen naar een vervolgesprek.

De Snap de Brief Dienst hoeft wellicht niet via een app, met beheer en onderhoud, ingezet te worden. Alternatief is een Snap de Brief-vertrouwenspersoon zichtbaar in loketten te plaatsen. Burgers kunnen vertrouwenspersoon mailen, bellen of een afspraak mee maken. De Snap de Brief-vertrouwenspersonen in de wijk kunnen als intermediair fungeren en vanuit vertrouwensbasis mensen doorverwijzen naar hulpaanbod. De Snap de Brief-vertrouwenspersonen in de wijk zijn altijd aanspreekbaar voor burgers als ze een brief niet begrijpen. Het zijn de eerste signaleerders van laaggeletterdheid en zij kunnen de schakel zijn naar een breder gesprek met sociaal loket.

Een ander aandachtspunt is dat Snap de Brief zich meer moet richten op de laaggeletterden die de gemeentelijke instanties niet kunnen vinden.

Naast de aanbevelingen gericht op de manier van organiseren van de interventie, kunnen er ook een aantal inhoudelijke aspecten worden verbeterd aan de tool Snap de Brief. Bijvoorbeeld: een vertaling naar verschillende talen om de toegankelijkheid ook voor anderstaligen ervan te vergroten. Verder zou nadrukkelijker moeten worden aangegeven dat als een brief wordt ingestuurd er binnen 24 uur een reactie volgt.

### **3.3 Gemeente Smallerland: Wijkaanpak De Bouwen**

#### **3.3.1 Context: reconstructie van het probleem**

In Smallerland is een relatief hoog percentage laaggeletterden. Naar schatting heeft ruim 16% van de bevolking in Smallerland tussen de 16 en 65 jaar moeite met lezen en schrijven. Dit percentage stijgt naar 20% als ook rekenen en digitale vaardigheden worden meegenomen en de 65-plussers. Uit eerder onderzoek is bekend dat een groot deel van de potentiële laaggeletterden in de wijk De Bouwen woont<sup>6</sup>. In die wijk wonen ongeveer 3000 inwoners, waarvan er 500 potentieel laaggeletterd zijn volgens schattingen. Er zijn diverse kenmerken van de bewoners die maken dat er waarschijnlijk veel laaggeletterden wonen:

- Het gemiddelde opleidingsniveau in de wijk is laag.
- Ruim 60% van de inwoners in De Bouwen heeft een laag inkomen, slechts 5% heeft een hoog inkomen. Hoewel dit niet een-op-een toepasbaar is voor laaggeletterdheid, is het wel vaak indicatief.
- Er zijn veel ouderen alleenstaand en er zijn veel ouderen met beperkte digitale vaardigheden.
- Er zijn veel jongeren met een uitkering of schulden.
- Er is armoede in de wijk.

---

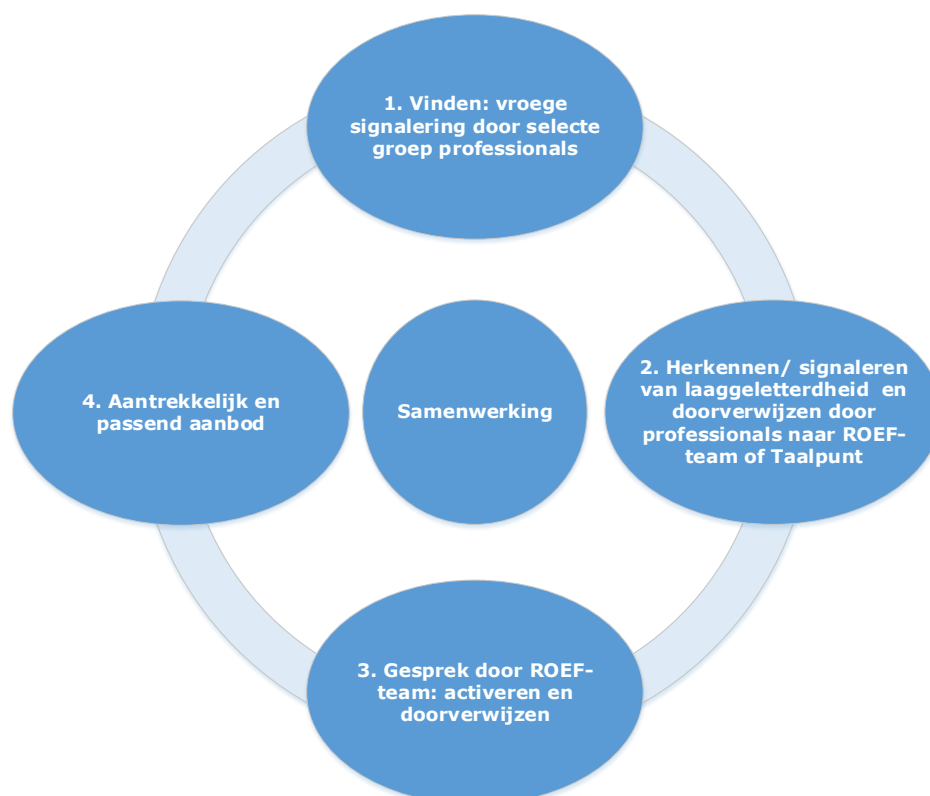
<sup>6</sup> Dit percentage is ontleend uit een intern document van de gemeente Smallerland uit 2015 met de titel: *Regionale laaggeletterdheid. Gemeente Smallerland, uitgevoerd in opdracht van Erasmus +.*

Laaggeletterdheid wordt in de wijk al vanuit een integrale benadering door verbindingen in het sociaal domein aangepakt. Desondanks komt het herkennen van, in contact komen met en naar een passend aanbod doorverwijzen van laaggeletterden vanuit wijkteams/opbouwwerk niet goed tot stand. Er is behoefte aan een interventie waardoor laaggeletterden beter herkend en gemotiveerd worden om aan activiteiten deel te nemen. Doel van de interventie is dat er meer gebruik wordt gemaakt van het huidige hulpaanbod.

### 3.3.2 Interventie

De wens van de gemeente Smallingerland is om voor en met professionals in de wijk De Bouwen het bewustzijn over de problematiek van laaggeletterdheid te vergroten en hen tools in handen te geven die zij in de dagelijkse praktijk kunnen inzetten. Smallingerland richt zich op stap 2 en 3 uit de 4 stappen-aanpak (het herkennen van laaggeletterdheid en doorverwijzen) (figuur 3.5).

