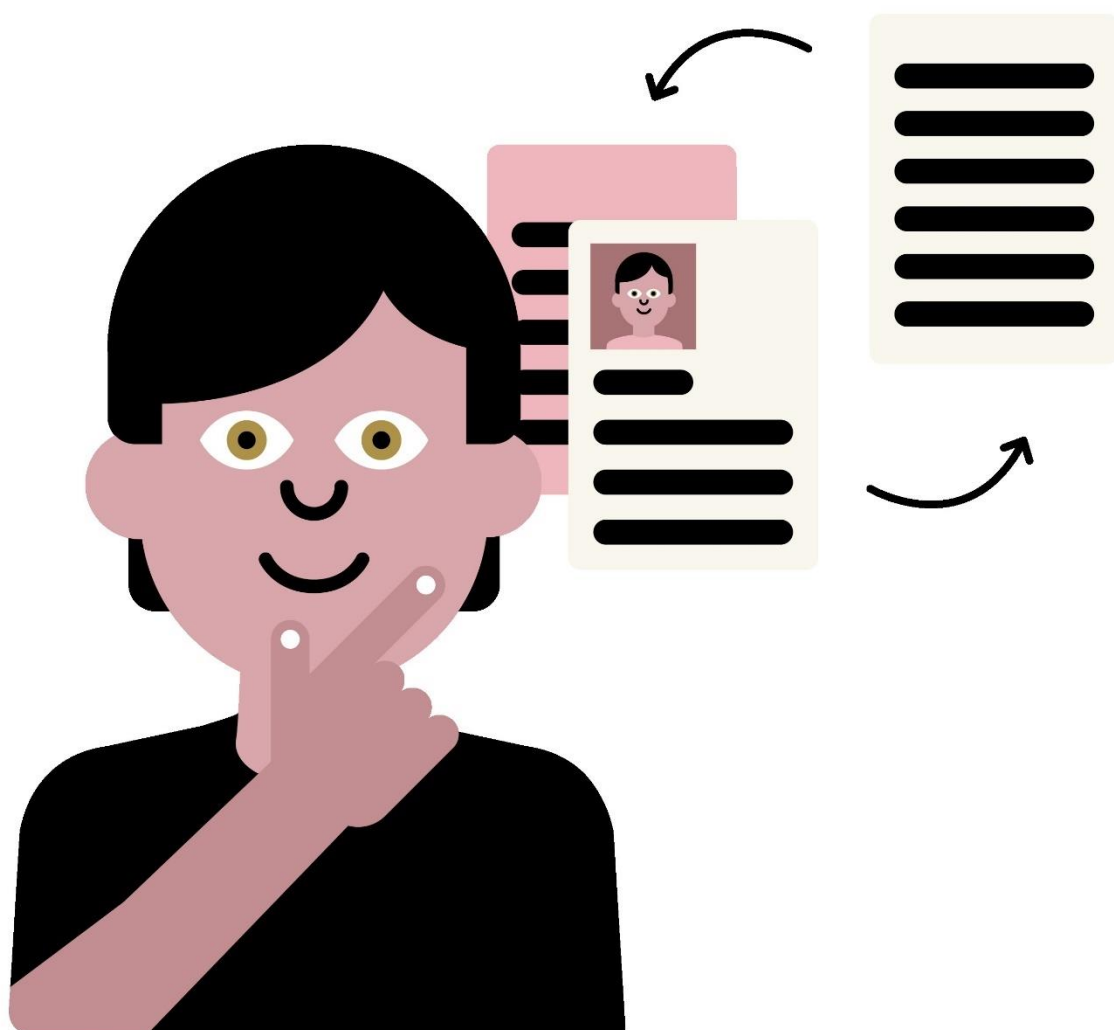


Beleidsbrief

Onderzoek integrale aanpak basisvaardigheden

Inzichten en aanbevelingen



Den Haag, 11 juni 2024

Inleiding

Binnen het sociaal domein komen gemeenten dagelijks in aanraking met het thema basisvaardigheden.¹ Veel gemeenten willen daarom aan de slag met een integrale aanpak van basisvaardigheden vanuit het sociaal domein. Maar in de praktijk zien we dat dit maar moeizaam lukt en dat resultaten uitblijven. Waar ligt dit aan en hoe kunnen we dit verbeteren? Stichting Lezen en Schrijven en de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschappen (USBO) gingen samen op zoek naar antwoorden en ontwikkelden een interventie die gemeenten vooruithelpt.