De interventie bestaat uit het ontwikkelen van een methodiek waardoor de professionals die in de wijk in aanraking komen met de doelgroep handelingsmogelijkheden en – perspectieven hebben om potentieel laaggeletterden te kunnen doorverwijzen. Het doel is dat laaggeletterdheid vroeg wordt gesignaleerd (stap 2) en dat er (meer) gesprekken worden gevoerd om laaggeletterden te activeren (stap 3) (zie figuur 3.2). Er wordt naar gestreefd om aan het einde van de pilot 100 deelnemers te hebben bereikt en succesvol te hebben doorverwezen naar leeractiviteiten.



Figuur 3.5 De 4 stappen-aanpak in gemeente Smallingerland.

De methodiek die is ontwikkeld bestaat uit diverse bijeenkomsten voor professionals uit de wijk. De bijeenkomsten zijn in eerste instantie gehouden voor een bestaand netwerk (*'t Treft team*) van professionals uit het sociaal domein die in de wijk werkzaam zijn en die al regelmatig onderling overleg hebben over problemen van inwoners, waar afstemming of doorverwijzing nodig is. Het gaat om onder meer wijkverpleging, de wijkmanager, medewerkers van de peuterspeelzaal en opbouwwerk (het *ROEF-team*<sup>7</sup>). In de bijeenkomsten kwam het volgende aan de orde:

- *Informereren*

De gemeente heeft professionals geïnformeerd over de problematiek rondom laaggeletterdheid in het algemeen en specifiek om hoeveel mensen het gaat in deze gemeente. Daarnaast heeft de Stichting Lezen en Schrijven informatie gegeven over doorverwijzing naar passend aanbod. Ook het ROEF-team is ingezet om hun kennis over de wijk en de bewoners te delen met de aanwezigen.

- *Bewustwording*

In de bijeenkomsten is ingezet op bewustwording van de problematiek. Er is gebruikgemaakt van ervaringsdeskundigen (ambassadeurs), die informatie geven over waarom zij laaggeletterd zijn en waar zij in het dagelijks leven tegenaan lopen.

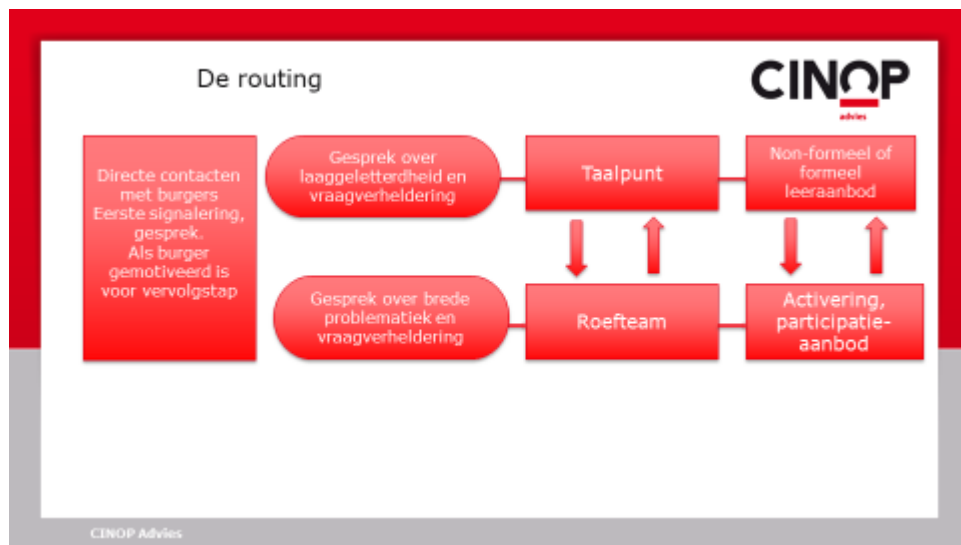
- *Ontwikkelen handelingsperspectieven*

In bijeenkomsten is met elkaar besproken hoe laaggeletterdheid aangepakt kan worden: als je de problematiek herkent, wat zou je dan vanuit jouw positie kunnen doen? Wat voor gesprek voer je? Hoe ga je om met de tijd die het in beslag neemt? In bilaterale gesprekken tussen de gemeente en contactpersonen en deelnemers van de bijeenkomst is vervolgens nagedacht over concretisering van handelingsperspectieven, de borging daarvan in werkprocessen en wat daarvoor nodig is (facilitering).

Met elkaar is gezocht naar wat ieders rol in de aanpak zou kunnen zijn. De route van doorverwijzen moet voor iedereen helder en duidelijk zijn en er moet een simpele overdracht zijn. Naar aanleiding daarvan is een doorverwijsroute opgesteld (zie figuur 3.6).

---

<sup>7</sup> Een team van de Maatschappelijke Onderneming Smallingerland van vier of vijf personen die zich bezighouden met individuele dienstverlening. De medewerker uit het team ondersteunt de burger om het samen vastgestelde doel te behalen zodat zij weer zelfstandig verder kunnen komen.



Figuur 3.6 Doorverwijsroute aanpak laaggeletterdheid gemeente Smallingerland

De route begint met het directe contact van de professionals met de burgers. Zij signaleren in hun gesprek met de burger dat er mogelijk sprake is van laaggeletterdheid en gaan na of de burger gemotiveerd is voor een tweede stap. Indien ja, dan verwijzen zij hem/haar door naar ofwel het taalpunt ofwel het ROEF-team:

- Als de burger gemotiveerd is om een cursus te gaan volgen, wordt een gesprek gevoerd met het Taalpunt. Het Taalpunt gaat na wat precies de vraag van de burger is en welk aanbod (non-formeel of formeel) het beste daarop aansluit.
- Als er een minder concrete vraag voor een cursus is, wordt het ROEF-team ingezet: iemand uit het ROEF-team voert een gesprek met de burger om na te gaan waar eventuele knelpunten liggen en wat logische vervolgacties kunnen zijn. Hij of zij inventariseert tevens of er behoefte is aan het volgen van een cursus of het doen van vrijwilligerswerk (of ander participatieaanbod).

### 3.3.3 Resultaten

De beoogde doelstelling met de methodiek was een verbeterde integrale aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein. Aspecten die werden beoogd, waren:

- Professionals in de wijk herkennen en signaleren laaggeletterdheid.
- Professionals kunnen het gesprek aangaan en doorverwijzen.
- De signalering, doorverwijzing en gesprekvoering zijn ingebed in werkprocessen van professionals in de wijk.
- Het Taalpunt en het ROEF-team voeren gesprekken over passend aanbod en verwijzen laaggeletterden door.

Concreet is het streven geformuleerd om 100 van de mogelijk 500 laaggeletterden door te verwijzen naar een gesprek en passend aanbod.

Het uiteindelijke gerealiseerde resultaat van de pilot is dat op basis van de ervaringen van de deelnemers de methodiek succesvol is voor het creëren van bewustwording van professionals en dat zij laaggeletterdheid kunnen herkennen en signaleren. De methodiek



heeft tot handelingsperspectieven geleid en een aantal deelnemers zijn ambassadeurs in hun organisaties geworden.

Wat nog niet gelukt is, is het daadwerkelijk voeren van gesprekken met laaggeletterden en de doorverwijzing naar het Taalpunt of het ROEF-team. Het inbedden in de werkprocessen van zowel de professionals als het ROEF-team bleek lastiger dan verwacht. Niet alle professionals waren geschikt hierover een gesprek te voeren met een cliënt en de methodiek van het ROEF-team bleek niet helemaal goed aan te sluiten op de praktijk van laaggeletterden. Waar de methodiek van het ROEF-team uitgaat van de vraag van de burger, is als er sprake is van laaggeletterdheid nog vaak onduidelijk wat de vraag van de burger precies is en wat zijn wensen en behoeften zijn. Het lijkt wenselijker om een nog laagdrempeliger aanspreekpunt in de wijk te hebben waar burgers in gesprek kunnen gaan, waarbij niet direct naar oplossingen wordt toegewerkt hoe omgegaan kan worden met een knelpunt waar ze tegenaanlopen, maar waarbij ze open in gesprek kunnen gaan over wat hun vraag precies is waardoor het knelpunt veroorzaakt wordt en hoe ze daar zelf mee om willen en kunnen gaan.

Het aantal van 100 is niet gehaald: het was te ambitieus om te verwachten dat er ook daadwerkelijk al burgers doorverwezen zouden worden voor het juiste gesprek en passend aanbod.

De gemeente heeft op basis van deze resultaten in een vroeg stadium reeds geconcludeerd dat er meer tijd voor nodig is om de integrale aanpak in het sociaal domein goed vorm te kunnen geven. Er zijn weliswaar kleine stappen gezet maar het beoogde resultaat is nog niet gehaald. Om die reden hebben zij voor twee jaar iemand aangesteld die de verbinding in het sociaal domein verder vorm moet geven.

### **3.3.4 Mechanismen**

Vooraf zijn verschillende veronderstellingen gedaan door de gemeente Smallingerland over de resultaten van deze aanpak van laaggeletterdheid in het sociaal domein.

- Betrokkenheid professionals  
Het is belangrijk om de verschillende professionals te betrekken bij het ontwikkelen van een aanpak, zodat draagvlak wordt vergroot en de oplossingen aansluiten bij wat zij willen en kunnen, dat handelingsperspectieven concreet zijn en ingebed/geborgd kunnen worden in de organisaties.
- Aansluiten op bestaande werkmethoediek  
Het is noodzakelijk om aan te sluiten op bestaande succesvolle werkprocessen zodat de stap zo klein mogelijk is voor professionals om de aanpak ook echt uit te voeren. De aanpak van laaggeletterdheid zou geborgd kunnen worden in het bestaande netwerk van de professionals in de wijk (ze kennen elkaar en kunnen elkaar wijzen op de afspraken die zijn gemaakt).

Bij de evaluatie van de pilot bleek het relevant dat professionals betrokken zijn en kennis hebben over laaggeletterdheid, maar het bleek naïef optimistisch om te veronderstellen dat professionals hierdoor daadwerkelijk laaggeletterdheid willen en kunnen signaleren. Uit de resultaten is gebleken dat niet alleen betrokkenheid, maar vooral ervaren eigenaarschap van de aanpak de succesvolle/cruciale factor is.

. Het continue actief blijven betrekken en informeren van contactpersonen en direct uitvoerenden binnen de organisaties is daarbij essentieel. Pas dan worden zij

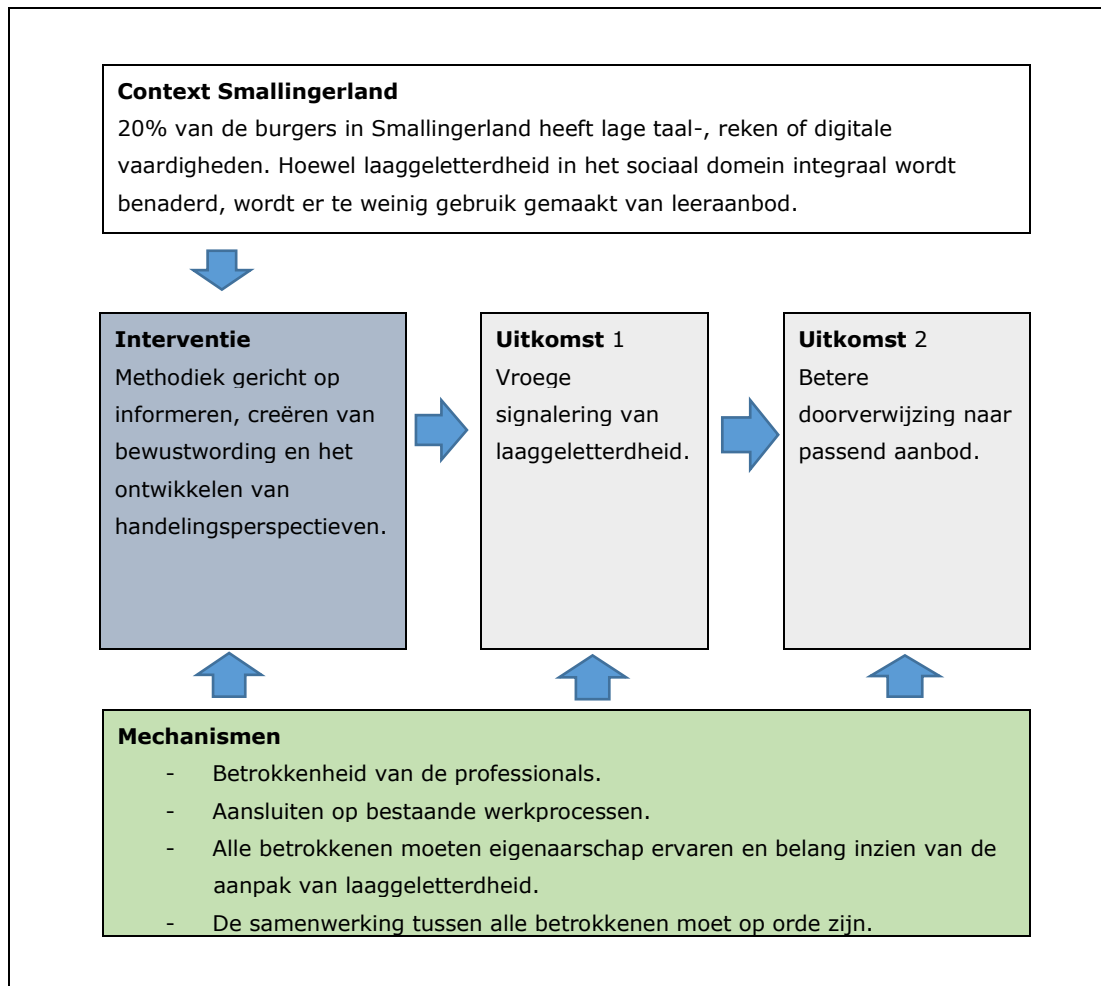
daadwerkelijk eigenaar van de aanpak en zien zij in dat het ook bijdraagt aan een oplossing voor hun cliënt. Daarna ontstaan handelingsperspectieven: mogelijkheden om laaggeletterdheid aan te pakken binnen hun dagelijkse werkpraktijk. Ook in het algemeen geldt dat de betrokken organisaties het belang ervan in moeten zien en gemotiveerd moeten zijn om een bijdrage te leveren aan de aanpak van laaggeletterdheid. Pas dan zullen zij het onderwerp agenderen binnen hun organisatie.