1. Waarom werkt een integrale aanpak van basisvaardigheden?

Basisvaardigheden spelen een rol in alle beleidsthema's in het sociaal domein. Het raakt bijvoorbeeld aan financiële zelfredzaamheid, gezondheid en werk. De integrale aanpak van basisvaardigheden verbetert de samenwerking tussen het beleidsthema onderwijs en de beleidsthema's in het sociaal domein. Er is sprake van wederkerigheid.

Het verbeteren van basisvaardigheden is niet langer een doel op zich, maar een middel om beleidsdoelen in het sociaal domein te behalen. Door basisvaardigheden te verbeteren worden inwoners aantoonbaar (financieel) zelfredzamer, gezonder en zijn ze beter in staat om mee te doen op de arbeidsmarkt.²³

Daarnaast zorgt de verbinding tussen de aanpak van basisvaardigheden en de thema's in het sociaal domein ervoor dat gemeenten mensen met beperkte basisvaardigheden beter kunnen bereiken en helpen. Dat geldt in het bijzonder voor inwoners die Nederlands als moedertaal hebben. Door kennis en capaciteit te bundelen, werk je efficiënter en vergroot je het bereik van de aanpak van basisvaardigheden binnen de gemeente.

2. Interventie: het Maatwerktraject

Onderzoekers van de USBO en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven hebben samen met gemeenten een interventie ontwikkeld die gemeenten helpt om een integrale aanpak te realiseren. Deze interventie is het Maatwerktraject integrale aanpak laaggeletterdheid.

Het [Maatwerktraject](#) bestaat uit 5 stappen, die gemeenten in een periode van 10 maanden doorlopen:

1. **Inventariseren** hoe integraal de aanpak van basisvaardigheden nu is.
2. **Prioriteren** van beleidsdomeinen en -afdelingen voor verdere samenwerking.
3. **Formuleren** van concrete verbeteracties.
4. **Uitvoeren** van de verbeteracties en mobiliseren van (nieuwe) partners.
5. **Evalueren** waar het beleid meer integraal is geworden.

¹ Bekijk [hier](#) meer informatie over beperkte basisvaardigheden en de gevolgen in het sociaal domein.

² De Greef, M., Segers, M., & Ipekzidou, E. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven door Stichting Lezen en Schrijven op het gebied van sociale inclusie en leesvaardigheid*. Maastricht: Maastricht University.

³ De Greef, M., Segers, M., & Nijhuis, J. (2015). De impact van Taal voor het Leven op de taalvaardigheden en sociale inclusie. In *Slim Samenwerken Loont* (pp. 63-71). Den Haag: Stichting Lezen & Schrijven.

Ondersteuning gemeenten

Met procesbegeleiding, strategische advisering, kennisdeling en coaching helpen adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven gemeenten bij het organiseren van integraal beleid. Daarbij kijken we naar de specifieke ontwikkel- en ondersteuningsbehoefte in iedere individuele gemeente.

De onderzoekers van de USBO volgen en onderzoeken de gemeenten die het Maatwerktraject toepassen. Zij adviseren de adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven vanuit hun wetenschappelijke kennis en expertise op integraal werken. Ook faciliteren en begeleiden zij groepssessies waarin zij kennisdeling tussen gemeenten onderling stimuleren. Bekijk [kennisblad](#) voor meer informatie over het Maatwerktraject.