Het aansluiten op de bestaande werkmethodek is essentieel. De aanpak moet niet alleen aansluiten bij de werkprocessen maar het moet ook ingebed zijn in de primaire taakstelling (dat vraagt tevens om facilitering). Dat proces is lastiger dan gedacht en vraagt om een lange adem.

Verder bleek ook de onderlinge samenwerking een essentieel mechanisme voor succes. In Smallerland is onder gemeente en instanties een cultuur van samen. De contacten zijn zowel formeel als informeel. Hierdoor kunnen zij elkaar makkelijk vinden en komen zij snel tot oplossingen en handelen. Investeren in persoonlijke contacten en korte lijnen loont.

### **3.3.5 Reflectie een aanbevelingen**

In figuur 3.7 zijn de bevindingen van de pilot Smallerland samengevat. De pilot heeft laten zien dat de cyclus van bewustwording, informatievoorziening en het ontwikkelen van handelingsperspectieven steeds opnieuw moeten worden doorlopen. Daarbij is sprake van een trechtermodel: eerst moeten de organisaties mee willen doen en vervolgens moeten de daadwerkelijke uitvoerenden dit proces ook doorlopen. Het borgen van de aanpak vraagt veel (interne) stappen die gezet moeten worden en kost daardoor veel tijd. De methodiek met interactieve bijeenkomsten over informeren, bewustwording creëren en het ontwikkelen van handelingsperspectieven is weliswaar succesvol geweest, maar het is te ambitieus geweest om te verwachten dat deze methodiek op deze korte termijn zou resulteren in een integrale wijkaanpak. Het verdient aanbeveling om de methodiek steeds te blijven herhalen en evalueren zodat professionals die nu bevlogen zijn geraakt dit verder kunnen agenderen in hun organisatie en nieuwe professionals worden bereikt. Mogelijk worden op termijn de beoogde resultaten dan alsnog bereikt.



Figuur 3.7 Schematische weergave van de interventie van de gemeente Smallingerland

### 3.4 Gemeente Enschede: beter bereik laaggeletterden via de gemeente

#### 3.4.1 Context; reconstructie van de probleemstelling

De Twentse aanpak gericht op basisvaardigheden en arbeidsmarktparticipatie, bestaat uit een al langer bestaande intensieve regionale samenwerking tussen gemeenten, regionaal opleidingscentrum (roc) en UWV (leerwerkloketten).<sup>8</sup> Zo is er in Enschede een Stuurgroep Taalsamenwerking, waarin de gemeente, educatie, non-formele taalaanbieders en maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd zijn.

Vanuit eerdere ervaringen heeft de gemeente goed inzicht in de feiten en cijfers rond laaggeletterdheid in Enschede<sup>9</sup>. Het aantal laaggeletterden in de gemeente Enschede ligt enigszins hoger dan het landelijke percentage. Het hogere laaggeletterdheidspercentage wordt verklaard doordat binnen de gemeente het aantal mensen dat werkt lager is en de

<sup>8</sup> Van het NC AL project 'Basisvaardigheden en arbeidsmarktparticipatie' dat in 2015 in de regio Twente is uitgevoerd door CINOP Erasmus+ en een intern document genaamd Regionale Laaggeletterdheid Enschede, uitgevoerd in opdracht van CINOP Erasmus+.

<sup>9</sup> Dit percentage is ontleend uit een intern document van de gemeente Enschede uit 2015 met de titel: *Regionale laaggeletterdheid. Gemeente Enschede, uitgevoerd in opdracht van Erasmus +.*

groep inactieven groter dan in de rest van Nederland. In de gemeente Enschede zijn relatief veel werkzoekenden zonder startkwalificatie, die geen recht hebben op een WW-uitkering. Het gaat hierbij vooral om bijstandsgerechtigden.

De gemeente Enschede hanteert twee aanpakken om deze werkzoekenden te bereiken en naar werk of maatschappelijke participatie te begeleiden. De ene aanpak is gericht op mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en de andere op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt:

1. *De Werkpleinaanpak*

Deze aanpak richt zich op mensen met korte afstand tot de arbeidsmarkt. Met middelen uit het participatiebudget worden mensen via het leerwerkloket in leerwerktrajecten geplaatst, gericht op het verkrijgen van betaald werk.

2. *De Wijkaanpak*

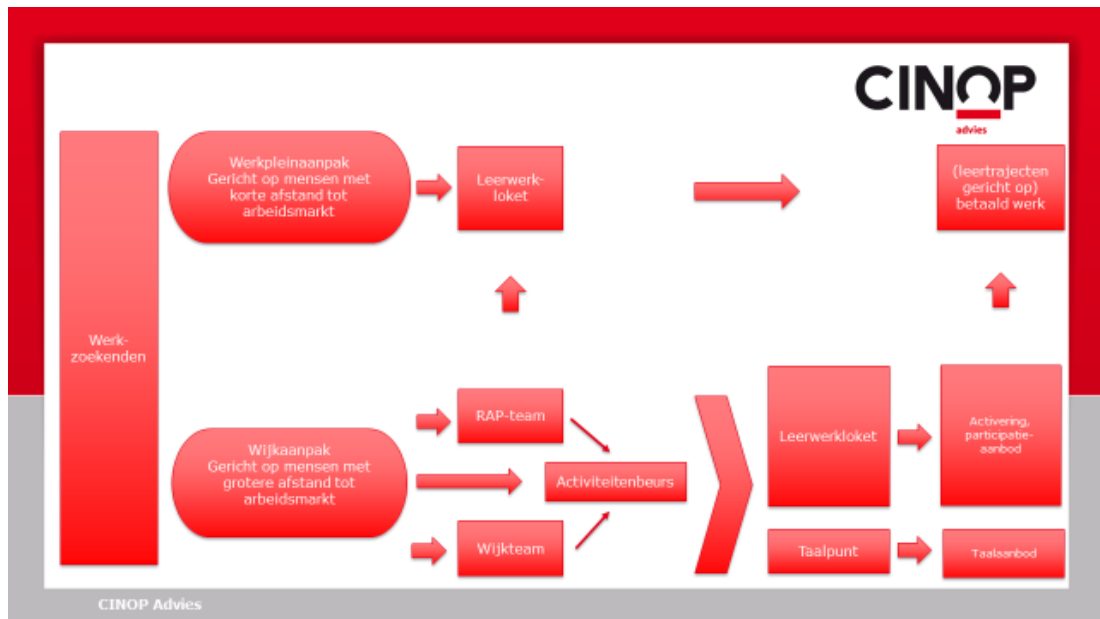
Deze aanpak richt zich op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en heeft (maatschappelijke) participatie als doel. De mensen zijn vrijgesteld van sollicitatieplicht. In deze aanpak zit een component van maatschappelijke ondersteuning (onder meer vanuit WMO).

De Wijkaanpak houdt in dat er een team is dat de mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt opzoekt. Dit is het zogenaamde RAP-team: Rechtmatigheid, Activering en Participatie. De primaire taak van het RAP-team is om toe te zien op rechtmatigheid van uitkeringen en daarnaast mensen te activeren tot meer participatie. Het is een laagdrempelige aanpak waarbij professionals van het RAP-team mensen stimuleren om binnen zijn of haar mogelijkheden mee te doen in de samenleving in de vorm van vrijwilligerswerk, dagbesteding, mantelzorg of een (verplichte) tegenprestatie. Ook deelname aan taaltraining, wijkgilde, scholing, gezondheidsbevordering en andere activeringstrajecten is mogelijk. Het RAP-team heeft via de gemeente zicht op uitkeringsgerechtigden en roept mensen op voor een contactmoment. Zo zijn in twee jaar tijd ongeveer 2000 uitkeringsgerechtigden gesproken en gewezen op de mogelijkheden van (sociaal) activering en participatie. Als het RAP-team mensen spreekt die ten onrechte een beroep doen op een uitkering, worden zij doorverwezen naar het leerwerkloket. Het leerwerkloket voert vervolgens een adviesgesprek over een leerwerktraject of werk.

Naast het RAP-team heeft Enschede wijkteams. Deze wijkteams staan dicht bij de burgers en zijn er met name voor burgers met maatschappelijke en persoonlijke problemen. Hierdoor hebben zij beter zicht op de problematiek van de burgers dan het RAP-team. De hulpverlening en ondersteuning gaat verder dan wat het RAP-team kan bieden en het aantal contactmomenten is groter.

Tot slot is een activiteitenmarkt onderdeel van de wijkaanpak. Deze *Doen!Beurs* is een participatiemarkt waar bewoners informatie kunnen krijgen over vrijwilligerswerk en het aanbod aan activiteiten in de eigen buurt. Bij de *Doen!Beurs* zijn verschillende organisaties uit Enschede aanwezig, variërend van zorg- en welzijnsinstellingen tot sportinstellingen. Zij bieden informatie over activiteiten die bijvoorbeeld wekelijks of in een traject voor bewoners worden georganiseerd.

Dit alles is schematisch weergegeven in figuur 3.8.



Figuur 3.8 Doorverwijsroute aanpak laaggeletterdheid gemeente Enschede

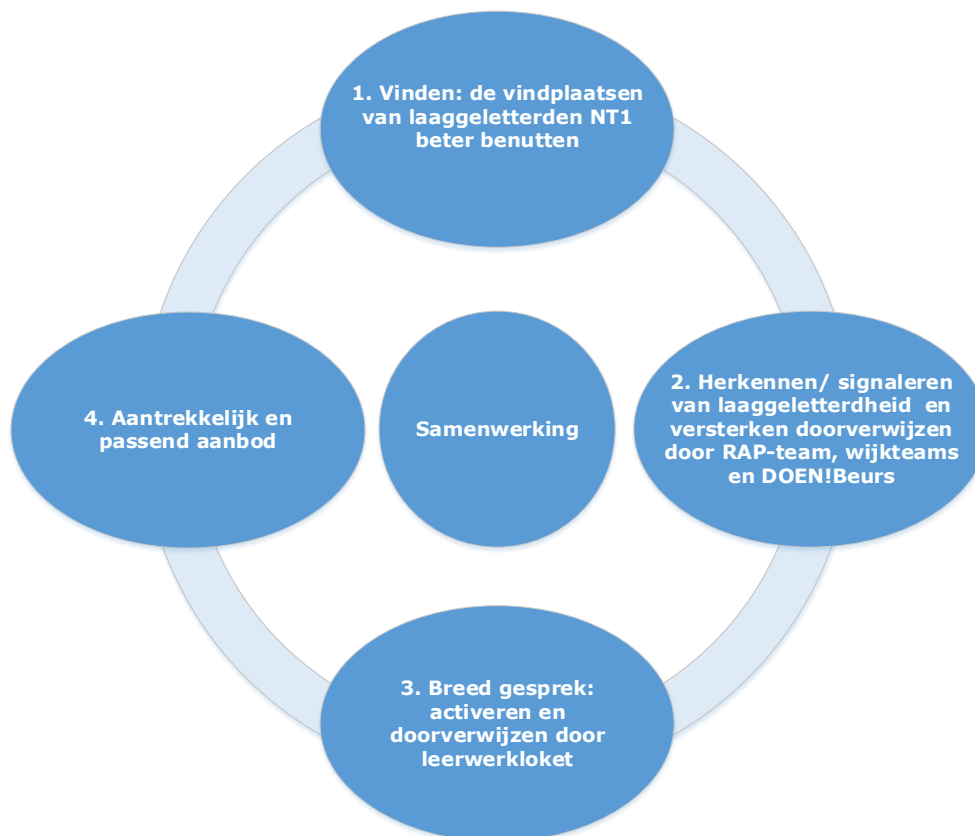
De gemeente Enschede heeft beleid dat is gericht op verbetering van basisvaardigheden en arbeidsmarktparticipatie. Toch blijft er ondanks het beleid een groep burgers die moeilijk te motiveren is voor leeractiviteiten<sup>10</sup>. Bovendien zijn de aanpakken (wijkaanpak, werkpleinaanpak) volgens de gemeente te weinig op elkaar aangesloten en niet effectief genoeg. Een betere aansluiting tussen het sociaal domein, het domein werk en inkomen en het domein educatie is nodig om de doelgroep effectiever te activeren voor meer participatie. Daarbij is de gemeente niet tevreden over het rendement van de doorverwijsfunctie van de *Doen!Beurs* en het RAP-team. De doelstelling van de gemeente wordt niet gerealiseerd. De gemeente Enschede wil de effectiviteit van hun aanpak van laaggeletterdheid verbeteren door het versterken van deze wijkaanpak.