3. Opbrengst van ons onderzoek

In de afgelopen 2 jaar hebben 54 gemeenten deelgenomen aan het Maatwerktraject. Gemeenten namen deel in een cohort. Na afloop van ieder cohort evalueerden zij het traject samen met de onderzoekers van de USBO en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven. Zo hebben ambtenaren zelf bijgedragen aan het verbeteren van deze interventie.

3.1. Waarom loopt de integrale aanpak van basisvaardigheden vaak moeizaam?

Gemeenten willen graag een integrale aanpak van basisvaardigheden realiseren, maar lopen vaak vast in de praktische uitvoering. Oorzaken verschillen van gemeente tot gemeente. Uit onze gesprekken met gemeenten die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek, komen de volgende oorzaken duidelijk naar voren:

A. Geen opdracht en onvoldoende prioriteit

Het aanpakken van basisvaardigheden is geen wettelijke (en dus geen verplichte) taak van gemeenten. Uitvoerders in het gemeentelijke sociaal domein hebben geen formele opdracht om te werken aan het verbeteren van basisvaardigheden, tenzij het heel expliciet in het programma van de gemeente wordt vermeld. Hierdoor ervaren ze de aanpak van basisvaardigheden als 'iets extra's' dat boven op hun takenpakket komt. Beleid op dit thema ontwikkelen en uitvoeren is een bestuurlijke keuze. In veel gemeenten zien we daarbij dat het bestuur en het management inzetten op andere maatschappelijke thema's die meer urgentie hebben of worstelen met bezuinigingen.

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“De eerste vraag die ik kreeg: ‘Allemaal leuk en aardig, maar in het raadsprogramma kan ik de term laaggeletterdheid niet vinden. Ik lees er helemaal niks over terug, hoezo zeggen jullie dat je daar wel aandacht voor moet hebben?’”

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“Als gemeente draag je veel verantwoordelijkheid, voor heel veel dossiers. Vaak zijn daar ook wettelijke termijnen aan verbonden, bijvoorbeeld voor subsidies. Laaggeletterdheid heeft meer een vrije invulling. Het staat niet automatisch in allerlei collegeprogramma’s en raadsprogramma’s. Of het daadwerkelijk van de grond komt is dan vaak afhankelijk van het enthousiasme van de ambtenaar.”

B. Beleidsambtenaren hebben (te) weinig tijd

De tussentijdse evaluatie van Tel mee met Taal laat zien dat 64% van de beleidsambtenaren in de regiogemeenten minder dan 4 uur per week kan besteden aan de aanpak van basisvaardigheden.⁴ Dit komt onder andere door het ontbreken van een bestuurlijke opdracht of prioriteit. Deze beleidsambtenaren hebben te weinig tijd om noodzakelijke kennis op te doen, collega’s en bestuurders te overtuigen van het nut en de noodzaak van een integrale aanpak van basisvaardigheden, en samenwerking binnen het sociaal domein vorm te geven. Dat zijn cruciale elementen in het realiseren van een integrale aanpak.

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“In het begin had ik veel vrijheid. Maar die vrijheid wordt wel steeds meer ingeperkt, omdat je meer keuzes moet maken. Om die keuzes te maken gaan we terug naar het raadsakkoord. Wat staat daarin? Wat staat in het collegeprogramma? Dat móéten we doen. Staat er niks in over bijvoorbeeld eenzaamheid en mijn gemeentesecretaris vindt het aanpakken van eenzaamheid vanuit de gemeente ook nog betutteling? Dan krijg ik de vraag op welke grond ik me daarmee moet bezighouden.? Het staat daar niet, dus parkeer het maar. En dan moet ik de focus leggen op waar we dus wel voor zijn.”

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“Wij hobbelen van kadernota naar jaarrekeningen naar... Ik heb daar op dit moment minder last van, maar heb je een thema waar je je steeds opnieuw moet verantwoorden? Ja, dan zit je niet op een projectleider van een ander onderwerp zoals laaggeletterdheid te wachten die even met jou aan de koffie wil.”

⁴ De Groot, Buiskool & Elderenbosch (2023), *Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024*, Ockham IPS, ECBO, p. 32

C. Gebrek aan kennis over basisvaardigheden

Binnen het gemeentelijke sociaal domein is vaak onvoldoende kennis over het thema basisvaardigheden. Hoe werken beperkte basisvaardigheden precies door in beleidsdomeinen als zorg, werk en schuld? Hoe kun je concreet de verbinding maken? Dat geldt voor zowel beleid als voor uitvoering. Daardoor zien gemeenten kansrijke verbindingen vaak niet en kunnen zij ze dus ook niet verzilveren. Ook ontbreekt het hierdoor vaak aan draagvlak. Het belang van basisvaardigheden voor het eigen beleidsdomein wordt niet altijd (h)erkend.

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“De adviseurs die zitten op beleid. Als de aanpak van laaggeletterdheid buiten je budget valt, dan kan ik het je ook niet kwalijk nemen dat je daar geen beleid op maakt. Dan vertrouw je dat onderwerp toe aan een andere collega. Ik vind jeugdzorg heel belangrijk. Ik zou er alles aan willen doen dat jeugdzorg beter wordt. Maar ik heb het niet in mijn budgetten zitten, dus ik kan er geen beleid op maken. Dat ligt bij iemand anders.”

D. Hardnekkige schotten

Samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie is in de praktijk moeilijk te realiseren. De schotten tussen afdelingen zijn hardnekkig, waarbij verschillende wettelijke kaders en de daarbij behorende financiering een grote rol spelen. Het doorbreken van deze schotten vraagt in de praktijk veel tijd. Tijd die veel beleidsambtenaren eigenlijk niet hebben.

Een ambtenaar van een gemeente die meedeed aan cohort 1 van het Maatwerktraject:

“(…) Dat die WEB-middelen te veel rigide worden ingezet. Ik mag het maar aan bepaalde doelgroepen besteden. Het moet aan lessen zijn, terwijl je juist in het sociaal domein ook heel veel op het gebied van voorlichting of preventieve activiteiten zou kunnen doen. Formeel mag het dan niet uit die pot. Terwijl daar wel behoefte ligt. Bij ons leidt het er concreet toe, dat wij ook heel vaak geld over hebben binnen de WEB. Dat dan weer terug moet naar de centrumgemeente. Omdat wij dat gewoon allemaal niet in lesgroepen weggezet krijgen. Daar zou ik graag wat meer flexibiliteit voor gemeenten zien.”

E. Gebrek aan geld en tijd in de uitvoering

Er is onvoldoende geld voor de uitvoering van de aanpak van basisvaardigheden. Daarnaast zijn gemeentelijke dienstverleners overbelast. Werken aan voorgenomen beleidsdoelen rond het verbeteren van basisvaardigheden stuit hierdoor op weerstand in de uitvoering bij de dienstverlener.

F. Netwerkpartners varen soms een eigen koers

Taalnetwerken zijn vaak al lang aan de slag met de aanpak van basisvaardigheden voordat een gemeente aanschuift en de regie pakt. Netwerkpartners zijn gewend om hun eigen koers te bepalen. Die koers sluit niet altijd goed aan bij beleid van de gemeente. In sommige gemeenten bemoeilijkt dat de samenwerking en daarmee de realisatie van een integrale aanpak van basisvaardigheden.

3.2. Wat levert het Maatwerktraject voor gemeenten op?

Gedetailleerd onderzoek naar de 18 gemeenten die als eerste het hele traject hebben afgerond, laat mooie resultaten zien.

5 van de 18 gemeenten hebben binnen 10 maanden al een structurele verandering doorgevoerd in de dienstverlening. In deze gemeenten is de werkinstructie van consultants op bijvoorbeeld werk, zorg of schuld aangepast. Ze screenen nu structureel op beperkte basisvaardigheden en verwijzen mensen door naar de juiste kanalen.