### 3.4.2 De interventie

Om te komen tot een verbetering van de aanpak van laaggeletterdheid in Enschede gaat het niet om het vinden van de groep laaggeletterden (stap 1) maar voornamelijk om stap 3 en 4: het voeren van een gesprek met de laaggeletterde waarbij breder gekeken wordt dan enkel taallessen (zie figuur 3.9). De aanname is dat ca. 25% van de mensen in de RAP-bestanden laaggeletterd is. De interventie richt zich op het herkennen, signaleren en doorverwijzen van deze laaggeletterden die al in beeld zijn. Het gaat daarbij vooral om Nederlandstalige laaggeletterden. Het merendeel voldoet immers aan de wettelijke taaleisen en komen daardoor niet in aanmerking om verplicht taallessen te volgen: de meeste hebben 8 jaar basisonderwijs gevolgd. Het feit dat zij de basisschool hebben afgerond zegt desondanks weinig over de feitelijke taalvaardigheid en het taalvaardigheidsniveau. De gemeente Enschede zet om die reden niet zozeer in op het motiveren van

<sup>10</sup> Dit blijkt uit een intern document van de gemeente Enschede uit 2015 met de titel: *Regionale laaggeletterdheid. Gemeente Enschede, uitgevoerd in opdracht van Erasmus+*.

Nederlandstalige laaggeletterden voor een taalaanbod maar stelt een bredere aanpak voor: de doelgroep motiveren en bewegen om meer en actiever te participeren en van daaruit kijken of en welke basisvaardigheden mensen nodig hebben om actief mee te (blijven) doen.



*Figuur 3.9 De 4 stappen-aanpak voor de gemeente Enschede*

De interventie in Enschede richt zich op de volgende aspecten:

*Stap 1: de vindplaatsen van laaggeletterden NT1 beter benutten*

De bestanden van het RAP-team en de wijkteams bevatten veel potentiële laaggeletterden. Deze bestanden kunnen beter benut worden als potentiële vindplaats. Hiervoor is het nodig om medewerkers van de teams te scholen het herkennen en signaleren en om implementeren van een methode om het herkennen en doorverwijzen te integreren in de bestaande werkwijze (bijvoorbeeld door een aantal vragen toe te voegen in hun bestaande vragenlijst). Daarnaast zal doen Doen!Beurs een groter aantal mensen uit de bestanden moeten bereiken en toegankelijker gemaakt moeten worden voor een grotere en bredere groep mensen inclusief de laaggeletterden. Deze wordt verbeterd op het gebied van taalniveau, motivering om te gaan en verleiden tot vervolgactiviteiten).

Tot slot wordt nagegaan hoe de partners van huidige stuurgroep Taalsamenwerking in Enschede potentiële vindplaatsen beter kunnen benutten en effectiever zouden kunnen doorverwijzen.

*Stap 2: herkennen, signaleren en versterken van doorverwijsfunctie*

Naast de scholingen van het RAP-team en de wijkteams kan de doorverwijsfunctie van de *Doen!Beurs* versterkt worden.

Mogelijkheden hiervoor zijn om op en tijdens de *Doen!Beurs* zelf meer aandacht voor het herkennen en doorverwijzen van Nederlandstalige laaggeletterden te besteden:

- 1) Het herkenbaar positioneren van specifieke thema's/leefgebieden waar laaggeletterden mogelijk knelpunten ervaren (geld, gezondheid, hobby, werk);
- 2) het verzorgen van workshops om een beeld te geven van mogelijke (scholings)activiteiten die gericht zijn op Nederlandstalige laaggeletterden. Verder wordt een procedure voor warme overdracht ontwikkeld om te zorgen dat de dienstverlening van de RAP-teams, wijkteams en de *Doen!Beurs* aansluit op het vervolgggesprek op het leerwerkloket.

*Stap 3: na doorverwijzing een kwalitatief goed opvolgend breed gesprek over participatiemogelijkheden die aansluiten bij motivatie en eigen kracht van de burger*  
Vanuit het RAP-team, de wijkteams en de *Doen!Beurs* wordt doorverwezen naar een loket (een voorportaal of participatiepunt). Hier wordt het verdere gesprek gevoerd met de bewoner over mogelijke vervolgactiviteiten. Het leerwerkloket voert dit gesprek met de laaggeletterde. In Enschede participeert het Leerwerkloket in lokale samenwerkingsverbanden. Het leerwerkloket heeft een uitgebreid participatie-, leer- en werkaanbod en kan goed doorverwijzen naar passend aanbod gericht op brede participatiemogelijkheden (waardoor leren en ontwikkelen mogelijk is). Laaggeletterdheid is expliciet onderdeel van de dienstverlening van het leerwerkloket en is daarmee ook gelegitimeerd hier actief een rol in te nemen. Door het leerwerkloket worden integrale gesprekken gevoerd over leren, werken en participeren. Daarbij gaat het zeker niet alleen om toeleiding naar werk. Bovendien wordt het leerwerkloket bemenst door een professional die gefaciliteerd is om deze gesprekken te voeren. Meer doorverwijzingen vanuit het RAP-team en de sociaal wijkteams betekent meer klantcontacten en gesprekken. Dit helpt het leerwerkloket om zich breder te positioneren en te profileren als een geprofessionaliseerd loket voor leren, werken, taal en meedoen. Om de functie van het leerwerkloket te verbreden is het nodig dat medewerkers zijn getraind /bijgeschoold op het voeren van een integraal gesprek.

#### *Stap 4: Passend aanbod*

Als je vanuit een brede invalshoek met mensen in gesprek gaat en hen wilt doorverwijzen vanuit een breed scala aan participatiemogelijkheden, dan is beschikbaarheid van een goed en actueel overzicht van activiteiten en aanbod noodzakelijk/een voorwaarde. Indien nodig dient een beter en passender aanbod ontwikkeld te worden.

### **3.4.3 Resultaten**

De interventie richtte zich op het beter benutten van potentiële vindplaatsen en het versterken van bestaande werkwijzen. De gemeente beoogde een hoger rendement van het aantal laaggeletterden dat werd doorverwezen naar passend aanbod. We beschrijven per stap welke resultaten behaald zijn:

#### *Stap 1: de vindplaatsen van laaggeletterden NT1 beter benutten*

Er zijn meer potentiële laaggeletterden uit de RAP-bestanden benaderd voor de *Doen!Beurs* en voor doorverwijzing naar het Leerwerkloket. Er is een nieuwe medewerker

uit de gemeente aan het RAP-team toegevoegd, die zich vooral heeft beziggehouden met het aanschrijven van bijstandsgerechtigden.