In nog eens 4 gemeenten zijn consultants in andere beleidsdomeinen gericht getraind in het herkennen en bespreken van beperkte basisvaardigheden. Alleen zijn de werkinstructies nog niet veranderd binnen de trajectperiode van 10 maanden. De andere 9 gemeenten realiseerden vooral meer aandacht en steun voor basisvaardigheden onder het management en het bestuur. Dit vertalen zij nu naar meer praktische wijzigingen in de uitvoering van het beleid.

Wat was het belangrijkste verschil tussen de kopgroep van gemeenten die de grootste vorderingen maakten en de rest? Bij de kopgroep waren bestuurlijk draagvlak en financiële middelen vaak al aanwezig bij de start, zij konden dus vanuit een goede basis verder bouwen. De andere gemeenten hebben het maatwerktraject veelal gebruikt om de basis neer te zetten.

3.3. Aanbevelingen voor Gemeenten

Op basis van de ervaringen met ambtenaren in dit onderzoek en het wetenschappelijk onderzoek van USBO hebben we een aantal aanbevelingen voor gemeenten. Deze dragen bij aan het realiseren van een integrale aanpak van basisvaardigheden vanuit het sociaal domein.

A. Zorg voor een formele opdracht vanuit het bestuur voor een integrale aanpak

Bestuurlijk commitment is belangrijk voor het realiseren van een integrale aanpak van basisvaardigheden. Wij adviseren gemeenten om integrale beleidsdoelen rond basisvaardigheden vast te leggen in beleidskaders. En ook om de toegevoegde waarde van de verbinding met basisvaardigheden concreet te maken en te zorgen dat het management dit ook uitdraagt. Dat helpt beleidsambtenaren bij het overtuigen van collega's in de (uitvoering van) het sociaal domein, om te helpen bij het aanpakken van basisvaardigheden.

B. Sluit aan bij bestaande beleidsprioriteiten en bestaande werkstructuren

Het is belangrijk dat de aanpak van basisvaardigheden niet 'iets extra's' is. Kijk goed waar de aanpak van basisvaardigheden kan aansluiten bij huidig beleid en bestaande werkstructuren. Vanaf nul beginnen kan soms lastig zijn en het optuigen van geheel nieuw beleid met aanvullende werkstructuren kan zorgen voor bestuurlijke drukte en verdere verkokering. Voor sommige gemeenten is het daarom wenselijk eerst goed te kijken waar de aanpak van basisvaardigheden kan aanhaken bij bestaand beleid. Veranker doelen rond basisvaardigheden in lopende beleids- en uitvoeringsprogramma's in het sociaal domein en creëer op die manier een integrale opdracht.

Wij adviseren daarom ook om te investeren in de samenwerking met collega's in het sociaal domein. Zij zijn vaak van goede wil, maar hebben wel een reden nodig om tijd te investeren in de aanpak van basisvaardigheden. Maak daarom heel duidelijk hoe een samenwerking rond basisvaardigheden iets oplevert voor andere beleidsterreinen.

C. Organiseer structurele financiële dekking

Een integrale aanpak vraagt niet alleen om beleid maar ook om financiering. Als je een integrale aanpak van basisvaardigheden wil uitvoeren, dan is het verstandig om daar ook voldoende financiële middelen voor beschikbaar te stellen. Omdat de aanpak van basisvaardigheden langzaam gaat en lang duurt, is het daarbij verstandig te streven naar structurele financiering. Zo voorkom je dat de integrale aanpak na elk experiment of pilot weer verdwijnt.

D. Betrek de uitvoering vroegtijdig bij de totstandkoming van beleid

Voor een succesvolle integrale aanpak van basisvaardigheden is het belangrijk om de uitvoering al in het begin te betrekken. In sommige gemeenten kan het zelfs wenselijk zijn om de uitvoering het initiatief te laten nemen tot het vormgeven van een integrale aanpak van basisvaardigheden. Zo creëer je draagvlak en eigenaarschap bij uitvoerders en maak je de aanpak ook realistisch en haalbaar. Zonder beeld van wat kan in de uitvoering en de problemen waar de uitvoering tegenaan loopt, is integraal beleid moeilijk te realiseren. Het implementeren van integraal beleid vereist vaak een gedragsverandering van uitvoerders. Draagvlak zorgt voor meer bereidheid bij uitvoerders om hun dagelijkse werkpraktijk aan te passen.