*Stap 2: herkennen, signaleren en versterken van doorverwijsfunctie*

Ondanks de bereid van het RAP-team om een rol te spelen in het opsporen en bereiken van laaggeletterden (zoals blijkt uit de scholing 'Herkennen en doorverwijzen' die zij hebben gevolgd) heeft dit niet geleid tot een aanpassing van de werkwijze. Het door de projectleider opgestelde plan voor het opsporen van laaggeletterdheid en het doorverwijzen naar het Leerwerkloket als onderdeel van de bestaande werkprocessen is door het RAP-team afgewezen. De werkzaamheden van het plan vallen buiten hun primaire taak. Het uitvoeren van het plan zou betekenen dat er buiten de opdracht van het team wordt gewerkt en kan de resultaten van het team beïnvloeden. Hiermee is de werkwijze onveranderd gebleven.

Ook voor de sociaal wijkteams is een aanpak ontwikkeld zodat wijkteams het thema laaggeletterdheid kunnen oppakken in samenhang met de aanpak schuldhulpverlening en ook bij deze teams is die werkwijze niet ingevoerd. Ook hier is de vraag of de medewerkers eigenaarschap ervaren om laaggeletterdheid aan te pakken. Extra complicatie is de manier waarop de wijkteams zijn georganiseerd en aangestuurd. Hoewel er gedurende de pilot contact is geweest op uitvoeringsniveau, was het beter geweest om op een hoger strategisch niveau contact te zoeken. De communicatie verliep moeizaam en de aansturing was onduidelijk.

Het versterken van de opzet van de *Doen!Beurs* heeft een impuls gekregen. Het resultaat is dat de uitnodiging eenvoudig is opgesteld. Ook de beurs zelf is veranderd: het leerwerkloket is aanwezig met een integraal aanbod (niet alleen vanuit het thema laaggeletterdheid) en er is iemand van het Taalpunt aanwezig die gesprekken voert over het formele en non-formele aanbod. Het Taalpunt wijst andere stands op de beurs op hun aanwezigheid en op welke manier het Taalpunt bezoekers van hun stands kunnen helpen. Daarnaast wordt er regelmatig geëvalueerd en nieuwe verbeteringen doorgevoerd zodat meer bezoekers worden bereikt en gemotiveerd om maatschappelijk te participeren.

*Stap 3: na doorverwijzing een kwalitatief goed opvolgend breed gesprek over participatiemogelijkheden die aansluiten bij motivatie en eigen kracht van de burger*  
Via scholing zijn de medewerkers van het leerwerkloket voorbereid op het adviseren van cliënten met taalvragen. Voor het voeren van het integrale gesprek waren verder geen aanpassingen in de werkwijze nodig: er is voldoende professionaliteit bij de medewerkers aanwezig om hiermee om te gaan. Het leerwerkloket is beter gepositioneerd en geprofileerd waardoor zij een initiërende rol kan nemen in de verbetering van de taalsamenwerking.

*Stap 4 passend aanbod*

Hoewel het plan was om een overzicht te maken van bestaand taal- en participatieaanbod en zo mogelijk hiaten te benoemen, lag de focus op de andere onderdelen van de interventie die meer tijd kostten dan verwacht en is dit niet meer gedaan.

In hoeverre de interventie daadwerkelijk geleid heeft tot een hoger rendement is onduidelijk; hierop is niet gemonitord. Naar aanleiding van de pilot heeft de gemeente



Enschede een nieuw plan opgesteld waarin meer aandacht is voor het versterken van de aanpak van laaggeletterdheid en een impuls wordt beoogd voor de integrale wijkaanpak.

#### **3.4.4 Mechanismen**

Vooraf werden verschillende aannames gedaan over wat er nodig was om bestaande voorzieningen te versterken zodat de aanpak van laaggeletterdheid in Enschede effectiever zou zijn.

Verondersteld werd dat het voldoende zou zijn de betrokken professionals (RAP-team, sociaal wijkteams) te scholen in het herkennen en doorverwijzen van laaggeletterden en hen te helpen om dit in de bestaande aanpakken te verwerken. In de praktijk bleek dat de inzet te veel gericht was op resultaten (namelijk een betere doorverwijzing) en te weinig op het vergroten van eigenaarschap. Het bleek moeilijk om de aangepaste werkwijzen daadwerkelijk in te voeren. Ook kleine aanpassingen in werkprocessen werden door het RAP-team niet geaccepteerd omdat het niet past in de formele taakstelling. De hulpverleners zien de aanpak van laaggeletterdheid niet als een oplossing voor het probleem waarvoor zij hulp verlenen bij cliënten, maar als een tijdsinvestering buiten hun takenpakket: zij ervaren handelingsverlegenheid die niet vertaald is naar handelingsperspectieven.