E. Creëer experimenteer ruimte

Wij adviseren gemeenten ruimte te bieden om van bestaande regels en structuren af te wijken en 'ontschot' te werken. Beleidsambtenaren en uitvoerders moeten de ruimte hebben om te experimenteren. En zo samen op zoek te gaan naar een aanpak die werkt voor uitvoerders. En waarmee je inwoners met beperkte basisvaardigheden ook echt kunt helpen. Onderdeel van die experimenteer ruimte is om niet te snel resultaten te verwachten. Een integrale aanpak heeft tijd nodig.

F. Neem de tijd: ga stap voor stap vooruit

Het realiseren van een integrale aanpak van basisvaardigheden vraagt continu aandacht. Concrete resultaten hoeven niet voort te komen uit snelle slagen of grote organisatiehervormingen. Juist die gemeenten in het Maatwerktraject die de grootste vorderingen maakten, werkten stap voor stap gericht en geduldig aan het verbinden van werkprocessen om uiteindelijk het beste resultaat te behalen.

3.4. Aanbevelingen voor de Rijksoverheid

Het formuleren van een opdracht voor het realiseren van een integrale aanpak van basisvaardigheden vanuit het programma *Tel mee met Taal* was een belangrijke stap. Het resulteerde in een breed gedragen ambitie dat gemeenten basisvaardigheden integraal willen aanpakken.

Ockham IPS en ECBO hebben in de *'Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024'* al een overweging voor de toekomst meegegeven die gaat over de integrale aanpak van laaggeletterdheid.⁵

Ockham IPS en ECBO in Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024

'Gemeenten geven in hun plannen het belang aan van een integrale aanpak, waarin de ambitie wordt uitgesproken om de aanpak laaggeletterdheid beter te verbinden met verwante domeinen zoals het sociaal domein, de zorg, maar ook economie. Gemeenten worden hierin ook ondersteund door het ondersteuningsprogramma, maar de grote uitdaging is hoe dit in de praktijk vorm te geven.

Het is van belang dat het TMMT-programma hierop blijvend inzet, maar ook dat aanverwante beleidsprogramma's vanuit ministeries werken vanuit deze integrale blik. Zo zijn er verschillende subsidieprogramma's die bijdragen aan het versterken van basisvaardigheden van de Nederlandse bevolking. Een voorbeeld is de mogelijkheid om met MDIEU-gelden te werken aan basisvaardigheden van werknemers in sectoren (vergelijkbaar met de subsidieregeling voor werkgevers binnen het *Tel mee met Taal*-programma).

Een ander voorbeeld is de strikte scheiding van de bekostigingssystematiek van de WEB en de inburgeringsgelden voor gemeenten, met afzonderlijke aanbestedingsprocedures, met weinig ruimte om synergie te bewerkstelligen. Het gaat hier immers om deels hetzelfde cursus- en oefenaanbod, alleen voor andere doelgroepen. Dit is een aandachtspunt en vraagt om een betere verbinding tussen het TMMT-programma met andere programma's en subsidiemaatregelen. Ook zouden er meer verbindingen kunnen worden gelegd binnen het TMMT-programma tussen de diverse maatregelen.'

⁵ De Groot, Buiskool & Elderenbosch (2023), *Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024*, Ockham IPS, ECBO, p. 145

Het ontwikkelen en onderzoeken van onze praktische interventie die gemeenten helpt om basisvaardigheden integraal aan te pakken vanuit het sociaal domein, heeft ook voor de Rijksoverheid een aantal relevante aanbevelingen opgeleverd. Aanbevelingen die in het verlengde liggen van de overweging voor de toekomst van Ockham IPS en ECBO gericht op het promoten van de integrale aanpak.

A. Zorg voor een opdracht vanuit alle ministeries die voor het sociaal domein relevant zijn

Een integrale opdracht vanuit de Rijksoverheid aan gemeenten is de belangrijkste randvoorwaarde voor een succesvolle realisatie van een integrale aanpak van basisvaardigheden vanuit het sociaal domein. De opdracht tot het realiseren van een integrale aanpak van basisvaardigheden moet dus niet alleen vanuit het ministerie van OCW komen. Maar ook vanuit andere ministeries die relevant zijn voor de aanpak van lage basisvaardigheden.

Lokale ambtenaren zouden het aanpakken van basisvaardigheden niet moeten ervaren als 'iets extra's', maar als onderdeel van de taken en werkzaamheden die vallen onder het sociaal domein.

Wij adviseren daarom de aanpak van basisvaardigheden domein overstijgend op te nemen in relevante wetgeving, beleidsprogramma's, aanpakken, opdrachten en werkinstructies. Denk daarbij bijvoorbeeld aan borging in de participatiewet. En leg ook verbinding met subsidieregelingen die relevant zijn voor het sociaal domein. Het is daarbij dan ook belangrijk dat er budget komt voor de uitvoering. De integrale aanpak van basisvaardigheden krijgt zo een vaste plek in het sociaal domein.

B. Voorkom financiële onzekerheid en waarborg langdurige ondersteuning van gemeenten

Net zoals de nationale overheid zelf, hebben de lokale overheden tijd nodig om meer integraal te leren werken. Het aanpakken van basisvaardigheden is geen wettelijk verplichte taak van gemeenten. Maar het ontwikkelen en uitvoeren van een integrale aanpak van basisvaardigheden kost gemeenten wel extra tijd en geld. Met meer structurele financiële ruimte, langdurige ondersteuning en extra ambtelijke capaciteit wordt het voor gemeenten gemakkelijker om duurzaam te werken aan het realiseren van een integrale aanpak vanuit het sociaal domein.

C. Creëer experimenteerruimte

Er zijn veel innovatieve verbindingen mogelijk tussen verschillende beleidsdomeinen. Het zou gemeenten helpen als zij voldoende ruimte hebben om te experimenteren en te innoveren. Ondersteuning vanuit de Rijksoverheid is daarbij van toegevoegde waarde, maar 1 standaardmodel voor alle gemeenten is niet nodig. En kan zelfs averechts werken. Geef gemeenten de ruimte om te bepalen wat past bij de lokale opgaven en uitdagingen.

4. Tot slot

2,5 miljoen mensen in ons land hebben moeite met taal, rekenen en/of digitale vaardigheden. En helaas moet Stichting Lezen en Schrijven constateren dat deze groep alleen maar groeit. Recent onderzoek laat zien dat 33% van de 15-jarigen een taalachterstand heeft. Deze jongeren staan op het punt om toe te treden tot de beroepsbevolking. Maar zij missen nu al de vaardigheden die ze nodig hebben om mee te kunnen doen op een arbeidsmarkt en in een samenleving die steeds ingewikkelder wordt.

Samen kunnen we deze mensen beter bereiken en helpen om zelfredzamer te worden. Door barrières te slechten en schotten te doorbreken. Door werken aan basisvaardigheden een vast onderdeel te maken van het gemeentelijk sociaal domein. Door samen te experimenteren en te leren wat werkt. En door zo stapje voor stapje toe te werken naar een integrale aanpak basisvaardigheden vanuit het brede sociale domein.

Meer informatie en contact

Wilt u meer informatie over de integrale aanpak van basisvaardigheden? Wilt u aan de slag met het Maatwerktraject? Heeft u vragen aan de onderzoekers van de USBO? Neem contact op met [Aleida Berghorst](#) projectleider kennisdomein Integrale aanpak bij Stichting Lezen en Schrijven. Of kijk op www.lezenenschrijven.nl/maatwerktraject.