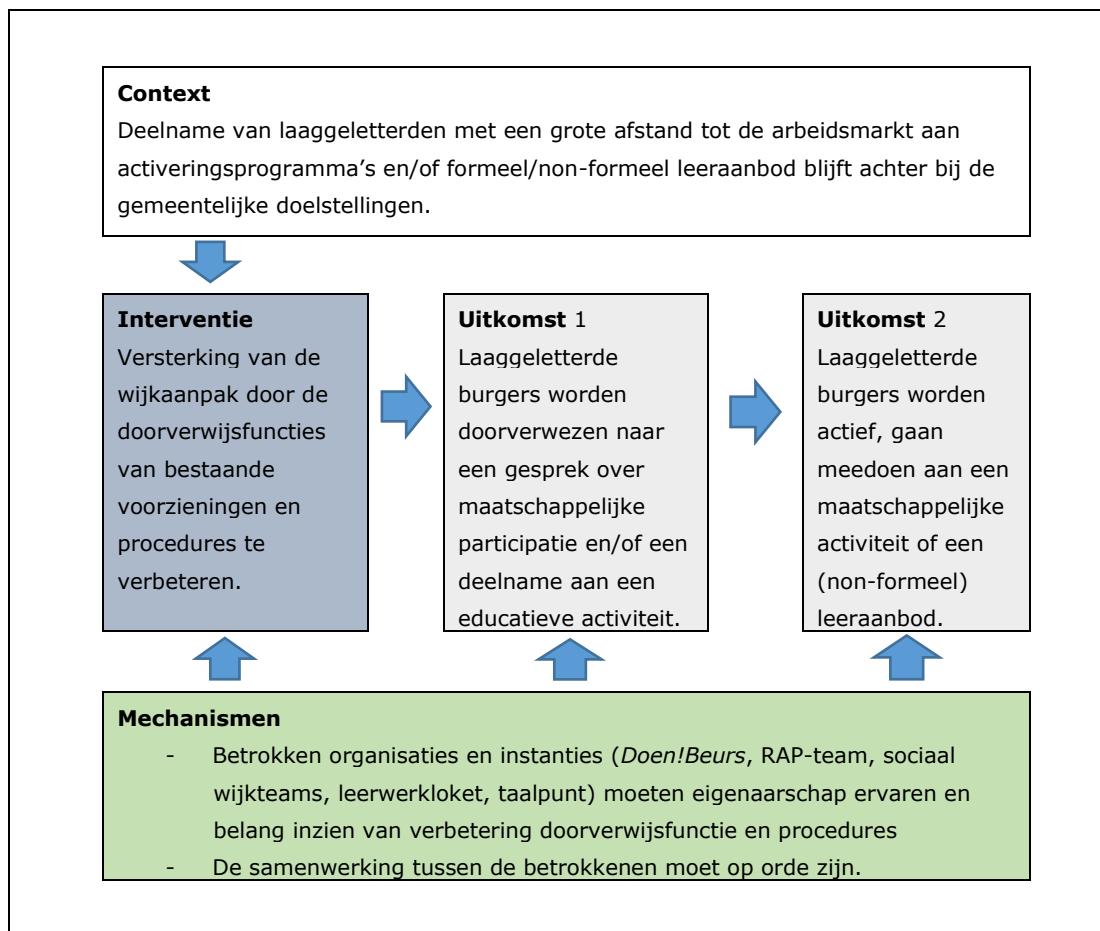
Bijkomend mechanisme dat de resultaten heeft bepaald is dat er op gemeentelijk niveau veel betrokkenen waren waarbij de verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk belegd waren. Hierdoor was het onduidelijk wie waarop aangesproken kon worden. De positionering en eigenaarschap waren onvoldoende belegd op bestuurlijk niveau. Zo was er bijvoorbeeld onduidelijke sturing op de taakstelling van het RAP-team. Daarbij komt dat er geen afspraken zijn gemaakt over de gemeenschappelijke ambities.

Wat verder op een positieve manier heeft bijgedragen aan de resultaten is de goede samenwerking tussen doorverwijzers en het Taalpunt. Persoonlijke contacten tussen professionals kunnen helpen bij het op de agenda krijgen van laaggeletterdheid.

Een mechanisme waar vooraf onvoldoende rekening mee gehouden is, is de benodigde (keten)samenwerking. Verplichting door taakstelling is onvoldoende en geen garantie voor samenwerking. Wat nodig is, is dat professionals weten, kunnen én willen.

#### **3.4.5 Reflectie en aanbevelingen**

Hoewel het eenvoudig lijkt via bestaande voorzieningen laaggeletterden te bereiken, toont de pilot in Enschede aan dat het complex is dit te organiseren. We hebben de bevindingen samengevat in een schema (zie Figuur 3.10).



Figuur 3.10 Schematische weergave bevindingen interventie Enschede

Het is aan te bevelen om signaleren en doorverwijzen door instanties in het sociaal domein expliciet in een formele taakstelling vast te leggen. Het is echter geen garantie dat het dan ook wordt uitgevoerd. Signaleren en doorverwijzen vragen ook om persoonlijke betrokkenheid, motivatie en een brede taakopvatting van professionals. Het gaat om een combinatie van weten, kunnen én willen. Naast het inhoudelijk scholen van de betrokkenen is het van wezenlijk belang dat alle betrokkenen ook inzien wat hun bijdrage is in de aanpak van laaggeletterdheid en daarin eigenaarschap ervaren. Een interventie moet zich daarom niet beperken tot signalering en betere doorverwijzing, maar zich ook richten op het vergroten van eigenaarschap, professionele betrokkenheid en het belang van het signaleren en doorverwijzen voor de doelstellingen van de eigen organisatie.

Verder is gebleken dat het niet alleen belangrijk is dat de samenwerking op het uitvoerend niveau op orde moet zijn (bijvoorbeeld bij het doorverwijzen van de *Doen!Beurs* naar het leerwerkloket) maar dat ook tussen het uitvoerend niveau en het strategisch niveau een goede samenwerking moet plaatsvinden zodat taken juist belegd worden en resultaten geborgd kunnen worden.

## Referenties

- Aanpak armoede, taal en laaggeletterdheid (november 2016), Gemeente Amsterdam  
Algemene rekenkamer (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer
- Armoede lichter maken (2016) Gemeente Amsterdam
- Buisman, M. & Houtkoop, W.A. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs
- Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W. & Velden, R. van der (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven. Resultaten van de Nederlandse Survey 2012*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Carrilho, M., Den Hollander, I., Kos, S., Schilder, A., & Van Schoonhoven, R. (2014/2016). *De transitie van educatie naar het sociaal domein. Een handreiking voor gemeenten*. Den Haag: VNG.
- Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I. & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen armoede en laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Christoffels, I., A. Groot, C. Clement & J.F. Lam (2016), *Preventie door interventie: Literatuurstudie naar lees- en schrijfachterstanden bij kinderen en jongeren*. 's Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs
- Denyer, D., Tranfield, D., & Van Aken, J. E. (2008). Developing design propositions through research synthesis. *Organization studies*, 29(3), 393-413.
- Evaluatie WEB (2017) Amsterdam: Regioplan: Amsterdam
- Groot, A., Christoffels, I., Lam, J.F. & Clement, C. (te verschijnen). *De laaggeletterden Centraal*. 's Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs
- Jungmann, N., & Madern, T. (2016). *Duurzame verbetering van gezond financieel gedrag. Droom of werkelijkheid?* Working Paper WRR nr. 23. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Labyrint onderzoek en advies (2016), *Taal als middel, kansen voor verbeterde aanpak laaggeletterdheid in het gemeentelijk sociaal domein* ; Stichting Lezen en Schrijven
- PWC (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.
- Steehouder, P. en Tijssen (2011) *Opbrengsten in beeld; slotrapportage aanvalsplan laaggeletterdheid*. 's-Hertogenbosch: CINOP
- Steehouder, P., Baay (2016): *De toekomst van educatie vanuit het perspectief van roc's*; Den Haag: Stichting lezen en Schrijven

## Gebruikte afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIMO	Context-Interventie-Mechanismen-Output
LVB	Licht verstandelijk beperkten
NT1	Nederlands als eerste taal
NT2	Nederlands als tweede taal
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RAP	Rechtmatigheid-Activering-Participatie
Roc	Regionaal opleidingencentrum
SZW	Ministerie van Sociaal zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WMO	Wet maatschappelijk ondernemen